DOI: 10.17976/jpps/2017.02.12

"ДИЛЕММА КИССИНДЖЕРА" В ПЕРЕГОВОРАХ ПО ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКОМУ ТОРГОВОМУ И ИНВЕСТИЦИОННОМУ ПАРТНЕРСТВУ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Т.В. Зонова, Р.О. Райнхардт

ЗОНОВА Татьяна Владимировна, доктор политических наук, профессор кафедры дипломатии МГИМО МИД России. Для связи с автором: zonova-tatiana@mail.ru; **РАЙНХАРДТ Роман Отмарович,** кандидат экономических наук, преподаватель кафедры дипломатии МГИМО МИД России. Для связи с автором: don.reinhardt@mail.ru

Зонова Т.В., Райнхардт Р.О. "Дилемма Киссинджера" в переговорах по Трансатлантическому торговому и инвестиционному партнерству: история и современность. – Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 170-182 . DOI: https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.12

Статья поступила в редакцию: 03.10.2016. Принята к печати: 24.12.2016

Аннотация. Статья посвящена анализу институциональных аспектов переговорного процесса ЕС и США по Трансатлантическому торговому и инвестиционному партнерству (ТТИП). Исходная гипотеза сводится к признанию того, что длительный характер переговоров и их закрытость по отношению к широкой публике обусловлены прежде всего содержательной частью повестки и позициями некоторых стран. В то же время серьезное препятствие на пути переговоров – несогласованность действий отдельных исполнительных органов Европейского союза. Авторы раскрывают природу межведомственной конкуренции, которая часто становится внутренней проблемой национальных систем экономической дипломатии. Проблема склонна проявляться как в рутинной работе задействованных структур, так и в процессе согласования и принятия решений по масштабным торгово-политическим сделкам. На современном этапе подобное явление наблюдается и на национальном уровне, и в рамках интеграционных объединений; в данном случае речь идет о несовершенстве механизмов согласования вопросов между институтами и органами ЕС по вопросам ТТИП. Будучи с 2013 г. наиболее актуальным пунктом трансатлантического диалога, ТТИП имеет длительную предысторию. Авторы последовательно описывают ее основные этапы – подписание Трансатлантической декларации (1990 г.), Новой трансатлантической повестки (1995 г.), создание Трансатлантического экономического партнерства (1998 г.) и Трансатлантического экономического совета (2007 г.), делая акцент на организационном формате взаимодействия американских и европейских властей, предусмотренном соответствующими соглашениями. Нынешние переговоры по ТТИП рассматриваются в реалиях "постлиссабонской" Европы, обеспечившей более широкие полномочия верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности и учредившей Европейскую службу внешних действий (ЕСВД). Это было призвано консолидировать экономико-дипломатический комплекс ЕС. В описываемой области, однако, речь идет о функционировании в рамках институтов ЕС практически невзаимосвязанных каналов коммуникации с американскими контрагентами при относительно слабой вовлеченности европейских дипломатов в данный процесс. По мнению авторов, подобная рассогласованность действий создает дополнительные препятствия на пути достижения консенсуса по ТТИП.

Ключевые слова: ТТИП; дилемма Киссинджера; экономическая дипломатия Европейского союза; Европейская служба внешних действий; Европейская комиссия; трансатлантический диалог; европейская политика США.

В условиях текущей геополитической и геоэкономической конъюнктуры тематика Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП) представляется одновременно одним из самых важных пунктов двусторонней европейско-американской повестки и краеугольным камнем развития всей международной торговой системы. Многие исследователи указанной проблематики сходятся в том, что в случае заключения данное соглашение окажет существенное влияние не только на его участников, но и на третьи страны [The Politics of Transatlantic Trade Negotiations... 2016: ii-iv]. Закономерным образом оценки такого влияния расходятся как в качественном, так и в количественном плане.

Несмотря на длительную предысторию, эта проблематика, приобретя актуальность в 2013 г., лишь недавно стала объектом внимания отечественного научного сообщества [Медведева 2016; Rudenkova 2016; Сидоров 2016]. Другие работы более специализированы и в основном посвящены позициям отдельных стран [Кузнецов 2014] или техническим аспектам торговой политики [Пташкина 2015].

Зарубежные исследования несоизмеримо более многочисленны. Среди них считаем нужным выделить труды Ж.-Ф. Морена, Т. Новотна, Ф. Понжаэра и М. Тэло [The Politics of Transatlantic Trade Negotiations... 2016], Д. Хэмильтона [Hamilton 2014], Ф. де Виль и Г. Силес-Брюгге [De Ville, Siles-Brugge 2016], М. Водано [Vaudano 2015]. В большинстве этих исследований противоречия и проблемы объясняются прежде всего политико-экономическими факторами. При их неоспоримой и очевидной важности полагаем, что неэкономические факторы, в частности, особенности организации переговорного процесса, также весьма значимы. Настоящая статья посвящена анализу проблематики ТТИП именно в дипломатическом измерении и в терминах экономической дипломатии, что, по нашему мнению, недостаточно представлено в существующих исследованиях. Акцент делается не на содержательной стороне сделки, но на формальных аспектах ее заключения. Объектом рассмотрения предстает институциональная составляющая переговоров, а предметом – возникающие в ее рамках противоречия, главным образом вне и внутри Европейского союза.

В современном мире экономика и политика все теснее переплетаются. Особенно это заметно в международном измерении, где отделить внешнеполитические вопросы от внешнеэкономических зачастую если не невозможно, то крайне затруднительно. Такой тренд нельзя назвать в полной мере новым, однако налицо его усиление, что принципиально важно не только в практическом плане, но и с точки зрения развития теории международных отношений [см. Алексеева, Лебедева 2016]. Эта тенденция имеет прямое отношение к тому, что принято понимать под экономической дипломатией. Здесь целесообразно использовать определение, которое в целом мало противоречит мнению многих исследователей на этот счет и в значительной степени предстает общим знаменателем для имеющихся дефиниций[1]. Исходный тезис сводится к тому, что при все большем сближении мирохозяйственной и международно-политической повестки ключевых акторов мировой арены, для действий основных проводников их экономической дипломатии часто характерно отсутствие или недостаток координации наряду с межведомственной конкуренцией.

[1] Экономическая дипломатия – система инструментов осуществления внешнеэкономической политики с помощью мирных (не военно-экономических) методов [Райнхардт 2015: 113].

В наиболее остром виде конкуренция между соответствующими органами (как правило, внешнеполитическими и экономическими ведомствами [Райнхардт, Астахов 2013]) проявляется не столько в их регулярной, "рутинной" работе, сколько в подписании значимых торгово-политических и / или инвестиционных соглашений. Действительно, при стандартной поддержке экономоператоров в процессе их выхода на зарубежные рынки (содействие экспорту как одно из двух главных направлений экономической дипломатии) и привлечении инвестиций со стороны иностранных хозяйствующих субъектов (ее второе ключевое направление) разделение труда профильных министерств на практике рано или поздно приходит к статическому равновесию – пусть и неустойчивому. Согласование крупных межгосударственных, в том числе интеграционных, проектов [см. Чугров 2002], напротив, обычно приводит к обострению соперничества и желанию по крайней мере временно играть "роль первой скрипки". Порой подобное поведение наносит ущерб интересам стороны, представляемой соперничающими ведомствами, и затормаживает сам переговорный процесс [The New Economic Diplomacy... 2007: 122-123]. По нашему мнению, описываемая ситуация может наблюдаться не только на национальном уровне, но и в рамках интеграционных объединений. Новейший пример, подтверждающий данный тезис, – процесс принятия решений Европейским союзом в ходе продолжающихся переговоров с США по ТТИП. Чтобы понять важные детали, обратим внимание на его предысторию.

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКОГО ДИАЛОГА

Еще в конце 1970-х годов госсекретарь Г. Киссинджер задал знаменитый вопрос: "Кому мне позвонить, если я хочу поговорить с Европой?", впоследствии ставший известным как "дилемма Киссинджера". После вступления в силу Амстердамского договора (1999 г.), учредившего пост верховного представителя ЕС по общей иностранной политике и политике безопасности, администрация президента Б. Клинтона сочла данный вопрос закрытым[2]. Последующее десятилетие, в течение которого эту должность занимал Х. Солана, дало основания усомниться в практической удовлетворительности и достаточности такого ответа. Лиссабонский договор, действующий с 2009 г. и значительно расширивший полномочия верховного представителя Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности[3], по замыслу должен был окончательно разрешить дилемму[4].

На деле формат проведения и предварительные итоги продолжающихся переговоров по ТТИП позволяют судить о сохраняющихся противоречиях внутри экономико-дипломатического комплекса ЕС. Как показывает практика, основная причина заключается в межведомственной конкуренции

[2] Europeans Hide Behind the Unpopularity of President Bush. Interview with Henry Kissinger. – *Spiegel Online*. 2008. № 8. URL: http://www.spiegel.de/international/world/spiegel-interview-with-henry-kissinger-europeans-hide-behind-the-unpopularity-of-president-bush-a-535964.html (accessed 02.01.2017).

[3] В дальнейшем в рамках статьи – верховный представитель. В соответствии с Лиссабонским договором также является вице-председателем Европейской комиссии, главой Европейского оборонного агентства, Европейской службы внешних действий и занимает ряд других постов (председатель Совета по международным делам, глава Института исследований безопасности ЕС и др.) [подробнее см. Зонова 2013: 231-234].

[4] EU Says It Has Solved the Kissinger Question. – *Reuters*. 20.11.2009. URL: http://www.reuters.com/article/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120 (accessed 02.01.2017).

задействованных структур – в частности, между Европейской комиссиией и Европейской службой внешних действий (ЕСВД)[5].

В историческом плане обратим внимание, что США были первой страной, не входившей в Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), которая признала это объединение в 1952 г., спустя менее месяца после вступления в силу договора о его образовании. Уже в следующем году в штаб-квартиру ЕОУС были направлены американские наблюдатели, что и положило начало дипломатическим отношениям между США и будущим ЕС. В 1956 г. в Люксембурге была открыта первая миссия США при ЕОУС, а в 1961 г. – при Европейских сообществах[6] в Брюсселе[7]. На начальных этапах европейской интеграции координация в области единой внешней политики носила ограниченный характер в виде Европейского политического сотрудничества (с 1970 г.) вплоть до появления Общей внешней политики и политики безопасности (ОВППБ) как второй опоры ЕС в соответствии с Маастрихтским договором 1993 г. США, выстраивая отношения с Европейскими сообществами, видели в них прежде всего экономических партнеров. Последние, в свою очередь, открыли первое загранпредставительство именно в Вашингтоне в 1954 г.

Точкой отсчета предыстории собственно ТТИП можно назвать 1990 г., ознаменованный принятием Трансатлантической декларации об отношениях Европейских сообществ и США (ТАД)[8]. Цели и задачи двустороннего сотрудничества, обозначенные в документе, носили предельно общий характер и практически не содержали конкретики. Однако последний раздел Декларации четко описывал институциональную основу взаимодействия властей США и Европейских сообществ в виде:

– консультаций между председателем Европейского совета и председателем Европейской комиссии, с одной стороны, и президентом США, с другой стороны, проводимых каждые два года как на европейской, так и на американской территории;

– консультаций между министрами иностранных дел стран Европейских сообществ и представителями Европейской комиссии, с одной стороны, и государственным секретарем США, с другой стороны, проводимых каждые два года по обе стороны Атлантики;

– консультаций *ad hoc* между министром иностранных дел страны-председателя Европейского совета или "тройкой"[9] и госсекретарем США;

---

[5] Учреждена в момент вступления в силу Лиссабонского договора (01.12.2009 г.) и спустя год начала функционировать. Глава ЕСВД – верховный представитель.

[6] Собирательная категория для ЕОУС, Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (ЕВРАТОМ). По вступлении в силу Маастрихтского договора (1993 г.) Европейские сообщества стали первой опорой Европейского союза. ЕОУС было упразднено в 2002 г. после истечения срока учредительного договора, а ЕЭС – в 2009 г. в результате имплементации Лиссабонского договора. ЕВРАТОМ в настоящее время юридически независим от ЕС, однако фактически управляется его институциональными структурами.

[7] *History of the U.S. and the EU.* URL: https://useu.usmission.gov/our-relationship/policy-history/io/ (accessed 06.02.2017).

[8] *Declaration on U.S.-EC* Relations. URL: https://useu.usmission.gov/declaration-u-s-ec-relations/ (accessed 06.02.2017).

[9] Триумвират, представляющий Европейские сообщества (в дальнейшем ЕС до Лиссабонского договора 2009 г.) во внешней политике. Состоял из министра иностранных дел страны – председателя Европейского совета, генерального секретаря Европейского совета, который одновременно занимал пост верховного представителя по общей внешней политике и политике безопасности, и европейского комиссара по иностранным делам.

– консультаций между Европейской комиссией и правительством США на министерском уровне, проводимых каждые два года;

– брифингов председателя Европейского совета с представителями США в рамках Европейского политического сотрудничества межминистерского уровня.

Помимо этого с целью интенсификации сотрудничества документ также приветствовал взаимодействие по линии Европарламент – Конгресс США.

Следующим шагом после образования ВТО стало принятие Новой трансатлантической повестки (НТП)[10] в совокупности с Совместным планом действий США и ЕС (СПД)[11] в 1995 г. Если первая по примеру Декларации 1990 г. ограничивалась общими положениями, то второй был предельно конкретным и непосредственно оговаривал меры по созданию и укреплению "Нового трансатлантического рыночного пространства". Этому вопросу посвящен третий раздел Плана, в котором говорится о совместных усилиях по консолидации международной торговой системы, взаимодействию в отдельных отраслях, а также мерах по стимулированию рынка труда и обеспечению устойчивого экономического роста. Общий лозунг обоих документов – "построение мостов через Атлантику". То, какие органы должны отвечать за эти мероприятия как в США, так и в ЕС, отдельно не прописано. Повесткой декларируется созыв Рабочей группы высокого уровня, которой поручен мониторинг реализации ее приоритетных пунктов, однако без указания состава. Также в качестве площадки для оценки достигнутого прогресса, актуализации и пересмотра приоритетов значатся регулярные саммиты США–ЕС. Наконец, как и в ТАД, в НТП есть пункт о необходимости усиления межпарламентского взаимодействия, но его формы также не конкретизированы.

Новой реперной точкой диалога стала программа Трансатлантического экономического партнерства (ТЭП)[12], озвученная на саммите ЕС – США в Лондоне в 1998 г. Будучи более обширной по сравнению с ТАД, НТП и СПД, она охватывает множественные экономические и торгово-политические аспекты: от взаимного признания соответствия товаров техническим требованиям и стандартам, устранения тарифных и нетарифных барьеров до вопросов электронной коммерции, интеллектуальной собственности, защиты прав потребителей и др. Что касается институциональной структуры двустороннего взаимодействия, то, согласно тексту документа, она в целом унаследована от НТП. Ключевым ее элементом остаются проводимые каждые два года саммиты, в промежутках между которыми организуются встречи на министерском уровне. К ним добавляется управляющий кабинет ТЭП, действующий в смычке со специализированными рабочими группами (отраслевые, функциональные, действующие как на постоянной, так и не на постоянной основе), на который возложены функции контроля за реализацией соглашения и мониторинга его отдельных процессов. Все новые структуры в обязательном порядке должны выступать докладчиками на саммитах. Далее в этом контексте вновь упоминается плодотворная роль связей между Европейским парламентом и Конгрессом.

[10] The New Transatlantic Agenda. 1995. – *European External Action Service*. URL: http://eeas.europa.eu/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf (accessed 02.02.2017).

[11] Joint EU-US Action Plan. 1995. – *European External Action Service*. URL: http://eeas.europa.eu/us/docs/joint_eu_us_action_plan_95_en.pdf (accessed 02.02.2017).

[12] Transatlantic Economic Partnership. 1998. *European External Action Service*. URL: http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_econ_partner_11_98_en.pdf (accessed 02.02.2017).

Наряду с диалогом на официальном уровне под эгидой ТЭП был создан ряд негосударственных форумов, в частности Трансатлантический бизнес-диалог, Трансатлантический диалог потребителей, Трансатлантический законодательный диалог, Трансатлантический диалог по вопросам окружающей среды и Трансатлантическая политическая сеть. Фактически все перечисленные структуры, которые функционируют по настоящее время, представляют собой лоббистские организации [Rudenkova 2016: 63].

Рубеж веков и начало 2000-х годов можно охарактеризовать как период некоторого охлаждения европейско-американского экономического диалога [Сидоров 2016: 250]. Страны ЕС и США неоднократно выступали участниками споров по линии ВТО по различным видам товарной номенклатуры (наиболее резонансные – по бананам, говядине, самолетам и сталелитейной продукции), что создавало препятствия для полноценного торгово-инвестиционного диалога на высшем политическом уровне [Pollack 2003: 18-22]. Его возобновление хронологически целесообразно отнести к 2007 г., когда в Белом доме президентом Дж. Бушем-мл., с одной стороны, председателем Европейского совета А. Меркель и председателем Европейской комиссии Ж.-М. Баррозу – с другой, было подписано соглашение о создании Трансатлантического экономического совета (ТЭС)[13].

Приложение к соглашению о ТЭС освещает пять основных направлений сотрудничества, а именно: защиту прав интеллектуальной собственности, обеспечение безопасности торговых операций, финансовые рынки, инновации и высокие технологии, инвестиции. Сопредседателями Совета, собирающегося не реже одного раза в год, выступают со стороны США – зам. советника по национальной безопасности, курирующий вопросы международных экономических отношений, а со стороны ЕС – европейский комиссар по торговле.

Очередной виток развития европейско-американского торгово-экономического диалога пришелся на 2011 г., когда партнерство было названо “существенно важным” (*essential*)[14]. В том же году в рамках ТЭП-ТЭС сформирована Рабочая группа высокого уровня по вопросам обеспечения экономического роста и занятости населения. В 2013 г. группа представила отчет, выводы которого сводились к оправданности и необходимости заключения масштабного и комплексного торгово-инвестиционного соглашения между ЕС и США, которое в дальнейшем и стало известно под аббревиатурой ТТИП [Сидоров 2016: 251]. В феврале того же года председатель Европейской комиссии Ж.-М. Баррозу и президент Б. Обама объявили о начале переговорного процесса, при том что уже в 2014 г. партнерство стало называться “уникальным” (*unique*) [Rudenkova 2016: 62]. Процесс продолжается с переменным успехом до настоящего времени, причем по состоянию на декабрь 2016 г. имело место уже 15 переговорных раундов.

ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕГОВОРОВ И ПОЗИЦИИ СТОРОН

Хотя ТТИП между США и ЕС и является в первую очередь экономическим соглашением по вопросам торговли и ее регулирования, очевидно, что заключение подобного договора будет иметь ярко выраженный политический подтекст для всего ЕС, его институтов и стран-членов.

[13] Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration Between the United States of America and the European Union. 2007. – *The White House. President George W. Bush*. URL: http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/04/20070430-4.html (accessed 02.02.2017).

[14] EU & U.S. – The Essential Partnership. – *European American Chamber of Commerce.* URL: https://www.eaccny.com/news/eu-u-s-the-essential-partnership/ (accessed 06.02.2017).

Во-первых, ТТИП нельзя рассматривать как межгосударственное. Конечно, страны-члены ЕС, особенно такие, как Франция или Германия, по-прежнему способны в некоторой степени влиять на решение ключевых вопросов, о чем периодически заявляют[15], однако главные переговоры идут между США и ЕС как интеграционным объединением.

Во-вторых, как уже отмечалось, в переговорах ЕС представляет именно Европейская комиссия в лице Директората по торговле (DG TRADE). К тому же в соответствии с Лиссабонским договором были существенно расширены полномочия верховного представителя, а также создан новый дипломатический орган – Европейская служба внешних действий. Эффективность функционирования ЕСВД и работы верховного представителя не раз выступала объектом критики [Economic diplomacy 2011: 110-113]. Целесообразно предположить, что эти институты еще могут сыграть свою роль в переговорах по ТТИП, поскольку уже сейчас верховного представитель в качестве вице-председателя Европейской комиссии возглавляет проектные группы комиссаров и контролирует внешнеполитический кластер, куда входит и европейский комиссар по торговле.

Для сравнения следует обратить внимание на то, что в других переговорах Европейского союза, к примеру, о расширении ЕС, одну сторону представляла межправительственная конференция стран-членов, другую – страна-кандидат, причем Европейская комиссия выступала в качестве медиатора и технического эксперта, но не участвовала в переговорах напрямую. В переговорах по ТТИП, напротив, 28 стран-членов представлены единым органом – Европейской комиссией, от чьего имени выступает переговорная команда Директората по торговле. Особая роль Европейской комиссии объясняется тем, что регулирование торговой политики осуществляется на наднациональном уровне [Woolcock 2011: 85]. Таким образом, торговые и инвестиционные отношения и заключение соответствующих соглашений со странами, не являющимися членами ЕС, относятся к исключительным полномочиям Европейской комиссии. Более того, в случае с ТТИП стороны рассматриваются как равнозначные партнеры, заключающие взаимовыгодную сделку, в связи с чем становится еще сложнее проводить параллели и опираться на более ранний опыт.

Изначально именно страны-члены ЕС стали главными инициаторами переговоров по ТТИП и даже оказывали давление на Европейскую комиссию в целях ускорения процесса [Медведева 2016: 3]. Сейчас политические элиты стран уже не играют решающей роли в переговорах, поскольку разработкой пошаговых программ и составлением проектов соглашения занимается Европейская комиссия. Участие стран-членов по большей части ограничивается председательством на заседаниях Совета ЕС и Комитета по торговой политике. Если на этапе принятия решения страна-председатель может выступать как полноправный участник, то в текущей работе ее роль сведена к минимуму.

Не вдаваясь в детали, поясним, что решения американской стороны проходят три основные стадии обсуждения [The Politics of Transatlantic Trade Negotiations... 2016: 64-65]. Как и в случае внутриведомственных консультаций Европейской комиссии, первоначальные проекты документов США рассматриваются на внутреннем уровне. Далее утвержденные проекты направляются

[15] Берлин: Переговоры ЕС и США по ТТИП остановлены. – *Взгляд.* 30.08.2016. Доступ: http://vz.ru/news/2016/8/30/829598.html (проверено 02.02.2017); Франция потребует завершить переговоры о зоне свободной торговли США – ЕС. – *Lenta.ru.* 30.08.2016. Доступ: https://lenta.ru/news/2016/08/30/francetafta/ (проверено 02.02.2017); Франция передумала инициировать приостановку переговоров с США по ТТИП. – *Взгляд.* 02.09.2016. Доступ: http://www.vz.ru/news/2016/9/2/830352.html (проверено 02.02.2017).

в Конгресс, где свою резолюцию выносят эксперты Палаты представителей и Сената. На третьем этапе проект получает одобрение Консультативного комитета по торговой политике и переговорным процессам, и только после этого Европейская комиссия может ознакомиться с позицией американских партнеров, причем сами страны-члены имеют ограниченный доступ к данным документам, поскольку не участвуют напрямую в переговорах по ТТИП. И хотя у стран-членов есть основания для недовольства сложившейся ситуацией, ни одна из них до настоящего времени не обращалась в Европейскую комиссию с требованием прекратить переговоры по ТТИП.

В стратегическом плане трансатлантические отношения до сих пор остаются одним из магистральных направлений внешней политики ЕС[16] [The Foreign Policy of the European Union... 2010: 210]. После образования ЕСВД в ее структуре появилось специальное подразделение, занимающееся отношениями со странами Северной Америки. Принимая во внимание широкий спектр инструментов, которыми обладает данное подразделение, а также тот факт, что готовящееся соглашение ТТИП касается не только экономических, но и политических интересов сторон, многие эксперты задаются вопросом, почему ЕСВД, верховный представитель и делегация ЕС, в чьей компетенции должны находиться подобные проблемы, недостаточно вовлечены в переговорный процесс по ТТИП. Причем делегация ЕС в США проводила довольно активную работу по сближению позиций сторон и пользовалась всесторонней поддержкой администрации Обамы[17].

Следовательно, допустимо говорить об отсутствии согласованной позиции органов и ведомств ЕС [Хохлов, Сидорова 2014: 153], а также о недостаточной последовательности проводимого ими внешнеполитического курса. На данный момент участие делегации ЕС в Вашингтоне в переговорах по ТТИП ограничивается сбором информации: характерно, что большинство материалов по тематике доступно именно на ее сайте и портале ЕСВД. Координация переговорного процесса внутри делегации ведется через два независимых друг от друга канала Брюсселя: ЕСВД с ее подразделением по Северной Америке и Европейская комиссия с ее отделом по торговым отношениям с Северной Америкой в рамках Директората по торговле.

Еще раз подчеркнем, что в Европе переговорами по ТТИП занимаются органы ЕС, а формальное одобрение принимаемых ими решений со стороны самих стран-членов не требуется ни на одном из этапов обсуждения. Не исключено, что готовящееся создание общего рыночного пространства между ЕС и США может усилить преобладание специализированных общеевропейских институтов и привести к дальнейшему снижению влияния стран-членов на внешнюю политику интеграционного объединения [Vaudano 2015: 11]. Можно предположить, что, хотя на данный момент ЕСВД и верховный представитель довольно пассивно участвуют в переговорах, почти не вмешиваясь в и без того сложную и плохо скоординированную "систему Брюсселя", расстановка сил может кардинально измениться, если у руля встанет новое руководство, которое будет уделять больше внимания соответствующим вопросам. Нельзя исключить, что в случае подписания договора это повлияет также на дальнейшее развитие межведомственных отношений институтов и органов Европейского союза.

[16] EU/US Partnership Remains Strong. – *European External Action Service*. 27.06.2016. URL: http://eeas.europa.eu/diplomatic-network/north-america/4430/euus-partnership-remains-strong_en (accessed 02.02.2017).

[17] How EU-US Relations Work. – *Delegation of the European Union to the United States*. URL: http://www.euintheus.org/what-we-do/how-eu-us-relations-work/ (accessed 02.02.2017).

Следует также обратить внимание на представителей деловых кругов, которые видят ситуацию под другим углом зрения, чем политики [Ruel 2012: 5-7]. Важную роль играет то, что ТТИП предполагает формирование условий для поддержки интернационализации малого и среднего бизнеса. Это направление обладает большим потенциалом, в частности, для Германии и Франции, где фирмы подобного типа поставляют порядка 70% экспорта своих товаров и услуг за рубеж [Lorz, Siebert: 13-14]. Однако не все представители европейского бизнеса придерживаются однозначно позитивной точки зрения в отношении ТТИП, что во многом связано с так наз. правилом "*Buy American*" ("Покупай американское"), закрепленным в законодательстве США с 1933 г. Американские предприятия, получающие финансовую поддержку от своего правительства, обязаны отдавать приоритет отечественным подрядчикам [Büter 2013: 118]. Если договор по ТТИП будет подписан, может возникнуть ситуация, когда европейские производители окажутся в дискриминированном положении по отношению к своим американским конкурентам. Другим, не менее важным вопросом, волнующим европейское общество, видится защита прав трудящихся [Ramsteck 2009: 242-243]. Профсоюзы отдельных стран, например, германский *Ver.di*, считаются одними из самых успешных в мире и резко критикуют возможное отрицательное влияние ТТИП на человеческие ресурсы[18]. Они справедливо указывают, что ключевые конвенции Международной организации труда по защите прав трудящихся до сих пор не подписаны США [Vaudano 2015: 58].

Позицию самой мощной экономики ЕС канцлер А. Меркель в очередной раз обозначила на саммите большой двадцатки в Гуанчжоу в сентябре 2016 г.: "Интересы Европы должны быть четкими: у нас во многих государствах-членах ЕС наблюдается высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи. Поэтому мы обязаны поддерживать все инициативы, которые помогут нам создавать новые рабочие места. Соглашение о зоне свободной торговли как раз является именно такой инициативой"[19]. В то же время вице-канцлер З. Габриэль, занимающий пост министра экономики и энергетики, в июне 2016 г. заявил, что "переговоры по ТТИП фактически провалились", так как стороны не могут договориться ни по по одному из пунктов договора[20]. Отметим, что добиться консенсуса и на общеевропейском уровне ключевым акторам интеграционного объединения пока не удается. В Австрии и Франции политические лидеры уже неоднократно требовали выхода Евросоюза из переговоров по ТТИП[21]. При этом предметно о проблематике ТТИП говорить на данный момент достаточно

[18] TTIP, Social Rights and Labour Standards – Speech by Steve Turner, TUC Spokesperson on Europe. – *TUC*. 16.12.2015. URL: https://www.tuc.org.uk/international-issues/ttip-social-rights-and-labour-standards-speech-steve-turner-tuc-spokesperson (accessed 02.02.2017).

[19] Меркель все еще верит в ТТИП. – *Germania One*. 09.09.2016. Доступ: http://germania.one/2016/09/09/merkel-vse-eshhe-verit-v-ttip/ (проверено 02.02.2017).

[20] Как и многие другие представители СДПГ, З. Габриэль традиционно выступал за соглашение по альтернативному проекту – зону свободной торговли с Канадой (CETA), обладающую, по его мнению, более высоким по сравнению с ТТИП потенциалом. В итоге 30 октября 2016 г., несмотря на длительные переговоры, занявшие почти семь лет, а также трудности на финальной стадии ратификации европейской стороной в связи с опасениями руководства бельгийской Валлонии об ухудшении и без того плачевного экономического положения в регионе, сделка CETA была заключена. – См. Gabriel erklärt TTIP für "de facto gescheitert". – *Spiegel Online*. 29.08.2016. URL: http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/ttip-sigmar-gabriel-erklaert-verhandlungen-fuer-gescheitert-a-1109807.html (accessed 02.02.2017).

[21] Österreich kündigt Widerstand gegen TTIP und Ceta an. – *Spiegel Online*. 01.09.2016. URL: http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/oesterreich-kuendigt-widerstand-gegen-ttip-und-ceta-an-a-1110417.html (accessed 02.02.2017).

сложно. Еврокомиссары постоянно заверяют общественность в том, что переговоры о трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве – одни из самых транспарентных по сравнению с предыдущими [The Top 10 Myths ... 2015: 3]. Действительно, в соответствии с положениями Лиссабонского договора, депутаты Европарламента имеют право доступа к проектам международных соглашений. Для них открыт специальный читальный зал, где они могут познакомиться с проектами статей ТТИП, предназначенными "для ограниченного пользования" (правда, внешние эксперты в этот зал не допускаются). Европейцы сетуют, что 600 лоббистов американских компаний якобы с самого начала получили доступ к материалам переговоров[22]. Общественности, однако, несмотря даже на утечки *WikiLeaks*, о наиболее значимых вопросах повестки дня переговоров остается только догадываться. Информация попадает в поле ее зрения лишь неофициальным путем, и массовые протесты набирают силу [Vaudano 2015: 36-37]. Стороны, однако, и не собираются отходить от принципа максимальной конфиденциальности. В конечном счете на данный момент борьба различных политических сил, лобби и представителей общественности привела к тому, что из 27 обсуждаемых в договоре ТТИП параграфов сторонам не удалось полностью договориться ни по одному из них.

Учитывая возможные варианты исхода приближающихся в 2017 г. выборов в Германии и Франции, а также ряд иных политических и экономических факторов, обстановку в Европе вряд ли можно рассматривать как благоприятную для заключения "сделки века". Результаты президентских выборов в США также ставят под вопрос будущее ТТИП. Д. Трамп еще в ходе предвыборной кампании давал понять, что его Администрация сделает все возможное для прекращения переговоров о трансатлантическом альянсе[23], а ТТИП и уже заключенное транстихоокеанское партнерство он называл "катастрофой"[24]. Трамп, накопивший опыт бизнес-переговоров, прекрасно понимает, что ужесточение позиций зачастую позволяет добиться существенных уступок со стороны партнеров. Во всяком случае, говорить о внутриполитическом поражении американских апологетов ТТИП преждевременно. И все же в условиях сложившейся конъюнктуры немедленное заключение ТТИП, на котором настаивал президент Обама, выглядит маловероятным. На ход переговоров оказывает влияние и *Brexit* – решение Великобритании о выходе из ЕС. Ряд экспертов полагают, тем не менее, что это будет способствовать стремлению европейских элит к усилению "континентальной Европы", опирающейся на выгоды от трансатлантического сотрудничества, и, как следствие, к большей склонности к компромиссу в переговорах с США[25].

Подводя итоги, можно предположить, что перипетии трансатлантического диалога отражают состояние политической, экономической и социальной

[22] *Il trattato Usa-Ue sul Ttip va avanti, ma la trasparenza promessa sui contenuti si sta rivelando un'altra finzione della democrazia*. URL: http://www.italiaoggi.it/giornali/dettaglio_giornali.asp?preview=false&accessMode=FA&id=1976753&codiciTestate=&sez=giornali (accessed 02.02.2017).

[23] Trump and Clinton's free trade retreat: a pivotal moment for the world's economic future. – *The Guardian*. 20.08.2016. URL: https://www.theguardian.com/us-news/2016/aug/20/trump-clinton-free-trade-policies-tpp (accessed 02.02.2017).

[24] Trump vows to cancel Asia trade deal as president and puts NAFTA on notice. – *The Washington Times*. 28.06.2016. http://www.washingtontimes.com/news/2016/jun/28/donald-trump-vows-to-cancel-trans-pacific-partners/ (accessed 02.02.2017).

[25] *Gabriel Siles-Brugge and Ferdi De Ville. What does Brexit mean for?* URL: https://www.euractiv.com/section/trade-society/opinion/what-does-brexit-mean-for-ttip/ (accessed 02.02.2017).

конъюнктуры по обе стороны Атлантики. Экономическая дипломатия Евросоюза демонстрирует сохраняющиеся сложности в области функционирования институциональных внешнеполитических и внешнеэкономических механизмов ЕС. Описанная Киссинджером "дилемма" пока остается далекой от окончательного разрешения.

Алексеева Т.А., Лебедева М.М. 2016. Что происходит с теорией международных отношений. – *Полис. Политические исследования*. № 1. С. 29-43. DOI: https:///doi.org/10.17976/jpps/2016.01.03

Зонова Т.В. 2013. *Дипломатия: Модели, формы, методы*. М.: Аспект Пресс. 348 с.

Кузнецов И.И. 2014. ФРГ: проблемы стратегического выбора между Трансатлантической зоной свободной торговли и Трансатлантическим торгово-инвестиционным партнерством. – *Ежегодник Института международных исследований Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации*. № 3-4. С. 103-116.

Медведева М.Б. 2016. Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство и интересы его участников: противоречивое единство. – *Банковские услуги*. № 3. С. 2-5.

Пташкина М.Г. 2015. Правила происхождения товаров в переговорах о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве. – *Российский внешнеэкономический вестник*. № 6. С. 72-83.

Райнхардт Р.О. 2015. К вопросу о терминологии в исследованиях экономической дипломатии. – *Право и управление. XXI век*. № 4. С. 112-117.

Райнхардт Р.О., Астахов Е.М. 2013. Перспективы применения количественных методов в исследованиях микроэкономической дипломатии. – *Эконометрические методы в исследовании глобальных экономических процессов. Научно-практическая конференция*. С. 173-180.

Сидоров А.А. 2016. Трансатлантическая интеграция и проблемы конкурентоспособности развитых стран. – *Вестник МГИМО-Университета*. № 3. С. 249-257.

Хохлов И.И., Сидорова Е.А. 2014. *Наднациональность в политике Европейского союза*. М.: Международные отношения. 304 с.

Чугров С.В. 2002. Глобализация, модернизация или интернационализация? (Заметки на полях статьи П. Ратленда). – *Мировая экономика и международные отношения*. № 4. С. 19-21.

Büter C. 2013. *Außenhandel: Grundlagen internationaler Handelsbeziehungen*. Wiesbaden: Springer Gabler Verlag. 429 S.

De Ville F., Siles-Brugge G. 2016. *TTIP: The Truth about the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Cambridge: Polity Press. 160 p. DOI: https://doi.org/10.14361/9783839434123

Economic Diplomacy: Economic and Political Perspectives. 2011. Ed. by P. van Bergeijk, M. Okano-Heijmans, J. Melissen. Leiden: Martinus Nijhoff. 229 p.

Hamilton D. 2014. *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World*. Washington: Center for Transatlantic Relations SAIS. 170 p.

Lorz O., Siebert H. 2014. *Außenwirtschaft*. Stuttgart: UTB GmBH. 312 S.

Morin J.-F., Novotná T., Ponjaert F., Telò M. 2016. *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World*. N.Y.: Routledge. 256 p.

Pollack M. 2003. *The Political Economy of the Transatlantic Partnership*. Fiesole: European University Institute. 99 p.

Ramsteck W. 2009. Strukturreformen der deutschen und britischen Aussenwirtschaftsförderung in Zeiten der Globalisierung: die Rolle staatlicher und gesellschaftlicher Einflussfaktoren. – *Aussenwirtschaft*. No. 3. S. 223-251.

Rudenkova D.E. 2016. European Union Participation in Negotiations on Transatlantic Trade and Investment Partnership. – *Сравнительная политика*. No. 3. C. 61-70. DOI: https://doi.org/10.18611/2221-3279-2016-7-3(24)-61-70

Ruel H. 2012. *Commercial Diplomacy and International Business: A Conceptual and Empirical Exploration*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited. 291 p. DOI: https://doi.org/10.1108/S1877-6361(2012)9

The Foreign Policy of the European Union. 2010. Ed. by F. Bindi. Washington: Brookings Institution Press. 367 p.

The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations. 2007. Ed. by N. Bayne, S. Woolcock. Aldershot: Ashgate. 391 p.

The Top 10 Myths about TTIP. 2015. Brussels: European Commission. 19 p.

Vaudano M. 2015. *Docteur TTIP et Mister Tafta: Que nous réserve vraiment le traité transatlantique Europe/Etats-Unis?* Paris: Les Petits Matins. 150 p.

Woolcock S. 2011. EU Economic Diplomacy: Factors Shaping Common Action. – *The Hague Journal of Diplomacy*. No. 1-2. P. 83-99. DOI: https://doi.org/10.1163/187119111X576949

DOI: 10.17976/jpps/2017.02.12

"KISSINGER DILEMMA" IN TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP NEGOTIATIONS: HISTORY AND CURRENT STATE OF AFFAIRS

T.V. Zonova[1], R.O. Raynkhardt[1]

[1]*Moscow State Institute of International Relations (University), MFA of Russia. Moscow, Russia*

ZONOVA Tatiana Vladimirovna, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Professor, Department for Diplomatic Studies, Moscow State Institute of International Relations (University), MFA of Russia**.** Email: zonova-tatiana@mail.ru; **RAYNKHARDT Roman Otmarovich,** Cand. Sci. (Economics), Lecturer, Department for Diplomatic Studies, Moscow State Institute of International Relations (University), MFA of Russia. Email: don.reinhardt@mail.ru

Zonova T.V., Raynkhardt R.O. 'Kissinger Dilemma' in Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations: History and Current State of Affairs. – Polis. Political Studies. 2017. No. 2. P. 170-182. (In Russ.) DOI: https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.12

Received: 03.10.2016. Accepted: 24.12.2016

Abstact. The article deals with the institutional aspects of the EU-US negotiation process on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). The starting hypothesis infers that the long-term duration of the negotiations as well as their non-transparency to the general public can be explained by the contents of the agenda or by single countries' positions, but also by the inconsistency of supranational EU institutions' actions. The authors cast light upon the inter-ministerial competition and rivalry, which tends to be an internal problem of many national economic diplomacy systems. This problem becomes acute in the process of decision taking and concluding complex trade policy deals to a larger extent than in the routine work of the structures involved. Currently this phenomenon may be witnessed not only on the national but also on the supranational level, especially because of some imperfect coordination of actions between the European Commission and the European External Action Service (EEAS) on TTIP issues. Having been a key point of the transatlantic dialogue since 2013, TTIP has a large prehistory. The authors analyze the main stages of the latter – the Transatlantic Declaration (1990), the New Transatlantic Agenda (1995), the Transatlantic Economic Partnership (1998) and the Transatlantic Economic Council (2007) focusing on the institutional framework of European and American authorities' interaction as defined by the above agreements. Further, the article examines the ongoing TTIP negotiations with regard to 'post-Lisbon' Europe with enhanced authority of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the EEAS established in 2010. Despite the fact that the work of these institutes was aimed at consolidating the EU economic diplomacy system, in the area in question there tend to be two practically non-interacting channels of communication with US counterparts. Moreover,

the level European diplomats' involvement can be considered a rather low one. According to the authors, such situation creates additional obstacles to achieving consensus on the TTIP.

Keywords: TTIP; Kissinger dilemma; Economic Diplomacy of the European Union, European External Action Service; European Commission; Transatlantic Dialogue; US European Policy.

References:

Alekseyeva T.A., Lebedeva M.M. What Is Happening to the Theory of International Relations. – *Polis. Political Studies*. 2016. No. 1. P. 29-43 (In Russ.) DOI: https://doi.org/10.17976/jpps/2016.01.03

Büter C. *Außenhandel: Grundlagen internationaler Handelsbeziehungen*. Wiesbaden: Springer Gabler Verlag. 2013. 429 S.

Chugrov S.V. Globalization, Modernization or Internalization? (Marginalia to P. Rutland's Article). – *World Economy and International Relations*. 2002. No. 4. P. 19-21. (In Russ.)

De Ville F., Siles-Brugge G. *TTIP: The Truth about the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Cambridge: Polity Press. 2016. 160 p. DOI: https://doi.org/10.14361/9783839434123

Economic Diplomacy: Economic and Political Perspectives. Ed. by P. van Bergeijk, M. Okano-Heijmans, J. Melissen. Leiden: Martinus Nijhoff. 2011. 229 p.

Hamilton D. *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World*. Washington: Center for Transatlantic Relations SAIS. 2014. 170 p.

Khokhlov I.I., Sidorova E.A. *Nadnatsional'nost' v politike Evropeiskogo Soyuza* [Supranationality in European Union Poitics]. Moscow: International Relations. 2014. 304 p. (In Russ.)

Kuznetsov I.I. Germany: The Problem of a Strategic Choice Between the Transatlantic Free Trade Area and the Transatlantic Trade and Investment Partnership. – *Yearbook of the Institute for International Research of Moscow State Institute of International Relations (University), MFA of Russia*. 2014. No. 3-4. P. 103-116. (In Russ.)

Lorz O., Siebert H. *Außenwirtschaft*. Stuttgart: UTB GmBH, 2014. 312 S.

Medvedeva M.B. Transatlantic Trade and Investment Partnership and the Interests of its Participants – a Controversial Accord. – *Banking Services*. 2016. No. 3. P. 2-5. (In Russ.)

Morin J.-F., Novotná T., Ponjaert F., Telò M. *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World*. N.Y.: Routledge. 2016. 256 p.

Pollack M. *The Political Economy of the Transatlantic Partnership*. Fiesole: European University Institute. 2003. 99 p.

Ptashkina M.G. Defining the Origins of Goods in Negotiations on the Transatlantic Trade and Investment Partnership. – *Russian Foreign Economic Bulletin*. 2015. No. 6. P. 72-83. (In Russ.)

Ramsteck W. Strukturreformen der deutschen und britischen Aussenwirtschaftsförderung in Zeiten der Globalisierung: die Rolle staatlicher und gesellschaftlicher Einflussfaktoren. – *Aussenwirtschaft*. 2009. No. 3. S. 223-251.

Raynkhardt R.O. On the Terminology in Economic Diplomacy Studies. – *Pravo i Upravleniye: 21 vek*. 2015. No. 4. P. 112-117. (In Russ.)

Raynkhardt R.O., Astakhov E.M. Perspektivy primeneniya kolichestvennykh metodov v issledovaniyakh mikroekonomicheskoi diplomatii [Prospects for Applying Quantitative Methods in Microeconomic Diplomacy Studies]. – *Ekonometricheskie metody v issledovanii global'nykh ekonomicheskikh protsessov. Nauchno-prakticheskaya konferentsiya* [*Econometric Methods in Global Economic Processes Studies. Scientific Conference*]. 2013. P. 173-180. (In Russ.)

Rudenkova D.E. European Union Participation in Negotiations on Transatlantic Trade and Investment Partnership. – *Comparative Politics Russia*. 2016. No. 3. P. 61-70. DOI: https://doi.org/10.18611/2221-3279-2016-7-3(24)-61-70

Ruel H. *Commercial Diplomacy and International Business: A Conceptual and Empirical Exploration*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited. 2012. 291 p. DOI: https://doi.org/10.1108/S1877-6361(2012)9

Sidorov A.A. Transatlantic Integration and Developed Countries Competitiveness Problems. – *Vestnik MGIMO-University*. 2016. № 3. P. 249-257. (In Russ.)

The Foreign Policy of the European Union. Ed. by F. Bindi. Washington: Brookings Institution Press. 2010. 367 p.

The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations. Ed. by Bayne N., Woolcock S. Aldershot: Ashgate. 2007. 391 p.

The Top 10 Myths about TTIP. Brussels: European Commission. 2015. 19 p.

Vaudano M. *Docteur TTIP et Mister Tafta: Que nous réserve vraiment le traité transatlantique Europe/Etats-Unis?* 2015. Paris: Les Petits Matins. 150 p.

Woolcock S. EU Economic Diplomacy: Factors Shaping Common Action. – *The Hague Journal of Diplomacy*. 2011. № 1-2. P. 83-99. DOI: https://doi.org/10.1163/187119111X576949

Zonova T.V. *Dipolmatiya: Modeli, formy, metody* [Diplomacy: Models, Forms and Methods]. Moscow: Aspect Press. 2013. 348 p. (In Russ.)