

ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ:

события, оценки, прогнозы

Выпуск 43(59)
2016

СОДЕРЖАНИЕ

**ОТНОШЕНИЯ РОССИЯ – ЗАПАД
НА ФОНЕ СИРИЙСКОГО КРИЗИСА**

Татьяна Пархалина

**ПОЧЕМУ РОССИЯ И ЗАПАД НЕ МОГУТ
ДОГОВОРИТЬСЯ ПО СИРИИ?**

Игорь Истомин

**ЛИДЕР ПОНЕВОЛЕ: «ЕВРОПЕЙСКАЯ ГЕРМАНИЯ»
КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДОМИНАНТА ЕВРОПЫ**

Татьяна Арзаманова

**ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКОЕ ТОРГОВОЕ
И ИНВЕСТИЦИОННОЕ ПАРТНЕРСТВО:
СПЕЦИФИЧЕСКОЕ ПРОЯВЛЕНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

Сергей Минаев



ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК (ИНИОН РАН)

ОТНОШЕНИЯ РОССИЯ – ЗАПАД НА ФОНЕ СИРИЙСКОГО КРИЗИСА

Татьяна Пархалина,

*заместитель директора ИНИОН РАН,
президент Ассоциации евро-атлантического сотрудничества*

Ключевые слова: глобальная безопасность; европейская безопасность; Сирийский кризис; ИГ; холодная война; Россия – США.

Со времен Карибского кризиса 1962 г. ни разу проблемы европейской и глобальной безопасности не были связаны с настолько сильным кризисом в регионе за пределами Европы, как это происходит в настоящее время в связи с ситуацией в Сирии.

По мере своего развития сирийский кризис, как казалось представителям российских элит, представлял России возможность заявить себя не только в качестве региональной, но и глобальной державы. Так случилось в 2013 г., когда Россия, инициировав договоренности с США о вывозе и уничтожении сирийского химического оружия, предотвратила военную операцию США и ряда их союзников против режима Б. Асада. Так произошло и в сентябре 2015 г., когда Россия, начав операцию ВКС против террористических формирований на территории Сирии, продемонстрировала, во-первых, свое возвращение в регион в качестве одного из основных игроков; во-вторых, наличие у нее реальных рычагов влияния на глобальную повестку. В определенном смысле позиция России в вопросе сирийского урегулирования, особенно на первом этапе после начала операции российских ВКС, явилась продолжением российской политики в Украине, когда РФ попыталась выйти из «украинской ловушки» через «сирийскую дверь»: без потери лица продемонстрировать свои военно-технические возможности, высвобождаясь из «украинского капкана».

Однако в тот момент Евросоюз и США очень четко продемонстрировали России, что Украина и Сирия – это два разных трека, что договоренности по Сирии не будут означать отмены санкций, объявленных в связи с Крымом и ситуацией на юго-востоке Украины, а также, что Евро-Атлантика не собирается менять свои базовые подходы и принципы, связанные с функционированием системы европейской безопасности. В 2016 г. дело дошло до отказа от сотрудничества и согласования действий по Сирии между Россией, с одной стороны, и США и их союзниками – с другой.

Ястребы в политических и военных кругах России и стран Запада даже начали говорить об обмене

ядерными ударами, что невозможно было представить в эпоху первой «холодной войны» после 1962 г.

В целом же, оценивая ситуацию, сложившуюся в сфере европейской и глобальной безопасности в связи с сирийским кризисом, приходится констатировать, что в определенном смысле Россия и Запад находятся между Берлинским кризисом 1961 г. и Карибским кризисом 1962 г., когда обе стороны вели игру без правил и не было понятно, чем закончится конфронтация – войной или переговорами.

К счастью, в прошлый раз у Н. Хрущева и Дж. Кеннеди хватило здравого смысла не свергнуть мир в ядерный апокалипсис, отойти от опасной черты военного столкновения и начать переговоры по ограничению прежде всего ядерных вооружений. Чуть позже, после публикации доклада П. Армеля (в то время – министра иностранных дел Бельгии) в 1967 г. и после советского вторжения в Чехословакию в 1968 г., началась разрядка. П. Армель в своем докладе писал о необходимости опираться не только на политику сдерживания Советского Союза, но и начать развивать основы разрядки, т.е. переговоры, поиски компромиссов, договоренности в сфере разоружения, в гуманитарной сфере, экономическое сотрудничество и т.д. В конце 1960-х годов начались встречи, положившие начало Хельсинкскому процессу, который на том этапе завершился 1 августа 1975 г. подписанием Заключительного акта совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, который изменил политический ландшафт нашего континента. Не будучи юридически обязывающим документом, он привел к тому, что оба блока вышли из парадигмы взаимного гарантированного уничтожения и перешли к более-менее цивилизованным отношениям, предполагающим учет интересов друг друга и определенные принципы взаимодействия в условиях мирного сосуществования двух систем.

Невольно возникает вопрос: а неужели нам нужен кризис, сравнимый с Карибским, чтобы обе стороны осознали необходимость начала переговоров по разработке определенных правил игры (при осознании двух моментов: вторая Ялта невозможна, равно как и поражение России).

Развитие событий на Ближнем Востоке уже показало, что наличие общего врага (ИГ) и борьба с ним не приведут неизбежно к примирению России и Запада, цели которых различны, хотя и у тех, и у

других присутствует составляющая борьбы с международным терроризмом. Для России с самого начала кризиса в Сирии ситуация складывалась очень сложным образом. Она не могла не прореагировать на действия ИГ, ибо в этом случае «Исламское государство» уже было бы на российском Северном Кавказе, к тому же позиция противодействия ИГ и поддержка режима Асада давали России реальную возможность заявить себя в качестве серьезного игрока не только в регионе, но и в мире в целом, продемонстрировав в то же время возможности российской военной техники («калибры», стратегические крылатые ракеты Х-101 и т.д.). При этом нельзя не понимать, что Россия отныне втянута (может быть, даже помимо воли разработчиков данной внешнеполитической линии) в долгосрочный конфликт, сравнимый с афганским, с непредсказуемыми для РФ последствиями.

Судя по развитию событий на Ближнем Востоке (Алеппо, Мосул), Россия и Запад, Россия и США в ближайшее время будут существовать в условиях конфронтации или гибридной «холодной войны», характеризующейся рядом признаков «холодной войны» 1950–1980-х годов прошлого столетия. Среди них: военно-политическое сдерживание друг друга, экономические войны, ценностное противостояние, конфронтация в различных регионах мира.

Однако понятно, что уже сейчас, по крайней мере на экспертном уровне, следует приступить к разработке основ новой разрядки, которая, хочется надеяться, начнется не тогда, когда обе стороны подойдут к красной черте взаимного гарантированного уничтожения. Представляется, что новая разрядка должна начаться с разработки мер доверия и инициатив в сфере разоружения, которые могут создать основу для выхода на решения в сфере контроля над вооружениями, и связанных с расширением экономического сотрудничества совместных инициатив в гуманитарной области.

Результаты выборов в США и победа Д. Трампа, без сомнения, повлияют как на ход сирийского кри-

зиса, так и на состояние системы европейской безопасности. Пока еще неясны контуры и состав новой американской администрации. Но Д. Трамп знает, что у ЕС есть и деньги, и технологии для развития собственных вооруженных сил. Поэтому нельзя исключить, что во второй раз после конца 1940-х годов, когда при создании НАТО именно европейцам пришлось убеждать США отказаться от изоляционистских тенденций, распространенных среди американского истеблишмента после Второй мировой войны, европейским политикам и дипломатам придется использовать все свое искусство для убеждения администрации Трампа в том, что трансатлантические связи и солидарность являются основой безопасности Запада. Однако очевидно, что европейцам больше не удастся уклониться от увеличения расходов на собственную оборону до пресловутых 2% ВВП, о чем говорил еще Б. Обама в начале своего первого срока.

Пока можно только констатировать, что существует возможность каких-то договоренностей между Д. Трампом и В. Путиным по ряду вопросов, в том числе по сирийскому урегулированию. В то же время позиция избранного президента явно ударяет по единству Запада в сирийском и украинском кризисах. Нельзя вместе с тем исключить, что со вступлением в должность 20 января 2017 г. новый американский президент изменит не только риторику, но и смысловую нагрузку ряда своих заявлений.

Представляется, что российским элитам не следует поддаваться искушению «трампомании», поскольку Д. Трамп – хоть и не обычный, не системный республиканец, но все-таки республиканец. А с ними как бывший СССР, так затем и Россия начинали хорошо, а заканчивали плохо. России сейчас более чем когда бы то ни было необходим трезвый взгляд и трезвый расчет, демонстрирующий понимание, что нам, прежде всего, следует укреплять отношения с Европой и что вряд ли получится договориться с Вашингтоном, игнорируя мнение европейских столиц, демонстрируя им возможности так сказать «большой сделки» с США.

ПОЧЕМУ РОССИЯ И ЗАПАД НЕ МОГУТ ДОГОВОРИТЬСЯ ПО СИРИИ?

Игорь Истомин,

старший преподаватель Кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО МИД РФ

Ключевые слова: сирийский конфликт; Россия – Запад; холодная война; Украина; радикальный экстремизм, миротворчество.

Публичное обсуждение взаимодействия Москвы и ее западных партнеров относительно Сирии полнится взаимными обвинениями. Представители США и государств – членов ЕС не скупятся на обвинения России в поддержке кровавого диктаторского режима и убийстве мирных жителей¹. Москва высказывает подозрения относительно действительной приверженности Запада целям борьбы с терроризмом и экстремизмом и его связей с радикальными исламистскими группировками².

Обмен претензиями формирует картину неприемлемого противоборства в логике игры с «нулевой суммой». В этой связи уже получило распространение сравнение сирийской ситуации с конфликтами в странах «Третьего мира» времен холодной войны³. Подобное сопоставление вписывается в образ общей геополитического противостояния между Россией и Западом, формируемый также противоречиями по поводу Украины, «замороженных» конфликтов на постсоветском пространстве, деятельности НАТО, спорами о демократии в России⁴.

Общественное мнение нередко страдает синдромом короткой памяти. Между тем, несмотря на накал публичной риторики, Россия и Запад (в лице, прежде всего, Соединенных Штатов) на протяжении последних пяти лет неоднократно демонстрировали попытки добиться урегулирования сирийского конфликта.

Дважды в 2012 и 2014 гг. они старались усадить представителей Башара Асада и его противников за

стол переговоров на основе Женевского коммюнике⁵. В мае 2015 г., несмотря на остроту противоречий по поводу Украины, госсекретарь США Дж. Керри приехал в Сочи для поиска компромисса по Сирии⁶. После начала операции российских Воздушно-космических сил, в сентябре 2015 г., невзирая на острую критику российских действий среди американского политического истеблишмента⁷, стороны вновь попытались добиться прогресса в урегулировании. Результатом этих усилий стало межсирийское перемирие, заключенное 22 февраля 2016 г.⁸, которое, правда, продержалось недолго и не привело к прогрессу в переговорах относительно будущего страны. Наконец, с июля по сентябрь того же года Москва и Вашингтон предприняли еще одну, опять неудачную попытку прекратить насилие в Сирии⁹.

В промежутке между усилиями по урегулированию собственно конфликта в этой ближневосточной стране, Россия и США смогли успешно разрешить кризис вокруг ее химического оружия. В истории развития режимов нераспространения средств массового уничтожения этот случай стал беспрецедентным примером сотрудничества стран в ликвидации существенных запасов отравляющего газа и, связанной с ними инфраструктуры в условиях вооруженного конфликта¹⁰.

⁵ Заключительное коммюнике «Группы действий» по Сирии, Женева, 30 июня 2012 года. URL: http://www.mid.ru/ru/maps/sy/-/asset_publisher/9fcjSOWMERcf/content/id/150810

⁶ Chandler A. Why Is John Kerry in Russia? // The Atlantic. May 12, 2015. URL: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/05/why-is-john-kerry-in-russia/393071/>

⁷ Walker Sh., Gambino L., Black I., Shaheen K. Obama says Russian strategy in Syria is 'recipe for disaster'. 02.10.2015. URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/02/us-coalition-warns-russia-putin-extremism-syria-isis>

⁸ Joint Statement of the United States and the Russian Federation, as Co-Chairs of the ISSG, on Cessation of Hostilities in Syria. 22.02.2016. URL: <http://www.state.gov/pa/prs/ps/2016/02/253115.htm>

⁹ De Young K. U.S., Russia reach deal on cease-fire in Syria. 09.09.2016. URL: https://www.washingtonpost.com/world/russian-foreign-minister-lavrov-says-he-was-thinking-of-calling-it-a-day-on-syria-talks-with-the-united-states/2016/09/09/f37ca320-75ff-11e6-9781-49e591781754_story.html

¹⁰ De Young K. Removal of Syrian chemical arsenal was result of unprecedented collaboration. 29.06.2014. URL: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/2014/06/29/3f6b6a88-fel1f-11e3-8176-f2c941cf35f1_story.html

¹ Из недавних примеров, см.: U.S. slams Russian 'barbarism' in Syria, Moscow says peace almost impossible. URL: <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-un-us-idUSKCN11V0NN; Borger J. Russia accused of war crimes in Syria at UN security council session. 26.09.2016. URL: https://www.theguardian.com/world/2016/sep/25/russia-accused-war-crimes-syria-un-security-council-aleppo>

² Выступление Постоянного представителя Российской Федерации при ООН В.И. Чуркина на заседании Совета Безопасности ООН по Сирии. 25.09.2016. URL: http://russiaun.ru/ru/news/sc_salp

³ Proxy War in Syria: U.S. vs Russia. 06.08.2016. URL: <http://www.nytimes.com/video/world/middleeast/100000004572715/proxy-war-in-syria-us-vs-russia.html>

⁴ Legvold R. Return to Cold War. Polity, 2016.

Подобные повторяющиеся переговорные усилия плохо вписываются в нарратив всепоглощающего геополитического столкновения. Они скорее свидетельствуют о том, что стратегические приоритеты сторон не носят антагонистический характер, а, напротив, совместимы. И Россия, и Запад рассматривают конфликт в Сирии, в первую очередь, с точки зрения угрозы расползания исламистского радикализма и экстремизма¹. Дестабилизация на Ближнем и Среднем Востоке порождает спектр схожих вызовов для обеих сторон. В первую очередь, они сталкиваются с активизацией террористической деятельности, вдохновляемой и поддерживаемой ИГИЛ.

Так, в октябре 2015 г. был взорван вылетевший из Шарм-аль-Шейха самолет российской авиакомпании Когалымавиа с 224 пассажирами и членами экипажа на борту. США столкнулись с террористическими актами в Сан-Бернардино и Орландо. С осени 2015 г. по Европе прокатилась волна нападений, включая наиболее резонансные теракты в Париже, Брюсселе и Ницце. Все эти атаки были инспирированы ближневосточной экстремистской группировкой, претендующей на лидерство в глобальном исламистском движении.

В этой связи может вызвать удивление, что общность угроз и частичное совпадение стратегических приоритетов до сих пор не привели к достижению взаимовыгодного сотрудничества между сторонами. Напротив, в публичном дискурсе, как уже отмечалось, доминирует жесткая взаимная критика. Противоречия между Россией и Западом действительно имеются, но они в большей степени затрагивают вопросы выбора оптимальной линии противостояния исламистским радикалам. Расхождения, прежде всего, сфокусированы на двух вопросах. В первую очередь, разногласия вызывает роль сирийского правительства и армии в развитии конфликта. Москва рассматривает их как основную ударную силу, обеспечивающую проведение сухопутных операций против радикальных организаций, а впоследствии восстановление порядка в стране². США видят в дефектности сирийских государственных институтов, действующих в интересах узкой прослойки политических элит, причину радикализации суннитского большинства³. Соответственно, для России режим Башара Асада представляет часть ответа на вызов исламистского экстремизма, а для США – часть проблемы.

¹ Выступление В.В. Путина на заседании Совета глав государств СНГ. 16.10.2015. URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/news/50515>; Goldberg J. The Obama Doctrine // The Atlantic. April 2016. URL: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>

² Путин В.В. Интервью американскому журналисту Чарли Роузу для телеканалов CBS и PBS. 29.09.2015. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50380>

³ Ahmed A.Sh. Syrian Dictator Who Helped ISIS Rise Now Exploiting Paris Attacks. 14.11.2015. URL: http://www.huffingtonpost.com/entry/bashar-assad-paris-attacks_us_56474d97e4b0603773493ee4

Одновременно стороны не сходятся в определении степени распространенности в Сирии радикального экстремизма. В стране действуют десятки группировок, представляющих широкую палитру идеологических взглядов и связанных широкой сетью неформальных обязательств, тактических договоренностей и временных коалиций. Исламистская риторика используется значительной частью объединений, несмотря на то, что их реальные цели существенно различаются.

Москва отталкивается от расширительной трактовки, рассматривая в качестве легитимных целей вооруженной борьбы все группировки, выступающие с радикально-экстремистских позиций или сотрудничающие с ними. Вашингтон (во многом с учетом позиции своих арабских союзников) считает, что в отличие от организаций с глобальными амбициями (ИГИЛ и Джебхат Фатах аш-Шам), другие объединения могут быть социализированы в случае включения в политический процесс.

При всей значимости обоих противоречий, они не представляются непреодолимыми, они отражают скорее тактические разногласия, чем принципиальные расхождения. Стороны уже демонстрировали способность преодолевать такого рода разногласия в ходе переговорного процесса. В конце 2015 г. США фактически отказались от необходимости ухода Башара Асада как предварительного условия запуска политического урегулирования⁴. В свою очередь, Россия, договариваясь о перемирии с участием оппозиционных группировок, фактически соглашалась с тем, что не все оппозиционеры выступают с радикальных позиций и что часть исламистов может быть реинтегрирована в сирийское общество и элиту.

Если эти противоречия не становятся непреодолимым препятствием на пути взаимодействия России и Запада в борьбе против ИГИЛ и других экстремистских группировок, чем же обусловлены продолжающиеся споры между ними? В качестве основных причин провала усилий сторон по сближению и налаживанию процесса урегулирования можно выделить три основные проблемы: дефицит доверия, распределение сравнительных преимуществ, наличие «безбилетников» среди третьих игроков.

Первой проблемой на пути сотрудничества становится высокий уровень взаимных подозрений относительно реальных мотивов противоположной стороны. И Россия, и Запад опасаются, что риторика борьбы с терроризмом и экстремизмом выступает лишь маскировкой реальных целей, выражающихся в стремлении к расширению влияния в регионе любым путем. Регулярный переговорный процесс на протяжении нескольких лет мог бы способствовать снижению взаимного недоверия, но повторяющиеся срывы

⁴ Meyer H. Putin Sees a Chance for Assad to Stay in Power in Syria. 29.12.2015. URL: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-29/putin-sees-assad-chance-to-stay-as-u-s-pursues-syria-settlement>

достижимых договоренностей подпитывают обоюдные страхи в отношении противоположной стороны.

Особенно явно подобные подозрения проявляются в риторике и действиях американских военных. Министр обороны Эштон Картер и его ведомство крайне скептически относятся к перспективам исполнения Россией своих обязательств в рамках заключаемых договоренностей. В частности, именно они наиболее активно выступали против подписания соглашений между Москвой и Вашингтоном в августе-сентябре 2016 г.¹

Вторая проблема – стремление игроков не просто обеспечить сотрудничество, но и навязать противоположной стороне собственные условия, на которых оно будет осуществляться. И Россия, и Запад, понимая обоюдную заинтересованность в кооперации, ждут, что их контрагенты пойдут на тактические уступки, с учетом общей выгоды. Подобное положение обусловлено неспособностью каждой из сторон добиться желаемого результата (ослабления радикальных исламистских группировок и стабилизации региона) самостоятельно.

Особую роль играет и сам характер угрозы. Несмотря на то, что и Россия, и Запад сталкиваются с регулярными террористическими нападениями, а европейские страны испытывают к тому же растущее иммиграционное давление, негативные внешние факторы сирийской нестабильности не принимают значение экзистенциальных вызовов в настоящее время. Показательно, что и Москва, и Вашингтон в публичном обсуждении, в первую очередь обращают внимание на возможные последствия укрепления ИГИЛ в Сирии и последующего возвращения иностранных боевиков на родину. Актуализация такой угрозы ожидается в более или менее отдаленной временной перспективе. С точки зрения государств (хотя и не обязательно отдельных их граждан) непосредственные риски текущей ситуации остаются приемлемыми, что открывает возможности для продолжительного торга даже за небольшие позиционные преимущества.

Наконец, последнее существенное препятствие на пути миротворческих усилий России и Запада составляет вовлеченность множества участников в сирийский конфликт. В процессе переговоров и Москве, и Вашингтону приходится принимать обязательства не только за себя, но и за большое число союзников и клиентов, действующих в регионе. При этом договаривающиеся стороны не обладают эффективными средствами контроля за действиями своих партнеров по коалиции. Особенно остро эта проблема стоит для Соединенных Штатов, которые опираются на слабо структурированную сеть группировок и отрядов, чьи действия не всегда хорошо скоординированы.

В таких условиях у участников коалиций, возглавляемых Россией и США, неизбежно возникает искушение воспользоваться согласованными договоренностями и эксплуатировать заключаемые перемирия для достижения собственных целей. Они выступают «безбилетниками», которые нередко рассчитывают на помощь от Москвы и Вашингтона, но при этом игнорируют их указания и подрывают усилия по урегулированию ситуации. Эти игроки понимают, что большие державы зависят от них, так как именно они исполняют роль основной боевой силы «на земле», а значит, Москве и Вашингтону трудно отказать им в поддержке, несмотря на репутационные издержки.

Каждая из перечисленных проблем создает существенные препятствия для достижения компромисса и еще больше для реализации достижимых договоренностей. Основным способом, к которому прибегают и Россия, и Запад для их преодоления, становится повышение ставок для противоположной стороны, с тем чтобы принудить ее к поддержке содержательного диалога по Сирии.

Именно такую политическую роль выполняет операция ВКС РФ и регулярные наступления сирийских войск в Алеппо. Схожее значение приобретают постоянные утечки из администрации Б. Обамы относительно наличия влиятельной оппозиции переговорам с Москвой, разработки альтернативных планов на случай провала заключаемых договоренностей, возможности ужесточения американской политики в отношении правительства Б. Асада.

Подобные действия могут способствовать снятию обозначенных выше структурных проблем в торге между Россией и Западом из-за Сирии. На протяжении последних лет они и правда приносили, пусть ограниченные, но результаты. Вместе с тем они связаны с риском окончательного утверждения конфронтационных нарративов, которые сделают невозможным по внутривнутриполитическим причинам достижение компромисса с демонизированным контрагентом.

С течением времени политическому руководству все более сложно удерживать разрыв между ожесточенной риторикой и переговорными реалиями. Смена руководства США в этой связи может предоставить дополнительное время сторонам – новое американское руководство не будет так отягощено провалами договоренностей последних пяти лет, как нынешняя администрация Белого дома.

¹ Cooper H., Sanger D.E. Details of Syria Pact Widen Rift Between John Kerry and Pentagon. 13.09.2016. URL: <http://www.nytimes.com/2016/09/14/world/middleeast/syria-john-kerry.html?register=google>

ЛИДЕР ПОНЕВОЛЕ: «ЕВРОПЕЙСКАЯ ГЕРМАНИЯ» КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДОМИНАНТА ЕВРОПЫ

*Татьяна Арзаманова,
ИНИОН РАН*

Ключевые слова: национальные интересы; европейская безопасность; оборонная доктрина; сдерживание; бундесвер; ЕС; НАТО; нелинейные вызовы безопасности.

Весной 2010 г. тогдашний президент ФРГ Х. Келер в своем интервью для немецкого радио допустил тезис, буквально взорвавший германское общественное мнение: «Страна такого размера, как Германия, настолько зависимая от экспорта, должна сознавать, что в экстренном случае необходимо военное вмешательство, чтобы защитить наши интересы. Например, обеспечить свободу торговых путей»¹. Г-н Келер был вынужден тогда подать в отставку на фоне разгоревшегося скандала. Национальные интересы, которые можно отстаивать с оружием в руках – абсолютно табуированная тема в Германии. Между тем это высказывание, вызвавшее столь неоднозначную реакцию в обществе, демонстрирует буквально квантовый скачок в ментальной эволюции части германского политического истеблишмента.

Призрак германского милитаризма долгие годы продолжал витать над германским академическим дискурсом, все идеи более активной и самостоятельной роли Германии в области европейской безопасности неизменно разбивались о химеры прошлого. Присоединение Крыма к России изменило этот многолетний статус-кво. Кроме того, провальная миграционная политика кабинета А. Меркель сделала необходимыми сильные ходы в других направлениях с тем, чтобы набрать утраченные очки.

В 2013 г. на третьем Берлинском Форуме по внешней политике тогдашний министр иностранных дел ФРГ Г. Вестервелле в своей речи уже затрагивал тему более активной роли Германии в рамках солидарности со своими европейскими партнерами. В своих выступлениях на Мюнхенской конференции по безопасности 2016 г. и президент Германии Й. Гаук, и министр иностранных дел Ф.-В. Штайнмайер, и министр обороны У. фон дер Ляйен подчеркивали необходимость и главное го-

товность Германии взять на себя большую ответственность за обеспечение европейской и международной безопасности, при этом роль Германии должна стать на мировой арене равноценной ее политическому и экономическому весу. В марте 2016 г. во время своего выступления на собрании ХДС в земле Рейнланд-Пфальц А. Меркель заявила, что пришло время для Германии «перестать довольствоваться экспортом товаров и строительством фабрик», и взять на себя больше ответственности за происходящее за границами Европы. То, что это – стратегия, а не голословные заявления, получило свое документальное подтверждение в так называемой Белой книге министерства обороны, опубликованной летом 2016 г., в которой отражены основные векторы внешней политики и политики безопасности страны. Новая редакция документа – первая за последнее десятилетие, что свидетельствует о том, что период стабильности закончился, в Европе наступила эпоха турбулентности, породившая новые угрозы и требующая нового инструментария для их преодоления.

Главные риски безопасности, упомянутые в Белой книге 2016 г.: международный терроризм, киберугрозы, гибридные войны, неконтролируемая миграция, гражданские войны в государствах Северной Африки, Ближнего и Среднего востока, глобальное потепление климата, эпидемии. Главными приоритетами для Федеративной республики названы защита граждан, защита союзников, обеспечение бесперебойной мировой торговли. Впервые в перечень потенциальных угроз безопасности ФРГ попала Россия, которая, по мнению авторов документа, «ставит под вопрос европейский мирный порядок», и в случае сохранения своего нынешнего внешнеполитического курса станет «в обозримом будущем вызовом безопасности континента». Если раньше отношения Москвы и Берлина рассматривались, прежде всего, в контексте экономических интересов, то теперь акцент стремительно сместился к вопросам политики безопасности, и прежде всего, к так называемой *hard security*. Очевидно, что такая расстановка акцентов сохранится как минимум в ближнесрочной перспективе, поскольку главной пробле-

¹ Bundespraesident Koehler tritt zurueck \ Spiegel, 31.05.2010.

мой германо-российских отношений на данном этапе является кризис доверия.

Пожалуй, после прочтения Белой книги в редакции 2016 г. возникает ощущение, что самое главное догматическое изменение германской оборонной политики заключается в следующем: ранее германская политическая элита всегда, подчеркну, всегда следовала в фарватере своих союзников по европейским и трансатлантическим институтам в сфере безопасности. Какой-либо отход от генеральной линии союзников был неприемлем ни для политического истеблишмента, ни для общественного мнения Германии. Сейчас же страна впервые готова «выйти из тени»: из текста новой оборонной доктрины ФРГ явно следует, что страна готова инициировать и возглавлять коалиции в случае необходимости. Иными словами, готова к неприкрытому шелухой финансово-го флера политическому лидерству, обоснованному новой стратегической необходимостью. Глава министерства обороны (МО) ФРГ на конференции в бундесвере 17 октября 2016 г. выразила уверенность в том, что Германия готова взять на себя более активную роль в сфере политики безопасности ЕС. Министр обороны подчеркнула, что самоотречение и самоограничение страны никоим образом не способствуют разрешению тех вызовов безопасности, которые стоят перед Европейским континентом. В своем выступлении¹ от 10 ноября 2016 г. г-жа фон дер Ляйен назвала Германию «великой нацией в центре Европы», на которую возложены две миссии. С одной стороны, немцы должны приложить все усилия для сохранения нынешнего уровня трансатлантического партнерства, поскольку, по словам министра, «конфликтам внутри Альянса радуется только тот, кто не разделяет наши западные ценности». С другой стороны, Германия должна отстаивать собственные позиции везде, «где это только возможно», оставаясь при этом в связке со своими европейскими союзниками. Глава оборонного ведомства подчеркнула, что Европа заботится, прежде всего, о своем экономическом и культурном влиянии, на поле же безопасности она до сих пор недееспособна, и это обстоятельство должно быть изменено в ближайшие годы, Европа должна «взять на себя больше ответственности за свои проблемы с непосредственным окружением», хотя в краткосрочной перспективе Соединенные Штаты останутся «важнейшим столпом НАТО». По мнению министра, для такого шага европейцы нуждаются прежде всего в политической воле, а Брексит и итоги выборов в США могут послужить в этом отношении «важным дополнительным импульсом» для пошагового выстраивания новой архитектуры безопасности в Европе и новых, более уравновешенных отношений со своим заокеанским партнером.

Важным фактором, влияющим на планы германских политиков по достижению большей автономии

Европы в деле обеспечения собственной безопасности, как раз стала предвыборная риторика нового президента США Д. Трампа, который неоднократно в своих выступлениях поднимал тему непропорционального распределения финансового бремени расходов на оборону союзников по НАТО и выказывал недовольство тем фактом, что американцы не только осуществляют оборону континента, но и несут львиную долю расходов в этом отношении. Среди европейских политиков существуют опасения в отношении роста американского изоляционизма во внешней политике и переориентирования США на регион АТР и Ближний Восток.

Большое беспокойство в Берлине вызывает также возможный рост евроскептицизма в Европе, следствием чего явится уже европейский внешнеполитический изоляционизм и попытка заключения выгодных для себя сепаратных договоренностей с «демонизированными» внешнеполитическими акторами (той же Москвой), что для Германии неприемлемо с учетом груза исторической ответственности. Германия начала XXI в. пришла к постепенному де-табуизированию своих национальных интересов и необходимости их отстаивать, однако видит для себя единственно возможным делать это, оставаясь в рамках европейской идентичности. Сейчас в официальной риторике Берлина национальные интересы все еще заменяются «европейскими» или «нашими», но определенные ментальные подвижки уже налицо.

Между тем политическое лидерство несет с собой и определенные издержки. Германии придется отказаться от привычной роли политического контрагента и привилегий финансового донора, чье положение позволяло годами избегать острых углов и прикрываться длинными тенями прошлого. Каким политическим потенциалом обладает Германия на настоящий момент? Роль адвоката Европы во взаимоотношениях с Россией практически утрачена вследствие присоединения Крыма к РФ; страны Средиземноморья возлагают на Берлин косвенную ответственность за свой финансовый кризис. У германского правительства довольно уязвимая позиция внутри ЕС, как только немцы начнут принимать и продвигать непопулярные решения, им тотчас же припомнят их трагическое прошлое. Любые непопулярные меры по санации экономики ряда государств еврозоны немедленно возрождали риторику на тему имперских амбиций Германии и попыток ее правительства загнать в свой *Ordnung* остальную Европу. Очень показателен пример, когда в сентябре 2015 г. во время обсуждения миграционного кризиса, захлестнувшего Европу, премьер-министр Венгрии В. Орбан обвинил Берлин в «моральном империализме» в рамках проводимой кабинетом А. Меркель миграционной политики.

Тем не менее даже если не рассматривать внутривнутриполитические причины германского руководства, побудившие страну претендовать на лидерство в ЕС, сделать это кроме Германии попросту некому. Ведущие страны – участницы Евросоюза либо испытыва-

¹ Maybritt Illnes/10.11.2016/Trumps Triumph – was steht auf dem Spiel? U.a. mit Ursula von der Leyen.

ют серьезные экономические затруднения, либо масштабный институциональный политический кризис, либо то и другое одновременно, им явно не до лидерских амбиций.

На сегодняшний день уже совершенно очевидно, что причиной кризиса ЕС послужил целый ряд факторов, в том числе слишком стремительное развитие и углубление интеграции, которое оказалось не по плечу многим странам – участницам Евросоюза, а также ошибочная миграционная политика, которая привела к практически неконтролируемому потоку беженцев, захлестнувшему континент.

Европа вновь возвращается к идее «локомотивного» *modus operandi*. Те вопросы, которые нельзя или затруднительно решить посредством консенсуса между 28 государствами-членами, предполагается решать с помощью отдельных соглашений между заинтересованными участниками. Ярким примером может служить франко-германская оборонная инициатива, озвученная главой Европейской комиссии Ж.К. Юнкером, по словам которого европейцы нуждаются в «общевропейской политике, политике безопасности и единой европейской политике в области обороны, с тем, чтобы в перспективе создать европейскую армию, дабы иметь возможность выполнять свою роль в мире»¹, более того, это «позволит Евросоюзу более эффективно отстаивать свои интересы на международной арене»².

Выступая на конференции фонда им. К. Аденауэра в Берлине 9 ноября 2016 г., глава Еврокомиссии подчеркнул, что «Соединенные Штаты не будут заботиться о безопасности европейцев в долгосрочной перспективе. Это мы должны сделать сами, и поэтому нам нужно дать новый ход вопросу о европейском оборонительном союзе – вплоть до создания европейской армии»³. Поэтому Берлин и пытается сейчас заполнить этот потенциальный люфт безопасности, поднимая вопрос о необходимости взятия на себя большей ответственности в обеспечении безопасности членам Евросоюза, и прежде всего самой Германии, в краткосрочной перспективе. В отношении украинского кризиса германская дипломатия уже продемонстрировала такую готовность к роли первой политической скрипки на континенте.

Франко-германская инициатива о расширении и углублении военного сотрудничества в рамках ЕС на самом деле родилась не сегодня, длительное время она блокировалась Лондоном. Британское правительство полагало, что реализация подобной инициативы приведет к дублированию функций НАТО. При этом позиция германского МИДа, напротив, заключается в том, что сильная единая внешняя политика и политика в области обороны не является альтернативой или вызовом Североатлантическому альянсу, а лишь сделает действия последнего более эффективными. Совместная инициатива предпола-

гает создание объединенного штаба по координации военных миссий ЕС, создание объединенных структур, управляющих медицинскими службами и обеспечением тыла; совместное использование разведывательных спутников; стандартизация вооружений; совместное военное планирование; создание европейской армейской школы. До 2019 г. планируется полностью интегрировать моторизованную бригаду Нидерландов в германскую дивизию быстрого реагирования, а части немецкого морского десанта интегрировать в голландское войсковое соединение морской пехоты. Это – беспрецедентный до сих пор случай военной интеграции между европейскими союзниками. ЕС также планирует создать объединенный Центр оперативного планирования и проведения миссий ЕС за рубежом (как военных, так и гражданских). Цель создания подобного центра – более оперативное и эффективное реагирование Евросоюза на кризисные ситуации, особенно в тех регионах, где не задействован Североатлантический альянс. Между тем очевидно, что американские союзники предпочли бы созданию новых европейских структур в области безопасности увеличение национальных расходов в рамках НАТО, хотя бы до искомого уровня в 2% от ВВП.

В Братиславе 16 сентября 2016 г. прошел Совет министров стран – участниц Евросоюза, на котором обсуждался вопрос о возможности заключения соглашения о создании объединенных вооруженных сил летом 2017 г. Тем не менее создание так называемой европейской армии труднодостижимо в краткосрочной перспективе, так как требует изменения законодательства на национальном уровне, а также делегирования Европарламенту полномочий по руководству оной.

В сентябре 2016 г. в Германии по заказу фонда им. Ф. Эберта был проведен социологический опрос, по данным которого 54% респондентов высказались за создание единой европейской армии, 35 – против, еще 12% опрошенных не смогли определиться⁴. И это очень любопытный результат, все предыдущие социологические опросы в Германии единодушно демонстрировали нежелание граждан делегировать национальный суверенитет в области обороны европейским структурам. Здесь, очевидно, тоже сыграл свою роль «эффект Трампа».

Полагаю, идеи по созданию европейской армии во многом служат своего рода антикризисным планом по выводу Евросоюза из нынешнего «ментального кризиса». Один из новых *raison d'être*, которые наполняют смыслом идею общеевропейского дома, изрядно поблекшую на фоне нерешенной проблемы беженцев. Идея европейской армии в краткосрочной перспективе остается в первую очередь идеей, политическим топливом, на котором локомотив Германия – Франция сможет развивать европейский интеграционный проект дальше. На эти два государства неизбежно ляжет главная часть финансового бремени

¹ Juncker fordert europäische Armee \\\ DW. 09.11.2016.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ <https://ria.ru/world/20160914/14769379971.html>

данного проекта, однако успех этой инициативы мог бы помочь А. Меркель преодолеть репутационные издержки ее миграционной политики, а они весьма значительны. Так, по результатам опросов общественного мнения, проведенных в январе 2016 г., около 40% граждан Германии высказались за отставку канцлера в связи с ее неспособностью решить миграционные вопросы. Согласно опросу, проведенному осенью 2016 г. по заказу фонда им. Ф. Эберта, 35% респондентов заявили о том, что в настоящий момент «германское государство в большей степени заботится о беженцах, нежели о собственных гражданах»¹. А это – камень в огород непосредственно А. Меркель, с точки зрения которой (в отличие от многих коллег по коалиции), проблема беженцев должна решаться не посредством снижения квоты на их прием, а путем улучшения ситуации в тех регионах, откуда они прибыли. В 2017 г. А. Меркель предостоят самые сложные федеральные выборы за всю ее политическую карьеру, поскольку уровень разочарования миграционной политикой властей в обществе чрезвычайно высок. По данным социологических опросов периода октября–ноября 2016 г., против переизбрания А. Меркель на пост федерального канцлера высказались около половины респондентов. Такие настроения все в большей степени будут способствовать усилению ультраправой части политического поля Германии. Поэтому с учетом такого внутривнутриполитического расклада понятно стремление А. Меркель перетянуть на себя «европейское одеяло».

Создание ЕС позволило Германии постепенно обрести утраченный внешнеполитический суверенитет; потенциальное создание европейского военного (скорее было бы правильным назвать его оборонным) союза в перспективе позволит немцам обрести утраченный суверенитет в области оборонной политики и политики безопасности и окончательно оформить свое безусловное политическое лидерство на континенте, не нуждаясь в прикрытии франко-германского тандема, который долгие годы выполнял роль дуэньи Германии в европейской политике.

Рефреном звучат высказывания германских политиков и экспертов о том, что Россия поставила вопрос о безопасности в Европе ребром, поэтому необходимо в срочном порядке пересмотреть приоритеты бундесвера. Речь идет не только о пересмотре приоритетов бундесвера и союзнических обязательств в рамках НАТО и ЕС, необходимо радикальным образом пересмотреть всю архитектуру безопасности в Европе, поскольку нынешний вариант оказался полностью нежизнеспособным в изменившемся международном контексте. Скорее всего, акцент будет смещен в сторону разработки новой стратегии военного сдерживания и реагирования на новые «нелинейные» вызовы безопасности. Тактика ведения нелинейных военных действий не дает возможности задействовать пятую статью Североатлантического договора о коллективной безопасности

и автоматически подрывает саму доктрину сдерживания. Доктрина точечного участия в миротворческих операциях за рубежом, в которых принимал участие бундесвер, начинает возвращаться к существовавшей в годы «холодной войны» доктрине национальной обороны и коллективной безопасности союзников. Говорить о готовности в настоящий момент вооруженных сил Германии к выполнению всего спектра задач не приходится. С точки зрения главы оборонного ведомства ФРГ, бундесвер годами испытывал хроническое недофинансирование, в рамках Североатлантического альянса по уровню расходов на оборону Германия находится всего лишь на 14 месте. Личный состав бундесвера в отсутствие прямой военной угрозы неизменно подвергался сокращениям, в общей сложности на 408 тыс. человек в период с 1990 по 2016 г. В настоящее время численность военнослужащих бундесвера составляет около 177 тыс. По состоянию на 2016 г. у бундесвера 16 миротворческих миссий за рубежом, общая численность задействованных в них военнослужащих составляет около 3300 человек. Если планы МО ФРГ по дофинансированию бундесвера, предполагающие до 2030 г. четырехкратное увеличение расходов на оборону, будут выполнены в полном объеме, то по этому показателю германская армия выйдет на третье место в мире после армий США и Китая. Впервые за последнюю четверть века планируется увеличение численности личного состава бундесвера на 14 300 военнослужащих, которым предстоит принять участие в миссиях бундесвера за рубежом и в выполнении задач НАТО. Также предусмотрены 4400 новых гражданских позиций. Главной же задачей является общая модернизация вооруженных сил, которая предусматривает увеличение финансирования, улучшение оснащения бундесвера и новую кадровую политику. Стоит вопрос о острой нехватке высококвалифицированного персонала в связи с изменившимся характером угроз, прежде всего это специалисты в области киберзащиты, специалисты по обработке материалов аэрофотосъемки. По результатам ведомственных проверок всех родов войск, в 2015–2016 гг. констатированы серьезная нехватка военной техники и проблемы с ее содержанием. Одним из подтверждений такого положения дел может служить нашумевшая история, когда во время совместных учений сил быстрого реагирования НАТО в Норвегии осенью 2014 г. военнослужащие бундесвера производили стрельбу из деревянных муляжей.

У планов министра обороны ФРГ по реформированию бундесвера множество критиков внутри страны, особенно на левом фланге политического поля. Критики министра говорят о том, что для большей ответственности Германии в области внешней и оборонной политики бундесверу необходимо наращивать не количественные, а качественные характеристики, и искомая большая ответственность не должна сводиться к отправке солдат для участия в миссиях бундесвера за рубежом или уси-

¹ Fes-Umfragen\www.fes.de

ления Североатлантического альянса на его восточных границах. Сейчас же стратегия правительства в отношении бундесвера, с точки зрения лидеров оппозиции, выглядит как попытка «закидать евро» существующие проблемы.

Слабость позиции федерального канцлера и министра обороны заключается не только в более пацифистском настроении оппозиционных партий. А прежде всего в специфической внешнеполитической культуре Германии, сформировавшейся после Второй мировой, и как следствия таковой – отсутствии широкого национального консенсуса в отношении необходимости и правомочности взятия на себя Германией функции политического лидера Европы. Поэтому Германия в рамках своей внутри- и внешнеполитической культуры оказывается своего рода лидером поневоле, за отсутствием реальных конкурентов в нелегком деле преодоления институционального, экономического и ментального кризисов ЕС. Что касается настроений гражданского общества, то на трансформацию его установок в сторону роста поддержки планов правительства взять на себя больше ответственности за обеспечение безопасности в Европе, безусловно, оказали влияние теракты в Париже в ноябре 2015 г. Согласно различным опросам общественного мнения, число поддерживающих подобные планы респондентов возросло за год на 20%.

В 2016 г. Германия председательствует в ОБСЕ. Министр иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайер в декабре выдвинул в интервью «Die Welt» инициативу большего контроля над вооружениями в Европе. По словам министра, такой контроль мог бы послужить надежным средством для предотвращения рисков и формирования доверия: «Мы призываем все государства, которые несут ответственность за безопасность Европы, присоединиться к диалогу о контроле над вооружениями. Европейская безопасность находится под угрозой, вопрос войны и мира снова вернулся на наш континент»¹. По мнению Штайнмайера, недоверия и роста угроз помогли бы избежать совместные инициативы в области безопасности: «Мы нуждаемся в большем количестве диалога с Россией»². Глава германского внешнеполитического ведомства отметил, что на немцах лежит «ответственность внести свой вклад в стабильность и мир, и ОБСЕ является центральной площадкой в этом отношении»³.

Очевидно, что Германия становится центральным европейским игроком и осознает свою готовность не просто реагировать на кризисные ситуации, а реагировать на них на ранней стадии, разрабатывать стратегию и тактику преодоления кризиса и брать на себя лидирующие функции в рамках процесса кризисного урегулирования. Так, например, немцы выразили готовность предоставить АВАКС с

немецкими экипажами сирийской коалиции, поставляют вооружения курдскому ополчению, воюющему с ИГ, увеличивают миротворческий контингент бундесвера в Мали и т.д.

Прошлое Германии – ее слабое звено. К немцам апеллируют в кризисных вопросах, ожидая от них прежде всего финансовой помощи, и затем, если давление Берлина оказывается чересчур жестким, начинают припоминать грехи прошлого. Когда-то бывший германский канцлер Герхард Шрёдер в начале своего первого законодательного периода высказался в том духе, что целью германского правительства является Европейская Германия, а не Германская Европа. И сейчас эта тема вновь становится популярной, порождая не только широкий академический и общественный дискурс, но и турбулентность германского политического поля.

ФРГ необходима широкая общенациональная дискуссия по вопросам политики безопасности и обороны, с четким определением того, что есть современная Германия и куда она должна двигаться. Между тем в связи с предстоящими выборами большинство политиков стараются избегать определенной риторики на этот счет, вполне справедливо опасаясь, что части избирателей придется не по вкусу те или иные установки. Для Германии на пути усиления своей военно-политической роли и превращения в одного из ключевых акторов в сфере безопасности необходимо, прежде всего, освободиться от собственных стереотипов в отношении самой себя. Германия нуждается в новой внешнеполитической стратегии, основанной на найденных ответах на следующие вопросы: каковы главные угрозы для Германии в настоящее время? Каковы интересы Германии? Каким инструментарием должна и может располагать страна, чтобы иметь возможность отстаивать эти интересы? Рупрехт Поленц, бывший председатель комитета Бундестага по внешней политике очень емко сформулировал одну из главных миссий, стоящих перед страной сегодня: «Если нет политического видения того, что должно быть в Сирии и в Ираке потом, то эту борьбу не выиграть, поэтому главная задача Германии сегодня – способствовать разработке подобного политического видения»⁴.

Логика послевоенного мира, равно как и логика «холодной войны» диктовали Германии единственно возможный лейтмотив действий – примкнуть к союзникам и следовать в их фарватере. Реалии дня сегодняшнего диктуют Германии совершенно иную парадигму действий – стать лидером и вести Европу за собой, ибо кроме нее это попросту некому сделать. Возрастание значения Германии как мирового актора влечет за собой не только необходимость роста ее ответственности в рамках мирового масштаба, но и необходимость стать действенным партнером в сфере обеспечения безопасности. Традиционно сильнейший инструмент германской внешней политики второй половины XX в. – сильная экспортно-ориентирован-

¹ Sturm D. Die Frage von Krieg und Frieden ist zurueck in Europa \ \ www.diewelt.de.25.11.2016

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ <http://dw.com/p/1HBtW>

ная экономика – нуждается в стабильности в глобальном контексте. Необходимо вывести мир из ступора псевдо «холодной войны», дать новый импульс политическому диалогу и поиску компромисса. А для этого необходима широкомасштабная дискуссия по всем ключевым вопросам европейской безопасности, причем не только в рамках ЕС – Россия, но и прежде всего в рамках атлантического партнерства.

Присутствие на континенте Соединённых Штатов в качестве гаранта европейской безопасности позволило Германии, несмотря на навязанную после 1945 г. своего рода «внешнеполитическую инфантильность», стать ведущей региональной державой, не прибегая при этом к набору традиционных инструментов борьбы за сферы влияния. Трансатлантический зонтик позволил Германии стать тем, кто она есть. Нация была демонизирована, понятие национальных интересов табуировано в рамках внутривнутриполитического дискурса. Но стремительное изменение международного контекста и возвращение в европейскую политику традиционных элементов *hard security* постепенно меняют менталитет и риторику германского политического истеблишмента, по крайней мере, его «красно-черного» спектра. Для европейской модели, испытывающей сильную центробежную перегрузку, жизненно необходима цементирующая идея, способная сохранить ценностную наполненность ЕС и придать ей импульс дальнейшего продвижения интеграции. Именно в силу детерми-

нированности «германского возрождения» двумя феноменами XX в. – трансатлантической солидарностью и европейским единством, официальный Берлин как минимум в среднесрочной перспективе будет заинтересован в сохранении этих двух гарантов, теперь уже стабильности европейской цивилизации при политическом лидерстве Германии.

Немцам предстоит окончательно перейти от роли реципиента к роли донора безопасности. Более полувека назад Соединенные Штаты и их союзники создали ситуацию, которая позволила Германии не только восстать из пепла Второй мировой, но и прийти к стабильности и процветанию. Теперь Берлин чувствует себя в праве (и в силах) написать новую главу в европейской истории. Между тем Германия будет сильно обременена Европой. В качестве континентального лидера ей придется существовать в ситуации полирегиональной нестабильности, большого количества внешнеполитических акторов, часть из которых не признает никаких правил игры, повторяющихся экономических кризисов, вероятной напряженности в отношениях ЕС / НАТО, пролиферации конфликтов и растущего разделения ЕС по условной линии Север / Юг. Конечная же цель новой германской парадигмы безопасности – стратегическая автономия Европы при политическом лидерстве Германии с учетом всего спектра современных вызовов безопасности, стоящих перед континентом.

ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКОЕ ТОРГОВОЕ И ИНВЕСТИЦИОННОЕ ПАРТНЕРСТВО: СПЕЦИФИЧЕСКОЕ ПРОЯВЛЕНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Сергей Минаев,

старший научный сотрудник ИНИОН РАН

Ключевые слова: ТТИП; ТПП; ВТО; тарифные барьеры; глобализация; трансатлантическая торговля.

13 февраля 2013 г. в совместном заявлении президент США Б. Обама, тогдашний глава Еврокомиссии Жозе Мануэль Баррозо и тогдашний глава Европейского совета Херман Ван Ромпуй объяви-

ли о том, что США и Евросоюз начинают переговоры о создании Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП)¹. Они отметили, что эта организация будет иметь возможность

¹ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=869>

не только расширить торговлю и инвестиции через Атлантику, но и создать глобальные правила, которые способны укрепить многостороннюю систему международной торговли. ТТИП должно иметь целью не только выйти за классические рамки устранения тарифных барьеров для торговли и открытия рынков для инвестиций, услуг и государственных закупок, но и привести к унификации правил и технических стандартов, которые являются в настоящее время наиболее важным препятствием для трансатлантической торговли. Различия в государственном регулировании эквивалентны тарифам в 10% (в некоторых отраслях – 20%), в то время как классические тарифы составляют около 4%. Решение о начале переговоров последовало после того, как в Вашингтоне встретились комиссар ЕС по торговле Карел Де Гухт и торговый представитель США Рон Кирк, которые председательствуют в «Рабочей группе по занятости и экономическому росту», созданной в ноябре 2011 г. В настоящее время Евросоюз и США производят 47% мирового ВВП и обеспечивают треть мировой торговли. Ежедневно их взаимная торговля составляет 2 млрд евро, а накопленные взаимные инвестиции превышают 2 трлн евро. Создание ТТИП могло бы к 2027 г. дать дополнительный ежегодный прирост ВВП в 0,5% для ЕС и в 0,4% для США. Это было бы эквивалентом дополнительных 86 млрд евро в год для ЕС и 65 млрд евро для США. Как отмечалось в заявлении, в центре переговоров три главных блока вопросов: доступ на рынки, государственное регулирование и нетарифные барьеры для торговли, а также осуществление вклада в совершенствование глобальной торговой системы.

В первом блоке речь идет о том, чтобы приблизиться к полному устранению всех пошлин в трансатлантической торговле промышленными и сельскохозяйственными товарами. В целом, как подчеркивалось в заявлении, трансатлантические тарифные барьеры сравнительно невысоки и составляют в среднем 5,2% для ЕС и 3,5% для США. Однако, учитывая значительный объем взаимной торговли, эти барьеры заметно увеличивают издержки как для производителей, так и для потребителей. Что касается услуг, то обе стороны желают открыть свои рынки по меньшей мере в той степени, в которой они открыты в других существующих внешнеторговых соглашениях. Одновременно целью является открытие рынков в новых отраслях услуг, таких как транспорт. В отношении инвестиций следует стремиться к тому, чтобы обе стороны обеспечили их либерализацию и защиту в той мере, которая достигнута в других внешнеторговых соглашениях. В настоящее время для европейских компаний госзаказы составляют 25% ВВП и обеспечивают 31 млн рабочих мест. Предполагается открыть доступ к государственным заказам на всех уровнях без дискриминации для европейских компаний.

Относительно второго блока говорится о том, что в современной трансатлантической торговле

очень важны препятствия, которые создаются не таможенными пошлинами, а, например, разными стандартами защиты природной среды для автомобилей. Производители и в ЕС и в США, которые желают продать свои товары по другую сторону Атлантики, часто должны платить и проходить процедуры согласования дважды. Целью соглашения является снижение необязательных издержек и проволочек для компаний, с одновременным сохранением высокого уровня защиты здоровья и безопасности для потребителей. С этой целью обе стороны стремятся сближать или взаимно признавать стандарты друг друга, заключив соглашение, в частности, о санитарных и фитосанитарных нормах. Кроме того, они намерены работать над совместимостью норм регулирования в таких специфических отраслях, как химическая, автомобильная и фармацевтическая промышленность.

Что касается третьего блока, то речь идет о том, что, учитывая объем трансатлантической торговли, обе стороны могли бы способствовать укреплению многосторонней торговой системы. В области прав интеллектуальной собственности и ЕС и США придерживаются высоких стандартов защиты этих прав и наказания нарушителей. Поэтому здесь идет речь не столько о гармонизации, сколько о выявлении специфических отраслей, где могут иметься расхождения. Чтобы сделать ТТИП подлинно соглашением XXI в., обе стороны стремятся устранить препятствия для торговли в таможенной сфере, защиты конкуренции и ограничения роли госпредприятий, стимулирования современного использования сырья и энергии и поощрения малых и средних предприятий.

Про соглашение XXI в. участники переговоров в 2013 г. вспомнили не случайно. Одновременно шли переговоры о создании Транстихоокеанского партнерства (ТТП) – они впоследствии завершились в октябре 2015 г. подписанием соглашения в американской Атлантике. И это стало важнейшим событием в мировой торговле со времен создания ВТО. В ходе этих переговоров их участники говорили как раз о соглашении XXI в. В случае с ТТП (как и в случае с ВТО) важнейшими лицами были развивающиеся страны.

Объявление о начале переговоров с целью создания ТТИП послужило поводом для академической дискуссии о подобных соглашениях в современном мире. В частности, в феврале 2014 г. лауреат Нобелевской премии по экономике Пол Кругман прокомментировал идею ТТИП (а также ТТП) следующим образом. «Первое, что вы должны в целом уяснить относительно внешнеторговых соглашений: ныне они совсем не такие, как прежде. Славные дни внешнеторговых переговоров – таких как Раунд Кеннеди в рамках ГАТТ в 1960-е годы, приведший к радикальному снижению таможенных тарифов во всем мире – остались в далеком прошлом. Почему? В основном потому, что старомодные торговые сделки ныне являются жертвой успехов своих

предшественников – уже нет такого протекционизма, уровень которого можно было бы намного сократить. Средние американские импортные тарифы с 1960-х годов снизились на две трети. Согласно последним оценкам американских ограничений импорта, сделанным Международной торговой комиссией, они в целом составляют менее 0,01% ВВП США. Скрытый протекционизм в сфере услуг – правила и требования, которые препятствуют иностранной конкуренции, скажем, в страховании – естественно требуют от конкурентов дополнительных финансовых издержек. Но фактом является то, что в настоящее время так называемые торговые соглашения в основном касаются других вещей. В частности, прав собственности, вроде защиты патентов на лекарства и авторских прав на кинофильмы. Именно об этом идет речь в соглашениях о ТТИП, а также ТТП»¹.

В ответ британский еженедельник *The Economist* отметил следующее². Во-первых, действительно, за последние полвека общий уровень таможенных тарифов на товары чрезвычайно снизился. С макроэкономической точки зрения потенциал для дальнейшего их снижения очень мал. Однако уровень тарифов низок не на все товары без исключения. На некоторые категории товаров импортные тарифы сравнительно высоки, и хотя эти категории не настолько значительны, чтобы снижение тарифов здесь было значимо макроэкономически, оно весьма желательно.

Во-вторых, заявленной целью как ТТИП, так и ТТП является снижение нетарифных барьеров для международной торговли, которые в большинстве случаев гораздо более удорожают товары, чем барьеры тарифные. По оценкам Всемирного банка американские барьеры для сельскохозяйственного импорта сравнительно невысоки и составляют в среднем 2,2%. Однако тарифный эквивалент всех мер, применяемых США для ограничения такого импорта, включая нетарифные барьеры, составляет 17,0%. В-третьих, скрытый протекционизм в торговле услугами действительно существует и резко удорожает импорт услуг. В частности, себестоимость для поставщиков таких ключевых услуг, как транспорт и морские перевозки на американском рынке теоретически может расти до бесконечности. Доля услуг в ВВП США в 4 раза превышает долю товаров, но в американской внешней торговле услуги составляют всего одну пятую. За последние 20 лет правила международной торговли услугами не менялись – соглашения о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве и Транстихоокеанском партнерстве как раз и должны обновить эти правила, облегчив трансграничную продажу услуг по страхованию, финансовых и консультационных услуг, а также услуг в области информационных технологий и защиты природной среды.

Особенно важны в обоих соглашениях инвестиции. В настоящее время правила трансграничных инвестиций в значительной степени основаны на принципе *ad hoc* – для каждого конкретного случая. Компания, заинтересованная в приобретении акций компании в другой стране, часто вынуждена быть осторожной, чтобы не приобрести слишком много акций или не инвестировать в политически чувствительные отрасли, дабы не привлечь внимание властей этой страны. Оба соглашения как раз и рассчитаны на то, чтобы избавиться от такого принципа и облегчить компаниям принятие инвестиционных решений.

Наконец, ТТИП, как и ТТП, должно способствовать гармонизации государственного регулирования. Для компаний является большой проблемой то, что сейчас они вынуждены получать одобрение на свою продукцию отдельно от каждого из многочисленных правительств. Если эти правительства договариваются о некоем едином наборе стандартов и потом каждое из них признает одобрение, полученное компанией от другого правительства, это снижает издержки производителей и потребителей самых разных товаров – от пищевых продуктов до электрических лампочек и медицинского оборудования.

Как бы то ни было, после более чем трех лет переговоров о ТТИП дискуссии продолжались настолько бурно, что в августе 2016 г. министр экономики Германии Зигмар Габриэль отметил, что, по его мнению, переговоры с США фактически провалились, хотя никто не хочет этого признавать. Французские власти продолжали подчеркивать, что они выступают против планов партнерства в его нынешнем виде, так как оно слишком благожелательно для американского бизнеса, в том числе сельскохозяйственного. Представитель Еврокомиссии Маргаритис Схинас отметил, что Комиссия готова завершить переговоры с США до конца 2016 г., но «не собирается жертвовать для этого безопасностью, здоровьем и защитой информации или культурным разнообразием европейцев». В свою очередь президент Американской федерации труда и Конгресса промышленных организаций Ричард Трамка подчеркнул, что соглашение, которое должно гармонизировать государственное регулирование безопасности товаров и условий труда, не повышает стандарты этого регулирования, а, напротив, снижает.

Положение осложнило избрание в ноябре 2016 г. президентом США республиканца Д. Трампа, который в ходе телевизионных дебатов с кандидатом от Демократической партии Х. Клинтон прямо выступил против участия США в ТТИП и ТТП, заявив, что предлагает снизить налоги для крупных корпораций, чтобы они переносили производство в США. Между тем в мире разворачивается своеобразная налоговая война между Америкой и Европой. Еврокомиссия 30 августа 2016 г. потребовала от Ирландии взыскать с американской компании Apple 13 млрд евро недоплаченных налогов. Комиссия заявила, что ирландские власти в 1991 и в 2007 гг.

¹ <http://www.nytimes.com/2014/02/28/opinion/krugman-no-big-deal.html?ref=paulkrugman&r=0>

² <http://www.economist.com/node/21598063/print>

искусственно снизили ставки налога для этой компании, и хотя она формально не нарушила никаких законов, ее налоговая сделка с Ирландией противоречит правилам Евросоюза об ограничении государственной помощи. Речь идет о двух зарегистрированных в Ирландии дочерних предприятиях Apple, которые владеют правами интеллектуальной собственности этой компании за пределами США, торгуют во всех странах Евросоюза и перечисляют всю прибыль некоей головной организации, которая не является налоговым резидентом ни в одной стране, в результате чего Apple от продажи товаров в Европе платит налог на прибыль ниже 1%. Министерство финансов США тут же сообщило, что решение Еврокомиссии является несправедливым, означает «налоговое ограбление», а сама комиссия превратилась в «наднациональный налоговый орган», в то время как только США имеют право решать, сколько платить налогов американским компаниям.

После такого решения Еврокомиссии Соединенные Штаты могут принять собственные налоговые меры, собственно, об этом уже предупредило Евросоюз Министерство финансов США. В настоящее время ставка налога на прибыль в этой стране составляет 35%, однако компании могут отложить платежи, если полученная прибыль пока находится

за рубежом. Такой отложенной в налоговом отношении прибыли у американских компаний уже накопилось на 2 трлн долларов. Власти США решили, что Еврокомиссия претендует именно на эти деньги: под видом борьбы с незаконными государственными субсидиями предполагается изъять часть налогов, которые принадлежат федеральному бюджету США. Так как в американской политической жизни одна из ключевых ролей играют вопросы налогообложения, не исключено изменение законодательства и снижение ставки налога на прибыль для тех транснациональных корпораций, которые выведут деньги из европейских государств. Тем самым власти США хотя бы частично лишат Евросоюз американских денег, а также искушения взыскать эти деньги в виде налогов в бюджеты европейских стран.

Сложившаяся по обе стороны Атлантики налоговая ситуация еще больше затруднит реализацию ГТИП. В любом случае можно отметить, что это соглашение, в отличие от ВТО и ТТП, задумано как специфическое проявление глобализации, где действующими лицами являются только промышленные страны, и трудности переговоров в данном случае объясняются именно этим обстоятельством.

Бюллетень публикуется Отделом проблем европейской безопасности Центра научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем ИНИОН РАН с целью способствовать развитию конструктивного диалога по проблемам безопасности в Евро-Атлантическом регионе. Мнения авторов, высказанные на страницах бюллетеня, отражают их личную точку зрения и не обязательно совпадают с позицией ИНИОН РАН.

Редакционный совет:

Академик В.Г. Барановский

Генерал-майор в отставке В.З. Дворкин

Д-р полит. наук Д.В. Ефременко

Д-р полит. наук А.И. Никитин

Канд. истор. наук А.В. Загорский

Главный редактор – канд. истор. наук Т.Г. Пархалина

Ответственный секретарь – Т.В. Арзаманова

www адрес:

http://www.inion.ru/index.php?page_id=487

всего выпусков: 59 (на конец 2016)

Свидетельство о регистрации ПИ №ФС77-2172