RUDN Journal of Political Science. ISSN 2313-1438 (Print), ISSN 2313-1446 (Online) **2026 Vol. 28 No. 3 564–576**
Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: ПОЛИТОЛОГИЯ http://journals.rudn.ru/political-science

ЗЕЛЕНАЯ ПОЛИТИКА

GREEN POLICIES

DOI: 10.22363/2313-1438-2026-28-3-564-576
EDN: MWXFGR

Научная статья / Research article

Климатическая политика ЕС: новое измерение конфликта муниципальных властей и национальных правительств

И.Л. Прохоренко

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН), *Москва, Российская Федерация*

✉ irinapr@imemo.ru

Аннотация. В исследовании рассмотрено новое измерение конфликта муниципальных властей и национальных правительств в системе многоуровневого управления в Европейском союзе в рамках климатической политики ЕС. С использованием организационной теории и концепции многоуровневого управления проанализированы локальный опыт климатических инициатив, проблемы организации и финансирования такого рода проектов для мегаполисов и малых городов, взаимодействие центра и муниципалитетов по поводу финансирования и контроля реализации этих проектов. Выявлены общие тенденции и страновые особенности этого многоаспектного политического конфликта, исходя из специфики государственно-территориального устройства, модели межбюджетных отношений, политической культуры и активности граждан конкретной страны. Анализ ключевых запросов местных властей к национальным правительствам и институтам ЕС в целях адаптации территориальных сообществ к изменению климата поставлен в контекст деятельности различных ассоциаций и сетей городов ЕС, с учетом потенциала ЕС софинансировать муниципальные зеленые планы и программы, а также эволюции нарративов энергетического перехода ЕС, обсуждения Многолетнего финансового плана ЕС на 2028–2034 гг. Сделан вывод об углублении территориального неравенства в ЕС по линии мегаполисы — малые города, города — сельские поселения по вопросам адаптации к изменению климата, о переменах на муниципальном партийном ландшафте в связи с возросшим ростом конфликтов местных и центральных властей по поводу изменения климата и климатической политики ЕС.

© Прохоренко И.Л., 2026

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode

Ключевые слова: Европейский союз, климатическая политика ЕС, энергопереход, многоуровневое управление, местное самоуправление, города, мегаполисы, малые города, ассоциации городов ЕС, локальные климатические проекты, муниципальные выборы, зеленые партии ЕС

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: *Прохоренко И.Л.* Климатическая политика ЕС: новое измерение конфликта муниципальных властей и национальных правительств // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2026. Т. 28. № 3. С. 564–576. https://doi.org/10.22363/2313-1438-2026-28-3-564-576 EDN: MWXFGR

EU Climate Policy: New Dimension of Municipal Authorities and National Governments Conflict

Irina L. Prokhorenko

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, *Russian Academy of Sciences (IMEMO RAN), Moscow, Russian Federation*

✉ irinapr@imemo.ru

Abstract. The article examines a new dimension of conflict between municipal authorities and national governments in the system of multi-level governance in the European Union within the framework of EU climate policy. The author uses the organizational theory and the multi-level concept to analyze local experience of climate initiatives, problems of organization and financing of such projects for megacities and small towns, interaction between national and municipal authorities regarding financing and control of implementation of these projects. The general trends and country characteristics of this multidimensional political conflict are revealed, based on the specifics of state-territorial organization, model of inter-budgetary relations, political culture and citizens' activity in a particular country. The analysis of key requests from local authorities to national governments and EU institutions for adaptation of territorial communities to climate change is placed in the context of various EU cities associations and networks activities, taking into account the potential of the EU to co-finance municipal "green" plans and programs, as well as the evolution of narratives of the EU energy transition, discussion of the EU Multiannual Financial Plan for 2028–2034. The conclusion drawn is that territorial disparities within the EU are deepening between megacities and small towns, urban and rural cities on adaptation to climate change, about changes in the municipal party landscape due to the growing conflict between local and national governments over climate change and EU climate policy.

Keywords: European Union, EU climate policy, energy transit, multi-level governance, local government, cities, metropolises, small towns, EU city associations, local climate projects, municipal elections, EU "green" parties

Conflicts of interest. The author declares no conflicts of interest.

For citation: Prokhorenko, I.L. (2026). EU climate policy: New dimension of municipal authorities and national governments conflict. *RUDN Journal of Political Science, 28*(3), 564–576. https://doi.org/10.22363/2313-1438-2026-28-3-564-576 EDN: MWXFGR

Введение

Города в современном мире играют важную роль в политическом и экономическом управлении государств, растет их значимость в глобальной экономике и мировой политике [Бардин 2025; Tassilo, Newman 2017] Субъектность городов в системе децентрализованного многоуровневого управления в Европейском союзе давно не ставится под сомнение, особенно с учетом принципа субсидиарности, лежащего в основе деятельности ЕС, когда любой вопрос следует решать сначала на локальном уровне [Hooghe, Marks 2001]. Муниципальные власти имеют возможность прямого и опосредованного диалога с властями ЕС (через Комитет регионов ЕС и офисы регионов государств-членов в Брюсселе, ежегодные встречи мэров столиц государств-членов с представителями Европейской комиссии, ежегодные встречи высокого уровня в рамках Повестки дня ЕС для городов, пр.), лоббирования своих интересов. В большинстве случаев они ответственны за имплементацию общеевропейских решений, климатическая политика и задачи зеленого транзита не являются исключением [Kemmerzell 2022; Kern 2019; Handbook 2023; Hammermeister et al. 2026].

Многоуровневое управление не отрицает конфликтных отношений между различными уровнями территориального управления. В отдельном государстве с его иерархичной властной вертикалью конфликт муниципальных властей и национального правительства проявляет себя главным образом спорами по поводу межбюджетных отношений, распределения административных полномочий, а также партийно-идеологическими разногласиями. Этот конфликт в контексте того или иного направления деятельности Евросоюза лишь отчасти можно объяснить сопротивлением на местах инициативам ЕС. Он касается прямого доступа к фондам ЕС и расширения прямых каналов связи с институтами ЕС в обход национальных правительств, непосредственного участия в разработке и принятии государственных климатических стратегий по реализации целей Союза, защиты наиболее уязвимых групп населения и опять же идейно-политических разногласий. Центральное правительство может использовать финансовые и бюрократические инструменты для давления на оппозиционных мэров (глав муниципальных советов), местные власти транслируют партикуляристские настроения, собственные или более крупных территориальных образований в федеративных, региональных или унитарных государствах с той или иной степенью децентрализации, а отделения ведущих политических партий в регионах и городах вынуждены учитывать настроения местного электората, что в силах грозить размежеваниями и расколами не только партийным элитам, но и всему политическому классу страны [Прохоренко 2014].

Такого рода политико-управленческий конфликт в сфере климатической политики Евросоюза привлекает внимание экспертов и практических политиков в предметном поле изучения многоуровневого управления в ЕС и ответа интеграционного объединения на изменение климата, учитывая, что именно Европейский континент подвергается наиболее масштабным негативным последствиям глобальных климатических изменений — волнам экстремальной жары и засухи, вплоть до обмеления судоходных рек, природным пожарам

и наводнениям, опустыниванию, потере лесов и сокращению биоразнообразия, что ведет к избыточной смертности и наносит ущерб экономике[1]. Впрочем, работ непосредственно по тематике статьи немного [Giacomelli et al. 2025; Kastelein 2024; Haupt et al. 2023; Castán Broto 2017], а сам конфликт фактически не концептуализируется.

Несмотря на общие черты, характерные для всего Евросоюза, очевидны страновые и макрорегиональные особенности такого конфликта в силу территориального разнообразия единой Европы. Если использовать структурно-географические параметры, можно выделить Северную Европу и страны Балтии, Южную, Западную / Центральную (Германия, Франция, Бенилюкс, Ирландия) и Восточную Европу. Контуры подобных макрорегионов, разделяемых по линии Север — Юг и Запад (Центр и Север) — Восток, просматриваются и по результатам социологических опросов Евробарометра — в различиях активности граждан и их отношении к вопросам энергетики и энергосбережения, стабильности поставок углеводородов, охраны окружающей среды, борьбы с изменением климата [Прохоренко 2022].

Для организации исследования и выявления нюансов рассматриваемого конфликта необходима была именно типологизация муниципалитетов. В Европейском союзе их в настоящее время насчитывается почти 86 тыс. [2], среди которых столичные мегаполисы, крупные, средние и малые города. Сельские поселения не выделяются особо, но следует иметь их в виду. Наибольшее число муниципалитетов в Центральной и Южной Европе — во Франции (34 995), в Испании (8133), Германии (10 789), Италии (7904), при этом средняя численность населения в них составляет 1928 жителей во Франции, 5824 — в Испании, 7535 — в Италии и 7715 — в Германии. Представляется наиболее удачной типологизация муниципалитетов по численности населения, с разделением их на городские и сельские, принимая во внимание территориальное неравенство и противоречия между городом и деревней. Автор структурировала статью в соответствии с данной типологизацией для изучения отдельных аспектов рассматриваемого конфликта с учетом мегаполисов, малых городов и сельских поселений.

Ресурсы и амбиции мегаполисов

Статистическая служба Европейского союза не выделяет единых четких критериев отнесения крупных городов к мегаполисам. В различающейся между собой национальной статистике это, как правило, столица и центры регионов и субъектов федерации, крупные города-миллионники, образующие столичный

[1] Европа остается самым быстро нагревающимся континентом: в регионе зафиксированы новые климатические рекорды // Новости ООН, 29.04.2026. URL: https://news.un.org/ru/story/2026/04/1467806 (accessed: 09.08.2026).

[2] Prorok Th., Calzola S. European Local Government Report 2025. Structures, Finances and Functions of Local Governments in the European Union. KDZ — Centre for Public Administration Research. 01.03.2026. URL: https://www.kdz.eu/en/knowledge/studies/european-local-government-report-2025 (accessed: 09.08.2026).

регион, обычно с зоной маятниковой миграции, или функциональный городской центр с населением более 50 тыс. жителей. Такие городские агломерации имеют особую модель финансирования, обладают необходимыми ресурсами, чтобы перестроить инфраструктуру, энергетику и транспорт для достижения полной климатической нейтральности.

Мегаполисам удается в обход национальных правительств получать финансирование ЕС и гранты путем участия в рамочных программах Евросоюза (например, «Горизонт Европа»), получения статуса «пилотных городов» (*EU Mission Cities*) и создания независимых публично-частных консорциумов. Программа *EU Mission Cities* (Миссия ЕС по созданию 100 климатически нейтральных и умных городов уже к 2030 г., до достижения общеевропейского показателя в 2050 г.) разработана Еврокомиссией в рамках программы ЕС по финансированию научных исследований и инноваций на 2021–2027 гг. «Горизонт Европа» и позволяет муниципалитетам напрямую взаимодействовать с ЕС, получать экспертную поддержку и целевое финансирование в обход национальных правительств[3]. Стать участником программы может город с населением более 50 тыс. жителей (для малых стран ЕС порог снижен до 10 тыс.) на основании официальной резолюции муниципального совета или гарантийного письма мэра, аргументации о неизменности климатических обязательств даже в случае неудачи на следующих муниципальных выборах, а также подписав «климатический контракт», включающий стратегический и инвестиционный план, которые были разработаны с участием граждан, местного бизнеса и ученых.

Так, например, Париж получил прямые гранты ЕС для экологической трансформации городской среды в рамках программы «15-минутный город», которая ставит на первое место пешеходную доступность, включая благоустройство и озеленение набережных Сены, ликвидацию тысяч парковочных мест для автомобилей и создание сотен километров новых велодорожек. Столичная мэрия подала заявки на конкурсы программ «Европейская городская инициатива[4]» и «Горизонт Европа», жюри которых оценивает городские проекты не по национальным квотам, а по уровню их инновационности. В свою очередь главный город французского региона Бургундия Дижон создал публично-частную компанию *SEM Énergies*, которая объединила десятки городских экопроектов. Под этот пакет проектов городским властям удалось привлечь финансирование от Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), который (со)финансирует проекты, связанные с приоритетными целями ЕС, в первую очередь с климатом и экологической устойчивостью.

[3] EU Mission: Climate-Neutral and Smart Cities. European Commission. URL: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/climate-neutral-and-smart-cities_en#events (accessed: 09.08.2026).

[4] Европейская городская инициатива (*European Urban Initiative, EUI*) — это инструмент политики сплочения ЕС на 2021–2027 гг. Программа помогает городам вне зависимости от численности населения реализовывать задачи устойчивого развития, применять передовые практики городского планирования, тестировать инновационные решения.

Барселона, столица испанского автономного сообщества Каталония, где традиционно сильны сепаратистские настроения, стала участником программы *EU Mission Cities* и подписала с Еврокомиссией так называемый Климатический контракт, а также получила статус «пилотного города» и гранты от финансируемого ЕС консорциума *NetZeroCities* на создание «суперкварталов» — внутригородских территорий с масштабным озеленением, полностью закрытых для автомобилей.

Показательным примером стало в конце 2019 г. обращение мэров столичных Будапешта, Варшавы, Праги и Братиславы, заключивших Пакт свободных городов, к руководству Еврокомиссии с заявлением, что их правительства блокируют распределение средств фондов ЕС на климатические цели по политическим мотивам[5]. В результате для этих городов было открыто финансирование через программу Европейский городской фонд (*European City Facility)* на разработку инвестиционных планов по энергоэффективности.

Агрегированием и лоббированием их интересов на уровне ЕС выступают ассоциации крупных городов сетевого типа, такие как *Eurocities*, *POLIS Network*, *Climate Alliance, Local Alliance*. В рамках обсуждения нового Многолетнего финансового плана ЕС на 2028–2034 гг. выдвигаемые крупными городами требования касаются прежде всего прямого финансирования городов и формализации их непосредственного участия в разработке климатических планов государствами-членами[6]. Финансирование, минуя национальные правительства, предполагает не только выделение прямых субсидий городам на климатические цели, упрощение и ускорение бюрократических процедур и сокращение отчетности по городским проектам, но и введение правила обязательного целевого резервирования, когда не менее 11–15 % средств Европейского фонда регионального развития должны расходоваться строго на устойчивое городское развитие. Переход от формата формальных консультаций к процедуре совместного принятия решений в климатическом планировании национальных правительств подразумевает социальные гарантии в парадигме «справедливого перехода» — целевое использование Социального климатического фонда и полный контроль над распределением денежных средств на местах, а также защиту уязвимых слоев городского населения в ходе зеленого транзита, чтобы избежать роста тарифов ЖКХ и цен на общественный транспорт. От Еврокомиссии требуют увязать жесткие экологические ограничения с программами развития доступного социального жилья и расширения общественного транспорта. Муниципалитеты не могут,

[5] Islands in the illiberal storm: central European cities vow to stand together // The Gardian, 16.12.2019. URL: https://www.theguardian.com/world/2019/dec/16/islands-in-the-illiberal-storm-central-european-cities-vow-to-stand-together (accessed: 09.08.2026).

[6] См.: Empowering Cities through the Next EU Budget A Call for an Inclusive and Sustainable MFF // Eurocities. URL: https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2024/11/Empowering-Cities-through-the-Next-EU-Budget_Eurocities.pdf (accessed: 09.08.2026); Cities and regions call on EU leaders to keep local governments at the heart of the next EU Budget // POLIS. 16.06.2026. URL: https://www.polisnetwork.eu/news/cities-and-regions-call-on-eu-leaders-to-keep-local-governments-at-the-heart-of-the-next-eu-budget/ (accessed: 09.08.2026).

например, запретить въезд старых машин в городские зоны с низким уровнем вредных выбросов, если ЕС не поможет им массово закупать электробусы.

Вместе с тем нельзя не видеть очевидное стремление властей ЕС, учитывая роль городов в продвижении «зеленого курса», использовать климатические проекты и инициативы городов и инструменты их прямого финансирования Евросоюзом для давления на те национальные правительства, которые по тем или иным причинам тормозят реализацию климатических целей ЕС или даже блокируют европейские зеленые инициативы [Climate Obstruction… 2024]. Фактически Европарламент, который, кстати, последовательно защищает интересы городов в конфликте местных властей и национальных правительств в логике приверженности принципу субсидиарности, и Еврокомиссия, которая в силу своего институционального статуса более склонна к компромиссам, становятся активными участниками политического процесса в государствах-членах [The Member States…2020; Toygür, Sojka 2026].

Малые города: борьба за территориальную справедливость против маргинализации

Число малых городов ЕС с населением менее 50 тыс. жителей несоизмеримо больше мегаполисов, и они находятся действительно в критическом положении с точки зрения реализации климатических целей ЕС. В отличие от последних, также нуждающихся в субсидировании, малые города фактически финансируются национальными правительствами по остаточному принципу, поскольку в фокусе внимания центральных властей в основном находятся столичные мегаполисы, промышленные центры, масштабные и медийно значимые проекты. Однако, в отличие от мегаполисов, находящих пути к грантам и бюджетным средствам ЕС, они не имеют соответствующих кадровых и организационных ресурсов, чтобы подготовить должным образом соответствующую финансовую и проектную документацию на английском языке и пройти отбор для участия в конкурсах на получение «зеленых средств» в рамках различных программ и инициатив Евросоюза, а порой попросту не могут преодолеть заградительный барьер по численности населения.

Тем не менее малым городам, которые готовы объединить свои небольшие по объему климатические проекты, Евросоюз предлагает программу технической помощи ELENA (*European Local ENergy Assistance*), которую курирует Европейский инвестиционный банк[7].

Так, в Испании ключевой проблемой малых муниципалитетов является в том числе невозможность получить кредиты на реновацию жилого фонда из-за жестких лимитов национального Министерства финансов на размер муниципального долга. Однако правительство Наварры, которая, кстати, обладает финансовой автономией от центра наряду со Страной Басков и оставляет в своем

[7] Renewed momentum in Poland's green transition // Politico. 12.03.2026. URL: https://www.politico.eu/sponsored-content/renewed-momentum-in-polands-green-transition/ (accessed: 09.08.2026).

бюджете собираемые на ее территории налоги, в 2021 г. выступило агрегатором для десятков малых городов и сельских коммун автономного сообщества и получило грант *ELENA* на создание зонтичного проектного офиса, объединившего заявки от малых городов на термомодернизацию около 1900 жилых домов в инвестиционный пул стоимостью более 40 млн евро[8]. Аналогичный проект по программе ELENA реализуется в Польше, где приоритетом национального правительства являются масштабные проекты крупных государственных энергокомпаний. В качестве агрегаторов выступили государственный Национальный фонд охраны окружающей среды (*NFOŚiGW*), партнер ЕИБ по имплементации программы *ELENA*, и сертифицированные ЕС частные инжиниринговые компании, которым удалось реализовать два проекта стоимостью почти 300 млн евро, объединивших заявки от 65 малых муниципалитетов угледобывающих районов страны. Речь идет о термомодернизации (комплексе мероприятий по повышению энергоэффективности) не менее 80 школ и больниц и модернизации муниципальных систем центрального теплоснабжения (замена старых угольных котельных на энергосберегающие биогазовые и когенерационные установки) в 2026–2029 гг.[9]

В малых городах, которые испытывают дефицит финансирования и не надеются на поддержку правительства в энергопереходе, вариантами выхода из тупиковой ситуации выступают софинансирование снизу (краудфандинг и создание кооперативов местными жителями на паях) для закупки, например, солнечных батарей для установления на крышах общественных зданий. Такая локальная инициатива дает возможность софинансирования со стороны ЕС — безвозвратного гранта или кредита ЕИБ на льготных условиях. Организация кооператива позволяет создать сеть виртуального распределения энергии, минуя национальных поставщиков электроэнергии, и использовать специальное программное обеспечение с «умными» счетчиками, а значит, снизить высокие риски неплатежей, когда кооператив выступает гарантом оплаты счетов за электроэнергию горожан — членов кооператива.

Успешный проект деятельности такого кооператива — испанский кооператив в сфере возобновляемой энергетики *GoiEner*, объединивший в 2012 г. жителей городка Ордисия провинции Гипускоа в Стране Басков, когда центральные власти страны не поощряли развитие частной энергетики. Кооператив аккумулировал личные сбережения граждан и привлек софинансирование ЕС по программе технической помощи для строительства локальной энергосети, что стимулировало в том числе рост населения, сегодня там проживают более 10 тыс.

[8] Spain: EIB grants support to the Navarre region to improve the energy efficiency of around 1 900 housing units // European Investment Bank. 07.06.2021. URL: https://www.eib.org/en/press/all/2021-190-eib-grants-support-to-the-navarre-region-to-improve-the-energy-efficiency-of-around-1-900-housing-units (accessed: 09.08.2026).

[9] ELENA — European Local Energy Assistance // Greenet. The Horizon Europe Network of National Contact Points or Climate, Energy and Mobility. URL: https://horizoneuropencpportal.eu/sites/default/files/2025-02/factsheet-elena.pdf (accessed: 09.08.2026).

человек. На сегодняшний день в кооперативе почти 20 тыс. партнеров, заключено почти 25 тыс. контрактов на поставку электроэнергии[10].

Для адаптации к изменениям климата необходима не только солидарность жителей одного малого города, но и объединение мэров малых городов в профессиональные ассоциации-сети и консорциумы для лоббирования своих интересов на национальном и европейском уровнях. Пионерами здесь стали малые альпийские коммуны Австрии (до 10 тыс. жителей), объединившиеся в 2003 г. в региональную сеть *Klimabündnis Altheim* в рамках *Climate Alliance Austria*[11]. Они наняли экспертов и юристов и добились закрепления в национальном законодательстве положения об автоматическом назначении субсидий на экологичное отопление для малых коммун без необходимости участвовать в сложных для них конкурсах. Их примеру последовали мэры малых городов в Эмилия-Романья (Северная Италия), коммуны в Швеции, малые коммуны во Франции, а французская сеть межмуниципального сотрудничества малых коммун *Établissement public de coopération intercommunale (EPCI)* даже открыла свое постоянное представительство в Брюсселе, подобно субнациональным регионам государств-членов, добиваясь грантов на разработку климатических проектов и инвестиционных планов для коммун с населением менее 20 тыс. жителей.

Национальные правительства некоторых стран ЕС, понимая проблему финансового и кадрового дефицита мелких муниципалитетов, решили провести «реформу сверху» по их укрупнению. Такая структурная реформа для укрепления финансовой и административной базы местного самоуправления была проведена в Дании в 2007–2009 гг. и признана экспертами весьма успешной: число муниципалитетов сократилось втрое — с 271 до 98, минимальная их численность была установлена на уровне 20 тыс. жителей, а вместо 14 уездов были созданы пять регионов, включая столичный [Vrangbæk 2010]. Аналогичное принудительное слияние муниципалитетов проводится в Бельгии, однако в не столь короткие сроки и преимущественно во Фландрии [Hennau & Steyvers 2026].

Альтернативный вариант реформирования предложила Испания, где абсолютное большинство муниципалитетов — мелкие, с населением менее 5 тыс. жителей. На фоне негативных последствий глобального кризиса в 2013 г. и режима бюджетной экономии был принят Закон «О рационализации и устойчивости местных администраций»[12]. В том случае, если муниципальный совет не в состоянии оказывать необходимые услуги по средневзвешенной цене и накапливает долг, полномочия мэра и советников принудительно по управлению бюджетом и ЖКХ-инфраструктурой изымаются в пользу совета провинции (промежуточного звена управления между муниципалитетом и автономным сообществом), при

[10] La Cooperativa // GoiEner. URL: https://www.goiener.com/es/la-cooperativa/ (accessed: 09.08.2026).

[11] Klimadashboard Altheim. URL: https://klimadashboard.at/en/regions/altheim#emissions (accessed: 09.08.2026).

[12] Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local // Boletín official del Estado, núm. 312, de 30.12.2013. URL: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756 (accessed: 09.08.2026).

этом муниципальный совет формально продолжает функционировать, но реальной власти не имеет. С одной стороны, закон защищает малые муниципалитеты от банкротства, с другой — приводит к дублированию функций и фактическому уничтожению самоуправления на местах, является причиной непрекращающихся судебных споров между национальным правительством и регионами, которые оценивают его как посягательство на их автономию, гарантированную Конституцией.

Сельские поселения: факторы гражданского протеста

Климатическая политика ЕС не просто осложнила взаимоотношения национальных правительств с сельскими территориями, а еще более усугубила противоречия между городом и деревней, между крупными городами и сельскими поселениями. Мегаполисы — признанные лидеры и, вероятно, бенефициары энергоперехода в ЕС, в то время как малонаселенные сельские районы не менее страдают от изменения климата и экологических последствий «зеленого транзита», однако могут справедливо считать себя проигравшими, а порой чувствовать себя изгоями, объектами «зеленого колониализма» городских элит. Территориально-пространственное развитие в рамках адаптации к изменению климата не предусматривает размещение ветряных электростанций в черте городов, а условия покупки или аренды земель для монтажа ветрогенераторов и солнечных батарей оказываются подчас более привлекательными для землевладельцев, чем их сдача в аренду или использование самими под задачи сельского хозяйства.

Поколенческие и ценностные перемены на селе сопровождают старение и сокращение сельского населения, вплоть до угрозы депопуляции, как это происходит в настоящее время в центральных районах Испании (феномен «пустеющей Испании»). В свою очередь софинансируемые ЕС национальные и региональные программы развития сельских территорий не дают быстрого эффекта и не позволяют переломить негативные демографические тенденции.

Сельские поселения вправе рассчитывать на финансовую помощь ЕС на реализацию небольших, а чаще микролокальных проектов по адаптации к изменениям климата — через специализированный фонд развития сельских территорий ЕС по программе *LEADER / CLLD (Community-Led Local Development)* «Местное развитие под управлением сообщества». Для получения целевых грантов требуется организация местной инициативной группы с участием мэров, местных фермеров, предпринимателей и активистов нескольких сельских поселений, которые пишут в самой простой форме Стратегию местного развития. Проекты могут касаться создания сельских энергетических кооперативов для покупки солнечных панелей и биогазовых установок для переработки сельхозотходов в чистую энергию; восстановления торфяников, малых рек, защитных лесополос и болот для удержания углерода и защиты территорий от засух и наводнений; переработки органических отходов в удобрения или вторичное сырье; термомодернизации старых муниципальных зданий, внедрения систем

«умного» энергоменеджмента и перевода уличного освещения на автономные возобновляемые источники[13].

Вместе с тем переход части фермерских хозяйств на экологическое земледелие, опыт экодеревень и успешных зеленых проектов не отменяют все более активной политизации и углубления конфликта между городом и деревней. Причины протестного движения фермеров в различных странах Евросоюза были обусловлены ограничениями на использование дизельного топлива для сельхозмашин, азотных удобрений и пестицидов, внедрение инициативы сокращения поголовья скота ради снижения выбросов метана.

Недовольство сельских жителей конвертируется в перемены партийного ландшафта. Если в крупных городах ЕС регулярно голосуют за зеленых и левых центристов, то в сельских районах растет поддержка правых партий, в том числе правых популистов и радикалов — например, «Национального движения» во Франции, «Вокс» в Испании, «Альтернативы для Германии», «Братьев Италии». Появляются и новые правые политические партии и движения: так, в 2019 г. в Нидерландах была учреждена аграрная правопопулистская партия «Фермерско-гражданское движение», выступающая против жестких экологических мер ЕС в отношении фермерских хозяйств и объединившая протестный электорат в сельских районах, где традиционно занимаются молочным животноводством [Upham et al. 2025]. Впрочем, сторонников на селе находят и партии левого спектра — «Свободные избиратели» в Германии, «Присяга и Автомобилисты» в Чехии, «Голос — социальная демократия» в Словакии, активно эксплуатирующие контрнарративы энергоперехода в ЕС. Одновременно на фоне падения доверия селян к ведущим политическим партиям в малых сельских муниципалитетах растет популярность беспартийных местных активистов и внепартийных местных (соседских) списков под лозунгами выживания конкретной деревни, сохранения сельских школ и больниц, защиты автомобиля с двигателем внутреннего сгорания как единственного транспорта сельского жителя, против разрушения уклада сельской провинции Европы.

Социальное недовольство и протестное движение на сельской периферии ЕС, риски радикализации электоральных предпочтений сельских жителей, а также задачи продовольственной безопасности и аграрного экспорта в третьи страны объясняют пересмотр европейскими властями жестких требований и ограничений «зеленого курса» и переход к прагматизму в отношении временны*х* показателей достижения углеродной нейтральности сельскими муниципалитетами, жестких ограничений на ведение традиционного сельского хозяйства. Запущенный Европейской комиссией в январе 2024 г. Стратегический диалог о будущем сельского хозяйства ЕС и итоговый доклад, представленный в сентябре того же года, скорректировали приоритеты взаимодействия властей ЕС с фермерами. В финальной версии доклада к ним были отнесены защита

[13] LEADER/CLLD // EU CAP Network. URL: https://eu-cap-network.ec.europa.eu/networking/leader_en (accessed: 09.08.2026).

доходов сельхозпроизводителей, отказ от жесткого административного давления в пользу стимулирующих «зеленый транзит» мер и снижение бюрократической нагрузки на аграрный сектор[14].

Заключение

Конфликт национальных правительств и муниципальных властей в сфере климатической политики ЕС несет в себе риски снижения управляемости в Евросоюзе, ослабления солидарности, углубления территориального неравенства, страновых и макрорегиональных размежеваний в Евросоюзе. Ситуация усугубляется системными экономическими и социальными вызовами, стоящими перед интеграционным объединением, ростом расходов интеграционного объединения на военные нужды на фоне геополитической неопределенности, планируемым расширением ЕС, в первую очередь за счет западнобалканских стран. Как показывает прошлый опыт европейской интеграции, очередное расширение «вширь» потребует реформ и новаций роста «вглубь», а значит, и укрепления общеевропейской идентичности, прежде всего идентичности развития.

Этот политико-управленческий конфликт нельзя рассматривать в отрыве от анализа динамики модели многоуровневого управления в Европейском союзе, подвижной конфигурации вертикальных, горизонтальных и диагональных связей, разногласий между институтами и органами ЕС по поводу путей смягчения этого конфликта и пределов уступок и компромиссов.

Данный конфликт напрямую влияет на достижимость целевых климатических показателей, лидерство ЕС в продвижении глобальной климатической повестки, международный имидж Европейского союза.

Поступила в редакцию / Received: 14.06.2026
Доработана после рецензирования / Revised: 19.07.2026
Принята к публикации / Accepted: 22.07.2026

Библиографический список

Бардин А.Л. Власть городов. О политической субъектности мегаполисов // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. 2025. № 4. С. 34–48. https://doi.org/10.20542/afij-2025-4-34-48

Прохоренко И.Л. Субнациональные элиты как субъекты трансформации политического пространства Европейского союза // Политическая наука. 2014. № 2. С. 108–126. EDN: SGGSQZ

Прохоренко И.Л. Нарративы энергетического перехода в Европейском союзе // Вестник Московского Университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 4. С. 77–97. https://doi.org/10.48015/2076-7404-2022-14-4-77-97 EDN: MWXFGR

Castán Broto V. Urban Governance and the Politics of Climate Change // World Development. May 2017. Vol. 93. P. 1–15. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.12.031

[14] Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture A shared prospect for farming and food in Europe. The final report of the Strategic Dialogue on the future of EU agriculture // European Commission Agriculture and rural development. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf (accessed: 09.08.2026).

Giacomelli M., Görgün E.K., Salata S. et al. Climate Neutrality and Urban Planning: A state of the Art from Literature and the European Cities // Sustainable Cities and Society, 2025. Vol. 130. Article no. 106570. https://doi.org/10.1016/j.scs.2025.106570 EDN: MWXFGR

Climate Obstruction Across Europe / ed. by R.J. Brulle, J.R. Timmons, M.C. Spencer. New York, NY: Oxford University Press, 2024. 401 p.

Hooghe L., Marks G. Multi-Level Governance and European Integration. Lanham, Rowman&Littlefield, 2001. 240 p. https://doi.org/10.5040/9798216401537

Hammermeister S., Dietze V., Spyra M. Climate Change Strategies in Selected Large European Cities: Specific Activities and the Role of Urban Open Spaces // Progress in Disaster Science. 2026. Vol. 30. Article no. 100597. https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2026.100597

Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics / ed. by T. Rayner, K. Szulecki, A.J. Jordan, S. Oberthür. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023. 440 p. https://doi.org/10.4337/9781789906981

Haupt W., Eckersley P., Irmisch J. et al. How Do Local Factors Shape Transformation Pathways Towards Climate-Neutral and Resilient Cities? // European Planning Studies. 2023. Vol. 31. No. 9. P. 1903–1925. https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2147394 EDN: MWXFGR

Hennau S., Steyvers K. Local governments in Belgium // The Oxford Handbook of Belgian Politics / ed. by M. Reuchamps, M. Brans, P. Meier, E. van Haute. Oxford, UK: Oxford University Press, 2026. P. 233–248.

Kastelein R. Role of Local Governments in EU Member States' Climate Policy and Legislation // npj Climate Action. 2024. Vol. 3. Article no. 92. https://doi.org/10.1038/s44168-024-00177-3 EDN: MWXFGR

Kemmerzell J. Cities in European Energy and Climate Governance // Handbook of Energy Governance in Europe / ed. by M. Knodt, J. Kemmerzell. Cham, Switzerland: Springer Nature, 2022. P. 411–427. https://doi.org/10.1007/978-3-319-73526-9_69-1

Kern K. Cities as leaders in EU multilevel climate governance: embedded upscaling of local experiments in Europe // Environmental Politics. 2019. Vol. 28. No. 1. P. 125–145. https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1521979

Kopp M., Montfort S., Pfliegeret G. et al. Climate mitigation and adaptation strategies tailored for different types of European cities: a typology and associated systematic review // Environental Research Letters. 2026. Vol. 21. No. 14. 143001. https://doi.org/10.1088/1748-9326/ae7e97

Tassilo H., Newman P. Cities as International Actors: Urban and Regional Governance Beyond the Nation State. London: Palgrave Macmillan, 2017. 260 p.

The Member States of the European Union / ed. by S. Bulmer, Ch. Lequesne. 3rd ed. Oxford : Oxford University Press, 2020. 468 P.

Toygür I., Sojka A. Does climate policy backlash fuel Eurosceptic vote? Exploring the link in the European Parliament elections // Journal of European Public Policy. 2026. Vol. 33. No. 2. P. 528–554. https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2520296

Upham P., Scholte R., Feron S. Social representations of injustice in sustainability transitions: the case of farmers and Dutch agricultural nitrogen policy // Frontiers of Political Science. 2025. Vol. 7. Article no. 1501904. https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1501904 EDN: MWXFGR

Vrangbæk K. Structural Reform in Denmark, 2007–09: Central Reform Processes in a Decentralised Environment // Local Government Studies. 2010. Vol. 36. No. 2. P. 205–221. https://doi.org/10.1080/03003930903560562

Сведения об авторе:

Прохоренко Ирина Львовна — доктор политических наук, заведующая отделом международно-политических проблем Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН) (e-mail: irinapr@imemo.ru) (ORCID: 0000-0002-8090-7934, SPIN-код: 4531-8759, AuthorID: 203298, Scopus ID: 57191095418, WOS ID: M-1933-2018.