

США И ЕВРОПА: В ПОИСКАХ ОТВЕТА НА НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

© 2017 г. **О.В. Приходько***

Статья поступила в редакцию 20.12.2016.

В последние годы США и Европа сталкиваются с новыми вызовами, которые стали следствием ухудшения военно-политической ситуации в Европе в результате обострения противоречий между Россией и Западом. Причина такого положения дел – украинский конфликт, кризисы на Ближнем Востоке, провоцирующие неконтролируемый поток беженцев и мигрантов в страны ЕС и создающие почву для террористических нападений на европейской территории, а также глубокий внутренний кризис в самом Евросоюзе и итоги британского референдума по брекситу. В статье анализируется влияние изменений в глобальном балансе сил и сдвигов в региональных приоритетах США на американскую политику в Европе, даётся оценка возможных последствий происходящих изменений в политической эволюции ЕС и избрания Д. Трампа президентом США для трансатлантических отношений. Предпринята попытка выяснить, насколько нынешние перемены в этих отношениях носят закономерный характер, а в какой мере трансформация политики Вашингтона на европейском направлении при новой администрации может быть подвержена воздействию временных и субъективных факторов. Особое внимание уделено выявлению преемственности и новизне в американском подходе к вопросу о европейской оборонной интеграции.

Ключевые слова: *итоги работы администрации Обамы, повестка дня для Д. Трампа, европейская безопасность, НАТО в структуре европейской оборонной интеграции.*

Политика США в Европе: меняющийся глобальный контекст и традиционные постулаты

Выстраивая отношения с европейскими государствами, США заявляют о своей приверженности идее "единой и демократической Европы", хотя на практике руководствуются не абстрактными декларациями на эту тему, а сугубо прагматическими интересами. В течение десятилетий тесные связи США со странами НАТО и ЕС составляют фундамент западного сообщества. В Европе сосредоточены самые надёжные внешнеполитические и военные

* ПРИХОДЬКО Олег Владимирович – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Центра региональных проблем ИСКРАН. Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3 (olegvladim@yandex.ru).

активы Соединённых Штатов, регион представляет собой стратегически важный плацдарм для глобального проецирования американской силы и влияния.

В меняющемся мировом балансе сил, когда происходит формирование мультицентричной системы международных отношений, проблема европейской безопасности приобретает в американской стратегии более широкое толкование. США приходится соизмерять потенциальные издержки своей вовлечённости в европейские кризисы и конфликты с расходом всё больших ресурсов на соперничество с основными геополитическими конкурентами – Россией и Китаем – на глобальном уровне и противодействием угрозам и вызовам в регионах. В условиях формирующейся гетерогенной многополярности стратегическое пространство для манёвра у США сокращается по сравнению с ситуацией первых двух десятилетий после окончания "холодной войны", когда американское доминирование в международных делах было неоспоримым. Происходящие изменения в глобальном балансе сил ведут к уменьшению роли Европы в мировых делах на фоне подъёма новых центров влияния.

В своей европейской политике американская администрация вынуждена считаться с тем, что страна перегружена внешнеполитическими проблемами, сталкиваясь с серьёзными конфликтами на Ближнем Востоке, где происходит геополитическая трансформация региона, и на Азиатско-Тихоокеанском пространстве, где обостряется конкуренция с Китаем. Поэтому, как полагает Вашингтон, Европа должна пытаться собственными силами справляться со своими кризисами и проблемами. США добиваются от союзников большего вклада не только в сфере европейской безопасности, но и в реагировании на глобальные вызовы, особенно в тех случаях, когда необходимо перераспределение ресурсов, дипломатическая поддержка и придание легитимности действиям Вашингтона, которые носят неоднозначный характер с точки зрения международного права.

Если судить по объёму внешнеполитических, военных и экономических усилий, которые США тратят на Ближнем Востоке и в АТР, отношения с Европой сейчас стоят для них не на первом месте. Однако это не отменяет её эксклюзивного положения в американской системе региональных приоритетов. Европа остаётся регионом, который отличается особой насыщенностью военно-политическими связями с США. С учётом недавнего вступления Черногории в НАТО уже 27 европейских государств связаны обязательства по обороне с Вашингтоном. Особое место Европы в американской стратегии определяется тем, что последствия политики США в отношении этого региона выходят далеко за его рамки. В течение всего периода после окончания "холодной войны" Вашингтон геополитически осваивал "восточные территории" в Европе, демонстрируя свою заинтересованность в расширении НАТО.

Союзнические обязательства, действующие в рамках атлантического альянса, служат инструментом американского влияния на политику стран, которые передоверили США обеспечение своей безопасности. В Конгрессе явно доминируют настроения в пользу продолжения экспансии альянса в

Европе, что подтверждает законопроект о военных расходах на 2017 фин. год. Он содержит положение о необходимости продолжения работы по подготовке стран-претендентов к вступлению в НАТО и активного сотрудничества с Грузией и балканскими государствами (в частности, с Косово и Македонией) на промежуточных этапах их интеграции с альянсом. *Однако победа Д. Трампа на президентских выборах может привести к значительному замедлению динамики этого процесса. Возрастает вероятность того, что вопрос о геополитических планах НАТО может стать предметом острых споров между новым главой американской администрации и Конгрессом.*

Сдвиг американских стратегических приоритетов на Ближний Восток и в АТР, наблюдавшийся в президентство Б. Обамы, вызвал критику со стороны той части американского политического и экспертного сообщества, которая отстаивает верховенство атлантического направления в стратегии США. В своём докладе накануне саммита альянса в Варшаве (июль 2016 г.) бывший заместитель госсекретаря Р. Бэрнс и бывший Главком ОВС НАТО в Европе Дж. Джоунс утверждали, что *восприятие союзников как бремени, о котором периодически говорили лидеры демократов и республиканцев в исполнительной и законодательной власти на протяжении последних лет, постепенно вытеснило НАТО с центрального места в американской внешней политике, отодвинув его на периферию политических приоритетов США*¹.

Американская неудовлетворённость вкладом европейских союзников в сфере обороны и безопасности – постоянная тема в трансатлантических отношениях последних лет. Эта тема поднималась в ходе президентской гонки в США её победителем Д. Трампом, который охарактеризовал НАТО как дорогостоящий, устаревший альянс и обвинил Европу в паразитировании на американской военной мощи². Тогда ещё республиканский кандидат в президенты усомнился в ценности альянса для США и необходимости американских оборонных обязательств в отношении стран Центральной и Восточной Европы, когда те не желают тратить на свою безопасность. Он заявил, что в его президентство США не будут защищать восточноевропейские страны, если они не увеличат свои расходы на оборону. *Именно среди сторонников Д. Трампа доля критиков альянса была самой большой (30% участников соц-опроса)*³.

Хотя его скептические суждения о НАТО прозвучали в полемическом задоре, их нельзя списать исключительно на предвыборную риторику. Они отражают общественно-политические дискуссии в США по вопросам национальной безопасности, глубинные настроения немалой части американского обще-

¹ Burns N.R., Jones J.L. *Restoring the Power and Purpose of the NATO Alliance*. 16.06. 2016. Available at: http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Restoring_the_Power_and_Purpose_of_the_NATO_Alliance_web_0624.pdf.

² Donald Trump Questions U.S. Role in NATO. Financial Times, 22.03. 2016. Available at: <https://www.ft.com/content/2695854c-efaf-11e5-a609-e9f2438ee05b>.

³ Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World. Pew Research Center. 5.05. 2016. Available at: <http://www.people-press.org/2016/05/05/public-uncertain-divided-over-americas-place-in-the-world>.

ства, которая ставит под сомнение необходимость вовлечённости страны и больших затрат национальных ресурсов в международных кризисах и конфликтах. В этих дискуссиях и либералы, и консерваторы не оспаривают тезиса, что США должны оставаться доминирующей военной державой в мире. Однако они расходятся в понимании того, что подразумевают интересы национальной безопасности: только защиту суверенитета, территориальной целостности и безопасности США или более широкий круг задач, связанных с расширением американской гегемонии и продвижением либеральных ценностей. *Победа Д. Трампа на президентских выборах предполагает ослабление политических позиций сторонников расширительной трактовки национальных интересов США.*

Американская стратегия консолидации трансатлантического сообщества

В последние годы президентства Б. Обамы американский подход к отношениям с Европой имел свою специфику, которая определялась тем, что ЕС, едва преодолев пик бюджетно-финансовых потрясений в еврозоне, столкнулся с системным кризисом в результате наложения сразу нескольких негативных процессов: это усиление размежевания интересов между странами ЕС, которое ведёт к фракционному дроблению внутри организации и вообще ставит под вопрос нынешнюю модель европейской интеграции, миграционный коллапс, рост евроскептических настроений в обществе, брексит, а также усиливающаяся неравномерность экономического развития.

Евросоюз представляет собой единый рынок с суммарным ВВП в 18,5 трлн. долл., и его дестабилизация в результате ослабления или даже частичной дезинтеграции имела бы ощутимые негативные последствия для экономики США, учитывая масштабы торгово-экономических взаимосвязей между ними. Достаточно сказать, что в 2015 г. экспорт американских товаров в ЕС составил почти 251 млрд. долл. *Вашингтон заинтересован в сохранении стабильности ЕС, так как ослабление объединённой Европы создаст для него необходимость дополнительных инвестиций в безопасность союзников, увеличит бремя американских обязательств в регионе, вызовет замедление роста глобальной экономики, что приведёт к негативным последствиям для экономического положения самих США.* Б. Обама не скупился на декларации в поддержку европейских партнёров и всячески превозносил значение готовящегося соглашения по Трансатлантическому торговому и инвестиционному партнёрству (ТТИП). Однако результаты британского референдума по брекситу, вступление Франции и Германии в избирательный цикл и победа республиканского кандидата на президентских выборах в США означают, что завершение переговоров по ТТИП откладывается на неопределённое время. В ходе предвыборной кампании Д. Трамп критиковал соглашения по либерализации торговли за то, что они ведут к переносу производства за рубеж и потере рабочих мест в США.

Вашингтону приходится иметь дело с Европой, которая в результате внутренних социально-политических процессов, массового переселения мигрантов с Ближнего Востока и демографических сдвигов в ней самой, вступила в исторически длительный переходный период, исход которого неясен и последствия для трансатлантических отношений не поддаются надёжному прогнозу. В период, когда Европа сталкивается с самыми серьёзными потрясениями после окончания "холодной войны", США лишаются важного голоса в формировании политики ЕС в результате плебисцита в Великобритании по брекситу.

У США появились опасения по поводу того, как Европа, переживающая глубокий внутренний кризис, справится с внешними вызовами – беспрецедентным наплывом беженцев с Ближнего Востока, "исламистским терроризмом", конфликтами на её южной и восточной периферии. Особое беспокойство у них вызвал вопрос поддержания единства рядов европейских партнёров в условиях обострения противостояния с Россией из-за конфликта на Украине. По мнению Вашингтона, глубокий кризис, который переживает ЕС, делает европейских союзников более уязвимыми для внешнего давления. США стремились избежать возможной потери доверия к американским обязательствам по безопасности и взяли курс на наращивание своих сил в Европе. В 2016 г. администрация запросила у Конгресса увеличение ассигнований с 789 млн. долл. до 3,42 млрд. долл. в бюджете Министерства обороны на следующий год для усиления американского военного присутствия в Европе, что более чем в 4 раза превышает аналогичные расходы 2016 года. Согласно законопроекту о военных расходах на 2017 фин. г., упомянутая сумма выделяется на инициативу по укреплению гарантий европейской безопасности, "чтобы начать переход от преимущественно поддержки партнёров и союзников Соединённых Штатов к сдерживанию Российской Федерации".

По словам тогдашнего министра обороны США Э. Картера, впервые за четверть века "инвестиции делаются в те компоненты военного потенциала, которые специально предназначены для сдерживания российских вооружённых сил" [Terreman J., 2015, p. 77]. *Официально эти мероприятия США увязывают с ситуацией в Европе, а на деле они могли быть продиктованы прогнозом осложнения ситуации в зонах конфликтов на Ближнем Востоке, сценариями, предполагающими переброску дополнительных американских военных сил в эти районы с баз, расположенных в европейских странах.*

Одобрённый Конгрессом закон о бюджетных полномочиях по национальной обороне в 2017 фин. г. "подтверждает приверженность США принципу коллективной обороны, воплощённому в Статье 5 Североатлантического договора, в отношении американских союзников по НАТО, включая Эстонию, Латвию и Литву". В нем говорится, что "Соединённые Штаты должны быть привержены поддержанию сильного военного присутствия в Европе как средству улучшения оперативной совместимости с союзниками, обеспечения

зримых гарантий странам НАТО и сдерживания российской агрессии в регионе"⁴.

В этих планах немаловажную роль играют расчёты, связанные со стремлением воспользоваться украинским конфликтом для продвижения военной инфраструктуры США/НАТО на восток Европы – в приграничные с Россией страны альянса. По мнению "атлантистской" фракции американского внешнеполитического сообщества, США должны взять на себя роль лидера в формировании европейской стратегии в отношении восточной периферии ЕС. *Однако возрождение интереса ЕС к теме европейской военно-политической интеграции в этот же самый период означает, что механизмы, в которых решающее слово принадлежит Вашингтону, уже не в полной мере отвечают потребностям европейских союзников.*

США беспокоит то, что кризисные явления в Европе усиливают разногласия среди европейских государств в вопросе о том, какую политику проводить в отношении России, ведут к ослаблению доверия в отношении обязательств по коллективной обороне НАТО. Опрос общественного мнения, проведённый в середине 2015 г., зафиксировал, что больше половины респондентов в Германии, Франции и Италии высказались против применения военной силы для защиты *союзника, граничащего с Россией*, если он вступит в серьёзный военный конфликт с ней⁵. Дискуссии в альянсе выявили разногласия по таким важным вопросам, как применимость Статьи 5 Договора НАТО о коллективной обороне для отражения новых угроз (в частности, в киберпространстве), перспективы контроля над вооружениями и мер доверия в Европе, возможности сотрудничества с Россией по проблемам региональной и международной безопасности.

Формирование администрации Трампа проходило в ситуации, когда на полные обороты был запущен маховик раскручивания темы "российской угрозы" для консолидации атлантического сообщества и сохранения единства в ЕС, где с трудом удаётся сглаживать противоречия между группой стран, тяготеющих к сворачиванию политики санкций в отношении РФ, и сторонниками жёсткой линии. Предыдущей администрации США удалось придать политике Запада (НАТО/ЕС) в отношении РФ широкий конфронтационный подход, который охватывает не только вопросы безопасности, но и сферу энергетики (противодействие российским трубопроводным проектам в Европе) и информационно-медийную сферу. *В результате взаимоотношения трансатлантического сообщества и России сейчас мало чем отличаются от периода "холодной войны", хотя обе стороны отрицают эту аналогию.* И в период биполярной конфронтации Восток – Запад противостоящие стороны проводили двухтрековую стратегию, сочетая противоборство с поддержанием диалога, переговорами и договорённостями. То же самое происходит и в настоящее время. Однако особенность нынешнего периода состоит в том, что общественность и в США, и в Европе воспринимает "Исламское государство"

⁴ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017. Available at: <https://www.govtrack.us/congress/bills/114/s2943/text/eah>.

⁵ <http://www.pewglobal.org/2015/06/10/1-nato-public-opinion-wary-of-russia-leary-of-action-on-ukraine>

как гораздо более актуальную угрозу, нежели гипотетические сценарии военного конфликта между НАТО и РФ на востоке Европы. Лишь 23% американских респондентов рассматривают Россию как противника США, а 44% – таковой её не считают, но видят в ней значительную проблему для США. Только около трети участников соцопроса в Европе квалифицировали напряжённость в отношениях с Россией как серьёзную угрозу, в США это показатель заметно больше – 42%⁶.

Европейские тенденции – новые вызовы для США и ЕС

В последние годы президентства Б. Обамы США не скрывали своей обеспокоенности негативными, по их мнению, процессами, которые усиливались в Европе, где падало доверие к ценностям европейской интеграции, происходило размывание солидарности стран ЕС в решении острых проблем, менялась расстановка политических сил в результате роста электоральной поддержки национально ориентированных партий и реакции общества на неконтролируемый приток мигрантов с Ближнего Востока. Американская дипломатия предпринимала значительные усилия, чтобы сглаживать разногласия между союзниками по вопросам отношений с Россией, миграции, энергетической геополитики и другим пунктам повестки дня, вызывающим дискуссии в европейских и трансатлантических структурах.

В отличие от недавнего кризиса с внешним долгом Греции, когда Вашингтон критиковал Германию и Еврокомиссию за излишне жёсткий подход, который, как он полагал, подталкивал правительство А. Ципраса к сближению с Москвой, в ситуации миграционного коллапса в Европе Б. Обама выразил полную поддержку плану А. Меркель, провозгласившей принцип "открытых дверей" в отношении ближневосточных беженцев. По мнению программного директора "Центра за новую американскую безопасность" Дж. Смит, США должны не ограничиваться декларациями о поддержке, а предпринять конкретные меры по смягчению миграционного кризиса в Европе и принять дополнительно не менее 65 тыс. мигрантов из стран Ближнего Востока [Smith J., 2016, p. 66]. Однако эта идея не получила одобрения и у ключевых участников предвыборной кампании в США. Д. Трамп на каком-то этапе президентской гонки вообще высказывался за ограничение приёма переселенцев-мусульман с Ближнего Востока, но потом несколько смягчил свою позицию.

Большая уязвимость европейских государств перед "исламистскими" терактами вызвала беспокойство Вашингтона. Прокатившаяся в последние год-два волна террористических атак во Франции, Бельгии, Германии – отражение более серьёзной угрозы, чем та, которой страны Европы подверглись в середине прошлого десятилетия, когда полным ходом шла борьба

⁶ Europeans Face the World Divided. Pew Research Center. 14.06.2016. Available at: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/14/where-americans-and-europeans-agree-disagree-on-foreign-policy>.

ба с террористической группировкой "Аль-Каида". Сейчас, по некоторым западным оценкам, для участия в джихаде на стороне "Исламского государства" в Сирию и Ирак отправилось 4–6 тыс. граждан из стран ЕС, и их число продолжает увеличиваться, несмотря на усилия европейских властей по противодействию распространению идей радикального исламизма. Своим вкладом в защиту европейских союзников США считают укрепление сотрудничества с ними в борьбе с терроризмом, включая обмен разведданными по террористическим угрозам, а также взаимодействие с властями проблемных стран Ближневосточного региона по изоляции экстремистских сил. Однако, как показали события в Сирии, далеко не всегда эта работа проводится последовательно.

Новым вызовом для европейской политики США стали итоги референдума в Великобритании о выходе страны из ЕС, состоявшегося в июне 2016 года. Они вызвали разочарование у ведущих политических сил американского истеблишмента. Великобритания традиционно выступала в роли доверенного лица США в европейских структурах власти, поддерживая американскую позицию, будь то продвижение идей экономического либерализма или узловые проблемы внешней политики, включая использование военной силы в международных кризисах и конфликтах. В период, предшествовавший плебисциту, Б. Обама чётко обозначил официальную позицию, заявив, что США выступают за сохранение британского членства в Евросоюзе.

Д. Трамп в отличие от Х. Клинтон приветствовал исход референдума. На Великобританию приходится самая большая доля американских прямых инвестиций в Европе. Однако остаётся вопросом, в какой мере Д.Трамп готов лоббировать интересы Лондона в своих контактах с Брюсселем. Вашингтон заинтересован в том, чтобы избежать ухудшения британо-европейских отношений, но он едва ли будет брать на себя риск, открыто становясь на чью-либо сторону. В президентство Б. Обамы США придерживались принципа "не класть все яйца в одну корзину". Они инвестировали значительный политический капитал в укрепление отношений с Германией и Францией.

Исход британского референдума по брекситу, несомненно будет сказываться на американско-европейских связях, прежде всего в контексте отношений США – ЕС. Вашингтон тревожит возможный сценарий взаимного дистанцирования Великобритании и Евросоюза, если им не удастся преодолеть ключевые разногласия. Последствия "жёсткого брексита" означали бы для США потерю прямого, облегчённого доступа к европейскому рынку, которым они пользовались, выходя на него через "британские ворота". Нынешний режим американско-британских торгово-экономических отношений регулируется соглашениями между США и ЕС. Торговая палата США предупредила, что на кону могут оказаться американские инвестиции почти на 600 млрд. долл. Британский министр финансов Ф. Хаммонд в ходе встреч с руководителями крупнейших американских банков в октябре 2016 г. заверил их, что Лондон попытается сохранить максимально возможную интеграцию с единым европейским рынком. Великобритания была одним из наиболее убеждённых сторонников

заключения соглашения между США и ЕС о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнёрстве. Судьба переговоров по ТТИП вообще оказалась под вопросом в связи с приходом администрации Трампа, учитывая его негативное отношение к глобализации, критику соглашений о свободной торговле и подписание сразу после инаугурации меморандума о выходе США из Транстихоокеанского партнёрства.

Прежнюю американскую администрацию беспокоило, что ЕС и Великобритания, увязнув в переговорах о разьединении, станут менее энергично противостоять России и бороться с террористическими угрозами. Лондон всегда был в авангарде санкционной политики против РФ, а с его выходом из ЕС усилится влияние оппонентов, таких как Италия, Венгрия, Словакия, которые выступают за отмену санкций и сближение с Россией.

Столкнувшись с перспективой неизбежного охлаждения отношений между Великобританией и ЕС, США стали ещё больше укреплять свои связи с Германией и Францией. Берлин играет ключевую роль в разрешении финансового и миграционного кризисов в Европе, а Франция – предпочтительный партнёр для США в военных (контртеррористических) операциях в Африке.

Дискуссии в ЕС по "европейской обороне" на новом витке истории

События и процессы последних лет – ухудшение военно-политической ситуации на восточной периферии ЕС, усиление террористической угрозы в Европе, генерируемой конфликтами на Ближнем Востоке, неуправляемый миграционный поток через южные рубежи Европы, сдвиги в приоритетах стратегии США, последствия брексита – вывели на *новый политический уровень* дискуссии по вопросам европейской обороны и безопасности. Анализируя нынешнее состояние военно-политической ситуации в Европе, французские эксперты отмечают, что она характеризуется зависимостью от США, и приходят к выводу, что существующая система европейской безопасности представляет собой наследие "холодной войны" и не отвечает реалиям XXI века [Perruche J.-P., Bellouard P., Lépinoy P., Maurice de Langlois, Guillaumin Béatrice, Mompeyssin P., 2015, p. 1].

Идея создания системы обороны в Европе, отдельной от атлантического альянса, имеет глубокие корни в истории европейской интеграции. Сторонники укрепления европейской идентичности в сфере безопасности указывают на то, что не все страны ЕС входят в НАТО, поэтому обязательства по коллективной обороне не охватывают весь Евросоюз. По их мнению, консолидация европейских ресурсов требуется для противодействия растущим угрозам безопасности и оптимизации расходов в условиях ограниченности бюджетных средств. Они отвергают критику тех, кто утверждает, что появление военной структуры ЕС будет дублировать НАТО.

В нынешней ситуации, когда система международных отношений постепенно приобретает мультицентричную конфигурацию, и правила игры, при

которых Вашингтон единолично определяет, в каких конфликтах участвует Североатлантический альянс, а в каких – нет, всё меньше устраивают европейские державы. По мнению ряда европейских аналитиков, в частности французского политолога Ж.-И. Эйна, стратегическая независимость – это уже не вопрос выбора для стран ЕС, а вынужденная необходимость [Haine J.-Y. A., 2015, p. 991]. По его мнению, эта стратегия может быть реализована или в рамках Евросоюза, или в форме многостороннего сотрудничества ведущих государств ЕС.

Отражением снижающегося влияния Европы в сфере безопасности стала неспособность ЕС предотвратить конфликт на Украине, неэффективность усилий европейской дипломатии по его урегулированию и начавшееся воспроизведение элементов противостояния в регионе с Россией, характерных для периода "холодной войны". Это заставляет лидеров ЕС задуматься о мерах, которые могли бы обратить негативную тенденцию вспять.

В июне 2016 г. ЕС одобрил документ "Глобальная стратегия для внешней политики и политики безопасности Европейского Союза: общее видение, совместные действия – более сильная Европа", подготовленный внешнеполитической службой ЕС во главе с Ф. Могерини по поручению лидеров стран Евросоюза. Стратегия призывает к европейской оборонной интеграции и подразумевает создание в будущем европейской армии. Один из её ключевых тезисов гласит: в вопросах коллективной обороны НАТО остаётся главной структурой для большинства государств – членов ЕС, однако объединённая Европа должна взять на себя бóльшую ответственность за свою безопасность⁷.

Декларированная в документе цель – обеспечение *стратегической независимости* ЕС противоречит американским интересам, хотя и не постулируется её авторами как задача ближайшего будущего. В своей принципиальной постановке она созвучна концепциям "чисто европейской обороны". Сначала сторонники этих концепций пытались воплотить их на основе созданного в 1948 г. Западноевропейского союза, а после окончания "холодной войны", когда рухнула система биполярного противостояния Восток – Запад, предприняли несколько попыток приступить к их реализации уже в новом формате.

В связи с погружённостью США в конфликты на Ближнем Востоке европейские эксперты стали призывать ЕС к принятию принципиального решения о возможности проведения *самостоятельных военных операций высокой интенсивности* по обеспечению безопасности в прилегающих регионах [Drent M., Landman L., Zandee D., 2016, p. 4]. Вместе с тем, они вынуждены признать, что помимо политической воли для проведения подобных операций Евросоюзу недостаёт критически важных элементов военного потенциала – от спутниковых систем до высокоточных систем вооружений. Подобные планы обсуждались в ЕС ещё в ходе дискуссий конца 1990-х – начала 2000-х годов, но они так и не

⁷ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy: "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe." Available at: https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

трансформировались в юридически обязывающие договорённости. Операции в Ливии и Мали показали, что европейские государства не могут вести даже такие сравнительно ограниченные боевые действия без американской поддержки.

Оживлению политической динамики в сфере европейской оборонной интеграции способствует ряд факторов. Один из них – ухудшение ситуации в сфере европейской безопасности. В своих документах ЕС отмечает образование дуги нестабильности по периметру границ: растёт число государств с внутренними конфликтами и неконтролируемых центральными властями территорий в ближайшем геополитическом пространстве⁸. К угрозам интересам безопасности Европы эти документы относят конфликт на Украине, ситуацию в Сирии, Ираке, Ливии и регионе Сахель в Африке. В качестве новых вызовов Брюссель называет киберпреступность, "гибридную дестабилизацию", использование коммуникационных технологий террористическими группировками.

Другой фактор активизации политических дискуссий в ЕС по обороне – *возросшая угроза исламистского терроризма в Европе, которая зримо усилила взаимосвязь между внешней и внутренней безопасностью*. Ответом Франции на теракты, совершённые в Париже 13 ноября 2015 г., в результате которых погибло 132 человека, стала отправка контингентов ВВС и ВМС для участия в операциях против "Исламского государства" на Ближнем Востоке. В знак солидарности свои силы направили в этот район также Германия и Великобритания. Франция попросила ввести в действие статью "о взаимной обороне" Договора о ЕС (ст. 42.7), что и было сделано впервые в истории Евросоюза. Однако активация этой статьи носила скорее политический характер, так как она малозначима с точки зрения военно-оперативных возможностей.

Важную роль в европейских дебатах по безопасности играет *американский фактор*. Провозглашённый Б. Обамой "разворот" США на Азиатско-Тихоокеанский регион означал изменение приоритетов американской внешней политики. Страны ЕС восприняли эти перемены как уменьшение значимости Европы в американской стратегии. В своём докладе французские эксперты утверждают, что "американские обязательства в Европе сократились, и полная зависимость европейских государств от американского союзника в обеспечении своей обороны ставит европейцев перед неопределённостью" [Perruche J.-P., Bellouard P., Lépinoy P., Maurice de Langlois, Guillaumin Béatrice, Mompeysson P. 2015, p. 2].

Победа Д. Трампа на президентских выборах вызвала растерянность и беспокойство в Европе. Многие европейские политики и законодатели позволяли себе давать нелестные оценки республиканскому кандидату в ходе предвыборной кампании в США, будучи уверенными в победе Х.Клинтон. Взгляды Д. Трампа по вопросам отношений с союзниками подверглись резкой критике в европейских политических кругах. Исключение составили венгер-

⁸ The EU in a Changing Global Environment - a more connected, contested and complex world. Available at: <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-eeas-connected-world-8956-15.pdf>.

ский премьер В. Орбан, который не скрывал своей поддержки Д. Трампу, и в определённой мере правительство Польши, также находящееся в конфликте с "европейскими ценностями".

Избрание Д. Трампа президентом США ещё больше усиливает заинтересованность ЕС в развитии европейской военно-политической интеграции. Европейских лидеров были встревожены его предвыборными заявлениями о том, что он не позволит союзникам паразитировать на американских обязательствах и выступать в роли нахлебников. Спустя всего лишь неделю после выборов в США министры иностранных дел стран ЕС одобрили план действий по расширению европейской оборонной интеграции, который затем был утверждён на саммите Евросоюза в декабре 2016 года.

Новый политический импульс дискуссиям по "европейской обороне" придали результаты британского голосования по брекситу. Итоги референдума стали знаковым событием, своего рода рубежом, ведь многие интеграционные проекты в военно-политической сфере были положены в ЕС на полку именно из-за британского вето. Локомотивы европейского объединения – Франция и Германия – были вынуждены признать, что с брекситом на карту поставлено доверие к будущему Европейского Союза. Ответом стал их совместный план по углублению европейской оборонной интеграции, разработка которого началась заранее как вариант реагирования на возможные итоги британского плебисцита. Однако официально он был представлен партнёрам по ЕС и центральным европейским властям в сентябре 2016 года. Таким образом, после довольно продолжительной паузы, которая длилась больше 10 лет, Франция и Германия вновь обратились к идее европейской обороны. Они открыто признали, *что общая политика безопасности, предусмотренная Лиссабонским договором, как инструмент ЕС, до сих пор фактически оставалась на бумаге.*

Франко-германский проект предусматривает более тесное сотрудничество в рамках ЕС по вопросам обороны, включая создание *постоянно действующего* европейского военного штаба, который должен осуществлять командование операциями ЕС*. На первоначальном этапе речь идёт о сравнительно скромных задачах: оказание помощи недавно созданной европейской пограничной и береговой службе в защите внешних границ ЕС от нелегальной миграции; реагирование на террористические нападения в Европе; ускорение процедуры принятия решений о развёртывании операций ЕС; меры по укреплению военно-промышленной кооперации в Европе. План включает в себя предложения по интеграции в сфере военной логистики и закупок вооружений, координацию военных НИОКР, синхронизацию политики в вопросах военного планирования и оборонных расходов, более тесное сотрудничество в сборе и обмене разведданными. Он предусматривает создание единого центра по координации в вопросах оказания военно-медицинской помощи и командования для коллективного использования стратегических ресурсов,

* Штаб Еврокорпуса, в который входят военнослужащие шести европейских стран, базирующийся в Страсбурге, должен будет помогать в планировании операций, одобренных Европейским Советом.

таких как военно-транспортная авиация и спутниковая разведка. Его авторы полагают, что в ЕС должен быть запущен *механизм многоскоростной интеграции в сфере обороны*, учитывая разную степень готовности стран ЕС к объединению своих усилий на этом направлении. Италия присоединилась к франко-германскому проекту, внося ряд своих идей, которые направлены на объединение европейских усилий в сфере военных НИОКР и военно-промышленной политики.

План получил поддержку центральных властей ЕС. Если его сравнивать с тем, что Берлин и Париж предлагали в начале 2000-х годов по формированию "европейской обороны", сразу бросается в глаза явно более скромный масштаб заявленной географической зоны оперативной ответственности будущих совместных сил ЕС – Средиземноморье и часть Африки, входившая во французскую колониальную империю. Определение такой зоны ответственности связано с тем, что следы недавних терактов во Франции, Бельгии и Германии ведут к "Исламскому государству" на Ближний Восток. Ограниченность франко-германских предложений во многом объясняется нежеланием Парижа и Берлина провоцировать разногласия с США, которые традиционно с подозрением относились к проявлениям самостоятельности союзников. Франция и Германия не хотят вызывать отторжение своих инициатив и у стран ЕС, которые опасаются размывания национального суверенитета в вопросах оборонной политики или риска отчуждения Европы от США.

США и европейская оборонная интеграция

Исторически США демонстрировали двойственное отношение к европейской военно-политической интеграции. С одной стороны, укрепление оборонного сотрудничества стран ЕС предлагается Францией и Германией на принципах, совместимых с трансатлантической солидарностью. С другой стороны, ключевые вопросы безопасности США предпочитают решать с европейскими странами либо на двусторонней основе, действуя в обход центральных властей Евросоюза, либо через механизмы Североатлантического альянса. После того как была создана НАТО, Вашингтон негативно реагировал на инициативы по европейской обороне, выдвигаемые вне натовского контекста. Британский политолог С. Кашмери напоминает, что "НАТО всегда рассматривала создание независимых европейских военных сил как экзистенциальную угрозу"[Kashmeri S., 2015].

В то же время американская сторона давно призывает европейских союзников взять на себя *большее* бремя в решении проблем безопасности, включая кризисы, не затрагивающие обязательств по коллективной обороне (Статья 5 Договора НАТО), чтобы высвободить средства и ресурсы на конфликты, требующие непосредственного участия США. Операции ЕС по борьбе с пиратством или незаконной миграцией носят периферийный характер и не ставят под сомнение американское доминирование в европейской системе безопасности.

Влияние США – один из ключевых факторов, оказывающих воздействие на европейскую оборонную интеграцию. Предвыборная риторика Д. Трампа о

том, что НАТО изжила себя и стала бременем для Соединённых Штатов, диссонировала с традиционной американской трактовкой североатлантического альянса как мультипликатора силы и влияния страны в мире, как важнейшей опоры системы глобальной безопасности, созданной после Второй мировой войны. Никогда прежде официально утверждённые кандидаты в президенты не ставили под сомнение обязательства США в рамках НАТО. Хотя высказывания Д. Трампа о том, что альянс устарел, были во многом продиктованы ажиотажем предвыборной борьбы, ощущение перегруженности страны избыточным бременем союзнических обязательств свойственно немалой части американского общества. Согласно результатам социологических исследований, 57% опрошенных американцев высказались за то, чтобы США занимались своими собственными делами, предоставив другим странам самим решать, как им лучше справляться со своими проблемами⁹.

Реакция официального Вашингтона на новую "Глобальную стратегию" ЕС, одобренную в июне 2016 г. лидерами 28 европейских государств, свидетельствует о *преимуществах позиции США и неизменности ключевых постулатов американского подхода к проблеме военно-политической интеграции Европы*. В период второй администрации Клинтона конца 1990-х годов тогдашний министр обороны У. Коэн и госсекретарь М. Олбрайт изложили американскую позицию в отношении планов построения "чисто европейской" оборонной структуры, независимой от НАТО, в виде "формулы трёх нет": военно-политическая интеграция ЕС не должна вести к дублированию НАТО и отвлекать европейские ресурсы от альянса; предусматривать создание отдельной от альянса *постоянной* командно-штабной структуры для проведения операций; ставить в неравноправное положение тех европейских союзников, которые не входят в ЕС. Прошло почти 20 лет с тех пор, и очень схожее, почти идентичное содержание американской позиции по этой проблеме было озвучено официальными представителями администрации Обамы.

У Вашингтона сейчас достаточно рычагов влияния, чтобы не допустить девальвации роли НАТО. Однако по мере углубления европейской оборонной интеграции, если эта тенденция получит устойчивую динамику, американские возможности могут сокращаться. По словам постпреда США в НАТО генерала Д. Льюита, если страны ЕС готовы вносить вклад в обеспечение своей обороны, – это хорошая новость. Однако он сразу уточнил, что "самостоятельность открывает дверь... для дублирования и неэффективности". Д. Льюит отметил, что для создания параллельных военных структур у США и Европы просто не хватит оборонных инвестиций. "Если мы сможем работать так, чтобы дополнять и усиливать друг друга, в этом случае США будут самыми решительными сторонниками этого. Однако мы намерены очень строго следить за всем тем, что будет выглядеть как дублирование". В качестве примера он привел систему командования и управления НАТО: "Мы не думаем, что Европе

⁹ Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World. Pew Research Center. 5.05.2016. Available at: <http://www.people-press.org/2016/05/05/public-uncertain-divided-over-americas-place-in-the-world>.

нужна отдельная командная структура, которую мы должны были бы заполнить несколькими тысячами человек, в которую требовалось бы вложить не-сметную сумму евро лишь для того, чтобы продублировать структуру, которая уже так хорошо апробирована и настроена"¹⁰.

Когда США предостерегают ЕС против дублирования, это подразумевает, что избыточные ресурсы не должны тратиться *на одни и те же цели*. Однако сама постановка вопроса о "чисто европейской обороне" в трактовке её сторонников основана на предположении, что цели и интересы у США и ЕС в каких-то ситуациях могут различаться. На практике политический смысл предостережения против дублирования означает консервацию военной зависимости Европы от американского союзника. В экономическом отношении этот призыв равнозначен сохранению отставания ЕС от США в сфере высоких технологий, создаваемых в оборонном секторе, и поддержанию европейской потребности в закупках военной техники и вооружений в Соединённых Штатах. Судя по документам Еврокомиссии, в которых говорится о перспективах возможной утраты европейцами экспертизы и самостоятельности в ключевых технологиях, в ЕС подобные риски осознают.

Важным фактором в определении американской позиции применительно к европейской военно-политической интеграции представляется вопрос о её влиянии на взаимоотношения НАТО – ЕС. США придают важное значение укреплению сотрудничества между этими организациями. Для Вашингтона принципиально важно, чтобы активность Евросоюз в сфере обороны и безопасности была тесно увязана с задачами натовского альянса, которые определяются целями американской политики. Европейские союзники не ставят под сомнение роль альянса как главного инструмента по обеспечению защиты территории Европы и реализации стратегии сдерживания потенциального противника. Однако в вопросах предотвращения и урегулирования кризисов выбор НАТО не является для них безоговорочным приоритетом. Франко-германский план предусматривает создание военных структур, которые в перспективе составят основу будущей европейской армии и которые должны быть способны действовать самостоятельно и независимо от НАТО. Подобные условия подпитывают американские опасения по поводу того, что в будущем ЕС может стать конкурентом Североатлантическому альянсу.

Вашингтон стремится направлять европейское военное сотрудничество в рамки подконтрольных им структур, поощряя усилия союзников, которые предпринимаются через механизмы НАТО. Американский политолог М. Бекли отмечает, что "соглашения о создании альянсов с американским участием содержат лазейки, позволяющие США сохранять свободу действий. Изучение конкретных примеров показывает, что Соединённые Штаты часто используют эти лазейки и в то же время не разрешают своим более слабым союзникам поступать аналогичным образом" [Beckley M., 2015, p. 19].

¹⁰ Ashish Kumar Sen. Brexit May Strengthen NATO. Atlantic Council, 7.07.2016. Available at: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/brexit-may-strengthen-nato>.

Теоретически наращивание военно-силовых возможностей ЕС может содействовать укреплению союзнических обязательств в альянсе, позволяя европейским странам брать на себя большее бремя в вопросах безопасности и снижая вероятность вовлечения вооружённых сил США в конфликты, которые не затрагивают фундаментальных американских интересов. Однако развитие этого процесса влечёт за собой большую вероятность ослабления зависимости европейских партнёров от американских гарантий безопасности. Часть американского военно-политического истеблишмента, видимо, готова принять укрепление оборонной интеграции в ЕС, если это снизит нагрузку на США. Однако традиционно на Западе доминировала точка зрения, согласно которой данная тенденция в долгосрочной перспективе несёт риск отдаления Европы от Соединённых Штатов.

Итоги президентских выборов в США и их возможные последствия

В связи с избранием Д. Трампа президентом США можно ожидать *относительного* ослабления роли НАТО, как и других альянсов, в американской внешнеполитической стратегии. Несмотря на кризисы последних лет и сдвиги в региональных приоритетах американской внешней политики, Европа остаётся важнейшим стратегическим активом и наиболее ценным партнёром США в международных делах. Вместе с тем, Вашингтон заинтересован в сохранении несформированности ЕС как субъекта международных отношений в сфере обороны и безопасности. Однако это не исключает того, что США будут предпринимать шаги, чтобы нейтрализовать возможное негативное влияние на НАТО переговоров между Великобританией и ЕС по брекситу.

Неспособность Европы предотвращать и улаживать кризисы на своей "восточной периферии" подпитывает американские претензии на главенство в европейской системе безопасности. Конфликт на Украине привёл к усилению влияния США на политику Европы (ЕС) в сфере безопасности. Американское политическое давление – ключевой *внешний* фактор консолидации позиции ЕС в отношении России. Администрация Обамы убеждала европейских партнёров в том, что смягчение или свёртывание санкций противоречило бы усилиям, направленным на сдерживание России. Избрание Д. Трампа может привести к пересмотру некоторых элементов в американской позиции в этом вопросе.

Происходящие в последние годы кризисы в ЕС подрывают влияние Европы в международных делах. Евросоюз стремится обратить данную тенденцию вспять, и одним из важных ресурсов в этом деле он считает укрепление военно-политического сотрудничества европейских государств.

Вашингтон традиционно не был заинтересован в том, чтобы ЕС брал на себя *всю* ответственность за безопасность своих членов, так как это разрушало бы монополию НАТО в вопросе о коллективной обороне и размывало бы границы компетенций двух структур. В своём нынешнем виде франко-германские планы не представляют вызова для США и американского главенства в НАТО.

центричной системе европейской безопасности. Однако если они будут подчинены цели обеспечения стратегической независимости ЕС (Европы) и вести к созданию полноформатной "европейской армии", то могут приобрести иное политическое содержание, эволюционируя в направлении, которое расходится с идеей американского доминирования.

Избрание Д. Трампа может привести к изменению в положительную сторону американской позиции в отношении европейской военно-политической интеграции. Новый американский лидер в ходе своей предвыборной кампании призывал Европу вкладывать больше средств в свою безопасность, а не полагаться исключительно на американскую поддержку. Увеличение вклада европейских стран, по его мнению, необходимо для снижения нагрузки, приходящейся на Америку. Он ратовал за уменьшение бремени союзнических обязательств США.

В интересах России содействовать формированию альтернативы натоцентричной структуры европейской системы безопасности, поощрять Европу к тому, чтобы она брала на себя большую ответственность за свою безопасность и меньше оглядывалась на США. Более самостоятельная Европа охотнее откликнулась бы на российские инициативы по региональной безопасности, нежели Европа, находящаяся под плотной опекой США, как это происходило в предыдущие годы. Стоит обратить внимание и на то, что Китай позитивно отреагировал на возрождение в Европе концепции "европейской армии". Едва ли китайские стратеги заинтересованы в укреплении военных альянсов с участием США. Конечно, проект "европейской армии" не может во всём устроить Россию. Однако для Москвы формирование истинно европейской идентичности в сфере обороны и безопасности было бы лучше, нежели дальнейшее расширение НАТО и связанная с этим геополитическая перекройка Европы, которая порождает новые угрозы и вызовы для российских интересов.

References

- Beckley M. *The Myth of Entangling Alliances* // International Security, Spring 2015, Vol. 39, №. 4. P. 7–48.
- Drent M., Landman L., Zandee D. *A New Strategy – Implications for CSDP* // Clingendael Report. June 2016. P. 1–12.
- Haine J.-Y. *A New Gaullist Moment? European Bandwagoning and International Polarity* // International Affairs, September 2015, Vol. 91, № 5, P. 991–1008.
- Perruche J.-P., Bellouard P., Лйпиной P., Maurice de Langlois, Guillaumin Бй-атрице, Mompeyssin P. *For a European White Paper on Security and Defence* // European issues, 9.06.2015, № 360. P. 1–27.
- Smith J. *Strains on the European Union: Implications for American Foreign Policy* // Hampton Roads International Security Quarterly, April 2016, №. 2. P. 60–67.
- Tepperman J. *The Scholar as Secretary* // Foreign Affairs, September–October 2015, Vol. 94, №. 5. P. 72–78.

The U.S. and Europe: Responding to New Challenges

(USA ❖ Canada Journal 2017, no. 5, p. 5-22)

Received: 20.12.2016.

PRIKHODKO Oleg Vladimirovich, Center for Regional Studies, ISKRAN. 2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation (*olegvladim@yandex.ru*).

The United States and Europe have been facing dramatic challenges in recent years. In the realm of security the most serious issues they are addressing stem from deterioration of the European security caused by the conflict in Ukraine, the Middle East crises that generating uncontrolled flows of refugees and migrants to the EU countries and providing fertile ground for Islamist terrorist attacks on the European soil. The outcome of the referendum on Brexit and the profound internal crisis in the European Union manifested by the rise of Euroskeptic trends exacerbate the situation. The essay scrutinizes the impact of the shifts in the global security environment and the U.S. foreign policy priorities on the U.S. strategy towards Europe. Probable implications of the changes in the EU political development and Donald Trump's win in the U.S. presidential election for the transatlantic relationship are considered in the article. The author has attempted to determine to what extent the ongoing trends in these relations are inherent, and in what measure revisiting of the U.S. policy towards Europe could be shaped by circumstantial causes. The U.S. attitude towards the European defense integration has been analyzed with emphasis on the question whether Washington would follow the approach of the previous administrations or prefer to take a new one.

Keywords: *the United States, the Obama Administration, Donald Trump, NATO and EU security, European defense cooperation.*

About the author:

PRIKHODKO Oleg Vladimirovich, Candidate of Sciences (History), Leading researcher.