DOI: 10.17976/jpps/2019.06.03

ГЕРМАНИЯ ПОСЛЕ МЕРКЕЛЬ (ЖДАТЬ ЛИ ИЗМЕНЕНИЙ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ ФРГ?)

Н.В. Павлов

ПАВЛОВ Николай Валентинович, доктор исторических наук, профессор кафедры истории и политики стран Европы и Америки, МГИМО МИД России, Москва, email: kotjaico@mail.ru

Павлов Н.В. Германия после Меркель (ждать ли изменений во внешней политике ФРГ?). – Полис. Политические исследования. 2019. № 6. С. 22-35. https://doi.org/10.17976/jpps/2019.06.03

Статья поступила в редакцию: 13.06.2019. Принята к публикации: 14.08.2019

Аннотация. Федеративная Республика Германия – один из важнейших игроков в Европе и мире, и ее позиция и позиционирование во многом влияют на поведение других участников сложной системы международных отношений. Насколько зависим внешнеполитический курс от внутриполитического расклада в самой ФРГ, который с фрагментацией партийной системы становится все менее прогнозируем? Повлечет ли уход А. Меркель с поста канцлера смену парадигмы во внешней политике Германии, или это вызовет лишь незначительные коррективы на тех или иных направлениях, обусловленные прежде всего внешними обстоятельствами? Автор считает, что принципиальных изменений ожидать не приходится, поскольку стабильное демократическое государство отличается и стабильной внешней политикой. Это тем более относится к современной Германии – парламентской республике, в которой исполнительная власть контролируется парламентом, состоящим из избранников народа, а в обществе существует консенсус по важнейшим международным проблемам.

Ключевые слова: Россия, Германия, внешняя политика ФРГ, А. Меркель, российско-германские отношения, ФРГ–ЕС, ФРГ–США, разоружение, мягкая сила.

7 декабря 2018 г. в Гамбурге на 31-м съезде Христианско-демократического союза с подачи А. Меркель новым председателем партии была избрана Аннегрет Крамп-Карренбауэр (для простоты ее сложное в произношении имя иногда сокращают до аббревиатуры АКК), в прошлом премьер-министр одной из самых маленьких земель на западе ФРГ – Саара. Ангела Меркель, руководившая партией 18 лет, на этот пост больше не баллотировалась. В то же время она выразила готовность оставаться канцлером ФРГ до следующих выборов в бундестаг в 2021 г. В свое время Меркель заявляла, что должности председателя ХДС и канцлера неразделимы, а это значит, что с большой долей вероятности она прочит Крамп-Карренбауэр на должность главы правительства ФРГ. Эту версию вроде бы подтверждает и назначение АКК 17 июля 2019 г. министром обороны ФРГ вместо избранной председателем Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен, также являющейся протеже А. Меркель. Действительно, Крамп-Карренбауэр не хватает опыта политика, государственного служащего федерального масштаба, и назначение на министерский пост должно восполнить этот пробел в ее биографии. Но, с другой стороны, руководство министерством обороны может поставить крест на ее карьере, учитывая, в каком плачевном состоянии находится бундесвер, пре-

жде всего его материально-техническое оснащение. И за два года, оставшиеся до выборов, эту проблему не решить.

По политическим взглядам АКК весьма близка к своей покровительнице. Ее еще называют "мини-Меркель". Близость ее родной Саарской области к Франции предопределила проевропейскую ориентацию нового председателя ХДС и министра обороны, о чем свидетельствует ее поддержка идеи создать европейский совет безопасности и сформировать европейскую армию. Общие интересы в области безопасности следует не только формулировать, но и добиваться их реализации, заявила она. Насколько дружественно Крамп-Карренбауэр будет относиться к Соединенным Штатам Америки, пока неясно, учитывая малый опыт ее общения с американцами. Став генеральным секретарем ХДС, она только один раз посетила США, где выступила на ежегодной встрече американских губернаторов.

Россию она называет "трудным партнером" точно так же, как действующий канцлер. В целом для нее характерна линия, которой придерживается Меркель со всей ее сдержанностью. Вместе с тем в вопросе санкций в отношении Москвы позиция Крамп-Карренбауэр заметно ужесточилась. Если еще не так давно она не видела альтернативы уже действующим ограничительным мерам, то после конфликта в Керченском проливе предложила запретить российским судам, приписанным к портам в Азовском море, заходить в порты Европейского союза и США.

Прежде чем ответить на ключевые вопросы данной статьи – в какой степени внешняя политика ФРГ зависит от внутриполитической ситуации в стране и претерпит ли она изменения после ухода А. Меркель с поста главы правительства, – важно составить четкое представление о том, как формируется и формулируется внешняя политика в условиях парламентской демократии с устоявшимися традициями и приоритетами. А Германия, несомненно, относится к таким странам, в которых смена правящей коалиции (и, соответственно, канцлера) – еще не повод для смены внешнего курса. Кроме того, "в ФРГ существует относительно широкий консенсус между властью и обществом по наиболее важным вопросам внешней политики. Поэтому, независимо от состава правительства (даже при гипотетическом участии в нем "Альтернативы для Германии" или Левой партии), резких колебаний на внешнеполитическом фронте не предвидится" [Павлов 2018].

Что же касается правительства "большой коалиции 4.0" (первый подобного рода кабинет в истории ФРГ был сформирован в 1966 г. канцлером К.Г. Кизингером), то содержание коалиционного договора [Koalitionsvertrag... 2018] и практика его применения в международном общении свидетельствуют о том, что в области внешней политики сюрпризов ожидать не приходится. Многие положения повторяют текст Белой книги по политике безопасности ФРГ и будущему бундесвера, опубликованной в 2016 г. [Weißbuch... 2016], при этом вопросам безопасности уделяется большее внимание. Вне всякого сомнения, акцентирование этого блока и внесение в него существенных коррективов связано как с новым позиционированием России, так и с трудно прогнозируемыми действиями на международной арене популиста Д.Трампа.

"АТЛАНТИЗМ": НОВЫЕ ВЫЗОВЫ – НОВЫЕ АКЦЕНТЫ

Атлантический вектор всегда был центральным во внешней политике ФРГ вне зависимости от состава правительства. Иногда он мог несколько

отклоняться от безоговорочного равнения на США в сторону большей самостоятельности, как это было, например, во времена канцлерства Г. Шмидта (1974-1982) и Г. Шрёдера (1998-2005). Однако принципиальных изменений курс не претерпевал. При А. Меркель, что в целом не характерно для политиков из стана ХДС, он начал испытывать определенные перегрузки. И если в коалиционном договоре ХДС/ХСС и СДПГ 2005 г. подтверждалось, что объединение Европы и атлантическое партнерство составляют "основы" германской внешней политики, что "европейская и атлантическая безопасность не могут существовать раздельно", и "НАТО остается главным инструментом реализации нашей [германской] политики в области обороны и безопасности" [Gemeinsam... 2005], то к 2018 г. ситуация изменилась.

Времена, когда европейцы могли целиком полагаться на других, прошли, заявила Меркель в ходе избирательной кампании. Это было не предвыборным ходом с целью привлечения голосов избирателей, а скорее отражением недовольства граждан Германии кризисом в трансатлантических отношениях. Разочарование немцев вызвали лозунг президента США Д. Трампа "Америка – прежде всего" и как следствие – позиция Вашингтона по вопросу изменения климата, требование к союзникам по НАТО увеличить военные расходы, выход из ядерной сделки с Ираном, фронтальная атака на "Северный поток-2", рестриктивная политика в отношении торговли с Европой, заявление о выходе Соединенных Штатов из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) и многое другое. По мнению 2/3 опрошенных в апреле 2018 г. немцев, после вступления Д. Трампа в должность президента отношения ФРГ и США значительно ухудшились и находятся на самом низком уровне с момента окончания Второй мировой войны[1]. Правящие же партии были вынуждены вставить в коалиционный договор пассаж о том, что "США претерпевают сейчас глубокие перемены", которые представляют для Германии "большие вызовы". Это требует интенсификации усилий Берлина, "направленных на то, чтобы позиция Германии и ЕС была услышана в Вашингтоне" [Koalitionsvertrag... 2018]. И хотя США подчеркивают партнерский и привилегированный характер отношений с ФРГ ("первый среди равных" на европейском континенте или "партнер по лидерству", как в свое время сказал Дж. Буш-ст.), Вашингтон крайне редко согласовывает свою линию с союзнической Европой, не говоря уже о консультациях на постоянной основе.

И все-таки перевешивают "общность ценностей и интересов", разветвленная экономическая кооперация (США – второй по значимости после Китая торговый партнер ФРГ) и безальтернативность, во всяком случае на обозримую перспективу, опоры на Америку как ядерного гаранта безопасности Европы в целом и Германии, в частности.

После формирования правительства "большой коалиции 4.0" МИД ФРГ под руководством нового министра социал-демократа Хайко Мааса разработал, представил и начал воплощать в жизнь новую внешнеполитическую концепцию в отношении Соединенных Штатов, воспользовавшись "Годом Германии в США", который стартовал 3 октября 2018 г. Берлин запланировал более тысячи мероприятий за океаном на сумму 20 млн евро. "Новая поли-

[1] Демидова О. Опрос: Трамп испортил отношения США и Германии. – *Deutsche Welle*. 19.01.2018. URL: http://p.dw.com/p/2r7wW (accessed 02.09.2018).

тика" ФРГ в отношении США предполагает путем укрепления европейских институтов и постепенного создания единой оборонной системы Евросоюза выведение ЕС из тени Вашингтона, превращение из игрока второго плана в самостоятельную фигуру на международной арене, развитие политической автономности Евросоюза в случаях, когда США не идут на сотрудничество.

Все это свидетельствует о том, что поистине равноправного партнерства между США и Европой, США и Германией как не существовало, так и не существует. В своей внешней политике, в том числе в отношении ближайших союзников, Соединенные Штаты зачастую пренебрегают взаимным доверием, что не устраивает ФРГ, которая стремится к выводу отношений с США на новый уровень. В настоящее время Германия и США так и не достигли консенсуса относительно дальнейшего развития структур НАТО и их финансирования, существуют разногласия по международно-правовым вопросам, в частности по соблюдению прав человека, что является одним из главных приоритетов германской внешней политики. Также у германского и американского руководства не всегда совпадают взгляды на дальнейшие пути выстраивания диалога с Россией. Помимо этого, Берлину и Вашингтону не удается договориться по некоторым экономическим вопросам, так как обе стороны, будучи одними из крупнейших экономик мира, хотят добиться наиболее выгодных для себя условий сотрудничества.

В связи со сменой власти в США на сегодняшний день в германо-американских отношениях наступил период турбулентности. От американского президента в Германии ждут определенности, предсказуемости и доброжелательного партнерского отношения. В целом, учитывая политические взгляды руководства США, очевидно, что Германии и Америке будет сложнее, чем когда-либо, искать точки соприкосновения интересов.

МИР БЕЗ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ?

Контроль над вооружениями и разоружение напрямую связаны с атлантическим вектором и остаются приоритетными целями внешней политики и политики безопасности Германии. Именно такая формулировка содержится в последнем коалиционном договоре. У немцев еще свежа в памяти ситуация конца 1970-х – начала 1980-х годов, когда внутригерманская граница представляла собой линию военно-блокового противостояния, оба германских государства были перенасыщены иностранными войсками, химическим, ядерным и обычным оружием, а сами западные и восточные немцы вынуждены были, по выражению тогдашнего Генсека ЦК КПСС Ю.В. Андропова, смотреть друг на друга "через густой частокол ракет". В то время очередной всплеск холодной войны и гонка вооружений раскололи общество и правящую элиту в ФРГ и ввергли страну в глубокий социально-политический кризис.

После прихода к власти Д. Трампа стало очевидно, что проблематика разоружения – особенно в ядерной сфере – болезненная тема для Германии, которая не входит в клуб ядерных держав и обладает ограниченными возможностями влиять на Америку, как это показывает пример хранения на американской базе в Бюхеле 20 американских тактических атомных боезарядов. Заявление президента США от 20 октября 2018 г. о намерении разорвать с Россией Договор о ракетах средней и меньшей дальности 1987 г. из-за якобы

нарушения Москвой договора шло вразрез с постулатом правящей коалиции, которая настаивает на том, что его целью является "мир без ядерного оружия" и выступает за "неукоснительное соблюдение Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности", поскольку полноценный контроль в этой категории вооружений, способных поражать цели в пределах всей Европы, напрямую затрагивает национально-государственные интересы Германии.

Неудивительно, что уже 3 ноября 2018 г. министр иностранных дел Германии Х. Маас выступил с комментарием на сайте журнала *Der Spiegel*, в котором призвал для сохранения мира в Европе переосмыслить политику разоружения и контроля над вооружениями, предостерег от разрыва ДРСМД и выдвинул программу по глобальному разоружению.

Не вдаваясь в детальный анализ немецких инициатив, отметим, во-первых, предложение вернуться к практике обмена данными между США, Европой и Россией по вооружениям, учитывая риски, которые создают для всех новые системы оружия в условиях несовершенства архитектуры контроля. Во-вторых, намерение Германии представить свои соображения по установлению всеобъемлющего режима транспарентности для баллистических и крылатых ракет, а также содействовать дискуссии о разработке такого свода правил на международном уровне. В-третьих, Маас солидаризировался с американской критикой в адрес Китая, который наращивает военный потенциал, и пообещал содействовать включению КНР в разоруженческий процесс. В-четвертых, министр призвал рассмотреть возможность введения ограничений на высокоскоростные ударные системы вооружений и боевых роботов. Соответствующее предложение по запрету такого оружия и организации контроля за его исполнением Берлин уже внес на рассмотрение ООН.

Власти в Берлине вынуждены учитывать мнение сограждан, большинство которых (86%) высказалось за запрет размещения на территории Германии американского ядерного оружия. Об этом свидетельствуют результаты опроса, проведенного Институтом *Kantar* по заказу Гринпис и опубликованного 1 августа 2019 г. – накануне прекращения действия Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности. Около 75% немцев не чувствуют себя в безопасности из-за размещенного в ФРГ ядерного оружия. При этом 84% участников опроса высказались за его полный вывод с территории страны, а 82% – за уничтожение ядерного арсенала во всем мире. Девять из десяти опрошенных считают, что Германия должна подписать договор ООН о запрете ядерного оружия в планетарном масштабе[2].

Германия не желает вновь становиться ядерным заложником США, да и вряд ли это возможно в нынешних условиях. Немцы прекрасно понимают, что в отличие от времен "двойного решения" НАТО сейчас у Вашингтона гораздо больший набор возможностей для размещения своих ракет в Европе и акваториях вокруг нее. И если тогда передовым рубежом Североатлантического альянса на стыке с Организацией Варшавского договора была ФРГ, то теперь это Польша, Болгария, Румыния, страны Балтии. В пользу именно таких опций говорят географическое положение этих государств и их равнение на США в военно-политических вопросах. А это

[2] Филатова И. Немцы против размещения в ФРГ американского ядерного оружия. – *Deutsche Welle*. 01.08.2019. URL: https://www.dw.com/ru/немцы-против-размещения-в-фрг-американского-ядерного-оружия/a-49843258 (accessed 09.08.2019).

ограничивает возможности А. Меркель и ее кабинета продвигать инициативы в области ядерного разоружения и влиять в этих целях в рамках наработанных контактов на американскую и российскую стороны.

До тех пор, пока ядерное оружие играет в Стратегической концепции НАТО роль инструмента сдерживания, Германия, как подчеркивают официальные представители правительства, заинтересована в том, чтобы принимать участие в обсуждении военной стратегии и процессе ее планирования.

АЛЬТЕРНАТИВЫ ЕВРОСОЮЗУ НЕТ

Немцы, как иной раз язвительно замечали наблюдатели, стремятся в Европу, чтобы перестать быть немцами. И это не было насмешкой. Действительно, европейская интеграция для послевоенного поколения стала своего рода мантрой, с помощью которой политическая элита пыталась преодолеть коллективную вину нации за преступления двух мировых войн и запустить процесс принципиально новой самоидентификации Германии как открытой европейской страны, тесно встроенной в евроатлантические структуры. Поэтому возведение новой европейской архитектуры на базе совместных с Америкой ценностей стало краеугольным камнем, незыблемой величиной (западно) германской внешней политики от Аденауэра до Меркель, и альтернативы этому вектору не видят ни руководство, ни граждане страны.

Большинство немцев поддерживают углубление европейской интеграции не только в силу ее безальтернативности, но и как противопоставление диктату Д. Трампа в вопросах евроатлантической повестки дня. И хотя положение дел в ЕС и его перспективы оцениваются в Германии с определенной долей скепсиса, рядовой гражданин не может не понимать, что выход ФРГ из ЕС и развал организации будут иметь катастрофические последствия для политической стабильности, и прежде всего для экономики страны. У всех перед глазами пример Великобритании, которая с момента проведения референдума по поводу *Brexit* в июне 2016 г. до 1 апреля 2019 г. потеряла более 100 млн евро, или около 2,5% своего ВВП.

“Сегодня, – подчеркивается в коалиционном договоре, – Европа слишком мало использует свой политический и экономический потенциал и имеет слишком мало уверенности в себе”. Поэтому Берлин выдвигает идею “новой культуры ответственности”, которая должна повысить авторитет Европы как партнера в западном мире [Koalitionsvertrag... 2018]. Правящая коалиция не противопоставляет Европу Америке, но хочет уравнять их в правах и возможностях. Тезис в принципе не нов, поскольку в нем прослеживается двуединство традиционной цели, характерной еще для биполярного мира. С одной стороны, немцы хотят видеть Европу в качестве самостоятельного и независимого игрока на международной арене. С другой стороны, они подчеркивают необходимость укрепления трансатлантической связки. Укрепление европейского вектора, в свою очередь, требует проведения более самостоятельной экономической политики с упором на цифровизацию экономики и необходимость вложения средств в научные исследования, а также политики в области обороны и безопасности со стороны Евросоюза, который, по мнению Берлина, куда активнее прежнего должен выступать единым фронтом и работать с помощью хорошо налаженных и материально обеспеченных гражданских и военных инструментов.

Как и в 2013 г., новое правительство ХДС/ХСС-СДПГ большое внимание уделяет гармонизации деятельности НАТО и ЕС. Столпом безопасности Евросоюза остается Североатлантический альянс, однако Берлин намерен самое серьезное внимание уделить именно проблемам укрепления обороноспособности Европы. И это не просто декларативные заявления. Конкретные программы немцы собираются реализовывать в рамках проекта постоянного структурированного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны (*PESCO*) государств – членов ЕС[3]. Данная инициатива призвана укрепить НАТО и лучше распределить обязанности по реализации блоковых проектов между странами ЕС.

Напрашивается аналогия с проектом "Эврика" ("*European Research Coordination Agency" – EURECA*), который был инициирован в 1985 г. Францией и ФРГ. Его целью было развертывание широкомасштабного сотрудничества в рамках Западной Европы в области высоких технологий. Проект предусматривал реализацию как гражданских программ, так и исследования в военной области. Тогдашнее руководство ФРГ считало, что "Эврика" должна укрепить политическую роль Западной Европы в мировом раскладе сил. На это указал канцлер Г. Коль. Ввиду недостаточности национальных усилий будущего "только последовательная и целеустремленная кооперация [в области разработки передовых технологий] способна на перспективу помочь Европе успешно конкурировать в силовом треугольнике с участием США и Японии" [Rede des Bundeskanzlers... 1986].

Канул в Лету силовой треугольник США–Япония–Западная Европа, но противоречия в паре Америка–Европа остаются. Нынешняя американская администрация постоянно напоминает европейским союзникам о том, что, несмотря на стремление сохранить главенствующую роль НАТО в сфере безопасности, страны ЕС мало делают для укрепления обороноспособности организации. По мнению Д. Трампа, процент отчислений каждой страны на военные расходы должен быть равен 2% от ВВП. Сейчас та же Германия тратит только 1,24% от ВВП и лишь к 2025 г. собирается поднять этот показатель до значения в 1,5%. Что касается бюджета на 2019 г., то правящая коалиция заложила в документ, прошедший утверждение в бундестаге, увеличение расходов на оборону. Предполагается потратить 43,2 млрд евро, что на 4,5 млрд

[3] Летом 2016 г. министры обороны Франции и Германии Ж.-Ив Ле Дриан и У. фон дер Ляйен выступили с совместной инициативой, направленной на укрепление стратегической самостоятельности ЕС на основе развертывания военно-промышленного и технологического сотрудничества, "носящего инновационный и соревновательный характер". На саммите ЕС 14 декабря 2017 г. в Брюсселе был дан старт проекту *PESCO (Permanent Structured Cooperation)* – "постоянное структурное сотрудничество" в сфере безопасности и обороны, к которому присоединились 25 стран ЕС. Участники проекта подчеркивают, что речь идет не о дублировании функций НАТО, не говоря уже о создании оборонного альянса, способного ее заменить, а о совместных инициативах, призванных сделать европейскую оборонную политику более активной и более эффективной. На первом этапе *PESCO* предусматривает улучшение координации, разработку и закупку вооружений, транспортных средств и оборудования, а также синхронизацию финансирования и военного планирования. Заслуживает внимания и достигнутая в рамках *PESCO* договоренность упростить и ускорить транспортировку войск и вооружений через границы членов ЕС. К началу 2018 г. было утверждено 17 из более чем 50 обсуждавшихся инициатив. Германия курирует четыре из них: медико-санитарную службу, центр логистики, центр учебно-тренировочных миссий и подготовку так называемых боевых групп (*battlegroups*) Евросоюза. Координировать деятельность *PESCO* будет Европейское оборонное агентство, которому предписано заниматься недопущением дублирования функций НАТО. До 2020 г. планируется израсходовать из бюджета ЕС 90 млн евро на исследования и 500 млн евро на разработки, что должно позволить к концу десятилетия создать два-три образца новейших, чисто европейских систем оружия [Кокеев 2018].

больше, чем годом ранее. Эти средства должны пойти прежде всего на укрепление территориальной обороны. А вот в отношении миссий за пределами ответственности НАТО упор делается на передачу ответственности за сохранение и поддержание мира региональным партнерам ЕС и их организациям, таким как Африканский союз, Западноафриканское экономическое сообщество (ЭКОВАС) или Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) и др.

Преодоление последствий мирового экономического кризиса отошло сейчас на второй план. Приоритетным становится создание механизма регулирования потоков беженцев из стран Африки и Ближнего Востока, который стал серьезным вызовом для А. Меркель.

В рамках европейского вектора внешней политики ФРГ безусловный приоритет принадлежит сотрудничеству с Францией – главным партнером Берлина в делах европейской интеграции. Предполагается согласовывать позиции по важнейшим вопросам мировой политики и действовать сообща при разрешении международных кризисов. Ярким примером координации действий является участие Э. Макрона и А. Меркель вместе с Р. Эрдоганом и В. Путиным в стамбульском саммите, который был посвящен сирийскому вопросу и ближневосточной ситуации в целом. Характерно, что Франция и Германия дружно выступили против ужесточения санкций в отношении России после инцидента в Керченском проливе, подчеркнув необходимость укрепления доверия между сторонами конфликта. По мнению Парижа и Берлина, санкции не являются частью таких мер. Стороны также условились упрочить сотрудничество в существующих военно-технических программах (например, *PESCO*) и бороться с запрещенным контентом террористического характера в интернете. Однако было решено не форсировать создание европейской армии, отложив решение этой задачи на будущее.

22 января 2019 г. в немецком Аахене канцлер Германии и президент Франции подписали долгожданный документ [Vertrag von Aachen 2019], который, как было заявлено, является дополнением к франко-западногерманскому Елисейскому договору 1963 г. Стороны согласовали углубление сотрудничества почти в 15 сферах. Ряд положений повторяет отдельные договоренности, достигнутые еще в прошлом веке. Новинками стали: обещание снять административные барьеры для жителей приграничных территорий, развивать взаимодействие в области внедрения новой модели экономики, которая включает в себя постепенный отказ от углеводородов, продолжить усилия по реформированию Совета Безопасности ООН и включению Германии в число его постоянных членов, создать общее формирование с целью проведения операций по стабилизации в третьих странах, а также налаживать более тесное сотрудничество между Европой и Африкой. Кроме того, предусмотрено “углубление интеграции” “с целью создания франко-германской экономической зоны с общими правилами” при условии предварительной “гармонизации законодательств”, для чего позже будет создана франко-германская парламентская ассамблея – по 50 депутатов с каждой стороны.

В Аахенском договоре обойдены наиболее острые для Европы проблемы, будь то миграционная политика или гармонизация финансовой политики. Тем не менее он рассматривается лидерами обеих стран как успех в деле дальнейшей интеграции Европы. Его практическое значение заключается в том,

что договор об укреплении сотрудничества между двумя столпами ЕС должен помочь в борьбе с евроскептиками, которые задаются вопросом о цели договора. Должна ли декларация об упрочении позиций германо-французского альянса способствовать укреплению ЕС или самого этого альянса?

Программные установки кабинета министров Меркель и резкая активизация двусторонних контактов на всех уровнях за прошедший год (в частности, подписание Аахенского договора и решение о создании Европейского совета по глобальной ответственности) свидетельствуют о том, что после *Brexit* и ослабления трансатлантической связки Берлин и Париж утвердились в намерении не только укрепить роль Евросоюза в качестве самостоятельного игрока в мировой политике, но и сделать франко-германское взаимодействие определяющим условием и доминирующим фактором в европейском интеграционном процессе. Немцам и французам понятно, что в условиях отхода США от безусловной поддержки ЕС только сильное ядро внутри самого Союза позволит сохранить и укрепить единство Европы.

Однако устойчивость франко-германского тандема не вполне очевидна, и под влиянием внутренних и внешних факторов она может подвергаться перегрузкам. А далеко идущие намерения и достигнутые соглашения вовсе не означают моментального и автоматического решения всех проблем, стоящих перед Европейским союзом сейчас и могущих возникнуть в будущем.

Хотя европейское направление приоритетно для Германии, которую именуют "мягким гегемоном" в Европе, государство принимает активное участие в урегулировании ряда сложных международных проблем за пределами континента (переговоры о ядерной программе Ирана, Ближний Восток, Сомали, Афганистан). Более того, Берлин оказывает значительную финансовую поддержку развивающимся странам в рамках гуманитарных программ, а бундесвер участвует в ряде миротворческих операций под эгидой ООН. Неслучайно к мнению ФРГ прислушиваются во всем мире. Все это вместе формирует имидж Германии как одного из ведущих государств, которое, по словам бывшего президента страны Й. Гаука на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности в 2014 г., "превращается из пользователя в гаранта международной безопасности и порядка"[4].

Новый курс в отношении России?

После воссоединения России с Крымом и событий на Востоке Украины германо-российское сотрудничество, именовавшееся "стратегическим партнерством", надолго забуксовало. Берлин пересмотрел свои доктринальные установки на "московском направлении" и встроился в коллективный конфронтационный курс Запада, став одним из инициаторов введения санкционного режима в отношении Москвы и исключения России из "большой восьмерки". Уже в 2016 г. в Белой книге по политике безопасности ФРГ и будущему бундесвера, изданной министерством обороны ФРГ, Россия была обвинена в одностороннем нарушении установленных международным правом границ и подвергнута резкой критике [Weißbuch... 2016: 31-32]. В документе отмечается, что если Россия не изменит свой политический курс, то в ближайшем будущем она будет представлять собой "вызов для безопасности

[4] *Gauck auf der Sicherheitskonferenz: Deutschland soll sich in der Welt mehr einmischen*. URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/gauck-will-neue-deutsche-aussenpolitik-a-950441.html (accessed 07.05.2017).

на европейском континенте", что следует понимать как ее исключение из категории партнеров и перевод в группу риска.

Более жесткие формулировки содержатся в коалиционном соглашении 2018 г., в котором утверждается, что "Россия подорвала европейский мирный порядок аннексией Крыма, нарушившей нормы международного права, и вмешательством в конфликт на Востоке Украины. Нынешний внешнеполитический курс России требует от нас особой осмотрительности и стойкости" [Koalitionsvertrag... 2018]. Настораживает то, что в документе нет ни слова о партнерстве, которым характеризовались двусторонние отношения до известных событий. В прошлом оно было "стратегическим", "модернизационным" и просто "важным". Свою основную задачу Берлин теперь видит в "возвращении к отношениям, которые основываются на обоюдном доверии и мирном согласовании интересов и которые вновь сделали бы возможным тесное сотрудничество" по обеспечению мира и урегулированию значимых международных вопросов.

Во внешней политике у Меркель слова редко расходятся с делом. Она (как, впрочем, и ее возможная преемница или преемник) будет стараться поднять планку германо-российского взаимодействия на прежний уровень, который назывался "партнерством". Руководство Германии должно считаться с мнением 69% немцев, которые отвергают конфронтационный сценарий развития двусторонних отношений. 32% считают, что для Германии тесные отношения с Россией важнее, чем с США. Об этом свидетельствуют результаты опроса, проведенного Институтом *Kantar* по заказу немецкого Фонда им. Кёрбера и опубликованном 27 ноября 2018 г. И все же Соединенные Штаты остаются, с точки зрения жителей ФРГ, вторым по важности партнером Германии (35%). На первом месте со значительным отрывом идет Франция (61%), а на третьем, также с почти двукратным отрывом, – Россия (17%). При этом по сравнению с опросом, проведенным годом ранее, показатели США и Франции в этом рейтинге снизились на 8% и 2% соответственно, а у России – выросли на 6% [The Berlin Pulse... 2018].

Парламентские выборы в Германии и президентские в России, а также сложный процесс формирования правительства в Берлине внесли ожидаемую паузу в германо-российский диалог. Внутриполитические вопросы оказались важнее внешнеполитической игры. Но уже в мае 2018 г., в том числе после решения Вашингтона торпедировать ядерную сделку с Ираном, которой ни Путин, ни Меркель не видят альтернативы, последовало возобновление контактов вначале на высоком, а потом и на высшем уровне. В первой половине мая Москву посетили министр иностранных дел ФРГ Х. Маас, министр экономики и энергетики П. Альтмайер, тогда же в Германии началось строительство немецкого участка газопровода "Северный поток-2". Его общая протяженность с пропускной способностью 55 млрд кубометров газа в год должна составить 1 220 км. В начале июня в России побывал новый уполномоченный правительства Германии по межобщественному сотрудничеству с Россией, странами "восточного партнерства" и Центральной Азии Дирк Визе.

18 мая и 18 августа соответственно в Сочи и Мезеберге, а также в первых числах декабря в Аргентине и в конце июня 2019 г. в Японии в рамках саммита "большой двадцатки" состоялись рабочие встречи В. Путина и А. Меркель, в ходе которых, как говорилось в официальных сообщениях, оба лидера не только "сверили часы" по актуальным международным проблемам, но и об-

судили "животрепещущие" вопросы двустороннего экономического сотрудничества – все это в контексте конфронтационности и хаоса, которые вносит в глобальную повестку дня политика президента США Д. Трампа.

Некоторый оптимизм внушает 18-й форум "Петербургский диалог", прошедший в пригороде Бонна Кёнигсвинтере во второй половине июля 2019 г. под девизом "сотрудничество как лейтмотив для мирной Европы". И хотя первые лица обоих государств не присутствовали на мероприятии, как это было до 2014 г., участие в открытии форума министров иностранных дел С.В. Лаврова и Х. Мааса свидетельствует об имеющихся перспективах возвращения Петербургского диалога на прежний высокий уровень.

Германия на деле подтверждает готовность продолжать диалог, демонстрируя твердость в вопросах строительства "Северного потока-2" и в отказе поддержать введение новых санкций после событий в Керченском проливе. Да и бизнес не теряет оптимизма и в значительной мере адаптировался к западным ограничительным мерам, которые серьезно омрачают климат в отношениях России с Западом в целом и с ФРГ в частности. Однако принципиального изменения позиции Берлина по комплексу отношений Германия–Россия ожидать не следует ни при Меркель, ни при ее преемниках, какую бы политическую партию они ни представляли. В пользу этого говорит весь опыт внешней политики ФРГ, которая отличается значительной инерционностью, и для которой не характерны резкие колебания курса вне зависимости от внешних обстоятельств и внутренней конъюнктуры.

ОПОРА НА МЯГКУЮ СИЛУ

Высокая оценка экспертным сообществом и мировым политическим истеблишментом внешней политики А. Меркель в сложной и многослойной системе международных отношений свидетельствует о том, что за время ее правления роль ФРГ в мире существенно возросла. Германия демонстрирует не только готовность, но и политическую волю брать на себя бо́льшую ответственность за урегулирование как международных конфликтов, так и сложных экономических проблем. А это повышает ее международный престиж и подпитывает претензии на обретение статуса глобальной державы.

Но не только это влияет на рост и укрепление авторитета страны. В Германии давно и довольно успешно практикуется "внешняя политика в области культуры, образования и науки", которую немецкие дипломаты называют "третьим измерением" или "третьей опорой" внешней политики. Иными словами, речь идет о культурной экспансии, о конкурентной борьбе за привлечение в Федеративную Республику наиболее способных и полезных для нужд немецкого государства людей.

Развивая культурный и научный диалог по всем азимутам и способствуя изучению немецкого языка за рубежом, Германия работает над созданием образа инновационной и открытой всему миру страны. В этой области МИД ФРГ и правительство в целом прибегают к посредническим услугам таких организаций, как Центр школьного образования за рубежом, Институт зарубежных связей (ИЗС), Институт им. Гёте, радиостанция "Немецкая волна", Германская комиссия по делам ЮНЕСКО, Германский археологический институт, Германская служба академических обменов (ДААД), Фонд им. Александра фон Гумбольдта. Не остаются без работы на этом фронте

и околопартийные фонды (имени Конрада Аденауэра – ХДС, Фридриха Эберта – СДПГ, Фридриха Науманна – СвдП, Ханнса Зайделя – ХСС, Генриха Бёлля – Союз 90 / "Зеленые", Розы Люксембург – Левая партия). Впечатляет широта охвата деятельности институтов, задействованных на поле внешней культурной политики: археологические раскопки, углубленное изучение немецкого языка, предоставление образования в школах и вузах, журналистские и студенческие стажировки в ФРГ, организация выставок, реализация проектов в области искусства и спорта, поддержание научных контактов с зарубежьем с участием более чем 40 лауреатов Нобелевской премии, содействие структурам гражданского общества и многое другое.

Несмотря на серьезные внутри- и внешнеполитические вызовы, в области внешней культурной политики в коалиционном договоре 2018 г. отводится значительное место. Более того, особо подчеркивается роль и значение зарубежной работы, которую проводят околопартийные фонды, и отдельную строку занимают вопросы финансирования специализированных организаций и программ. При этом, как говорится в документе, речь идет о конкуренции за умы и идеи, а также о влиянии Германии в мире. А это предполагает выделение больших средств. Стоит отметить, что за последние пять лет бюджет Германской службы академических обменов вырос на 21%: с 430 до 522 млн евро. Причем доля федеральных министерств в бюджете данной службы остается традиционно высокой и превышает 70% (МИД – 36%, Министерство образования и научных исследований – 26%, Министерство экономического сотрудничества и развития – 10%). Бросается в глаза и наращивание объема работы Института им. Гёте. Число его сотрудников с 2013 по 2017 г. увеличилось с 3 000 до 3 500 человек, а количество стран, в которых представлен институт, выросло с 93 до 98. По сравнению с 2013 г. число изучающих немецкий язык за рубежом стало на 35% больше, а количество культурных мероприятий увеличилось в пять раз.

За время правления А. Меркель Германия значительно повысила свой международный престиж – и это притом, что она не является ни ядерным государством, ни постоянным членом Совета Безопасности ООН. Будучи "мягким гегемоном" Европы, ФРГ, тем не менее, расширяет ареал своего влияния, опираясь прежде всего на продуманную стратегию в области культуры и образования и продвинутую экономику, отвечающую требованиям XXI в. ФРГ неоднократно занимала первое место в рейтинге стран с "наиболее позитивным имиджем" за рубежом. В 2017 г. она в очередной раз возглавила список самых популярных стран мира (впрочем, это повторилось и годом позже). Россия в данном рейтинге заняла 23 место. Особенно высокой была доля положительных оценок ФРГ в Великобритании и Австралии (по 86%), в Южной Корее (84%), во Франции (83%), в Канаде (77%) и в США (76%) [ibidem]. Ф.-В. Штайнмайер охарактеризовал результаты опроса как подтверждение того, что внешняя культурная политика ФРГ привлекательна и эффективна, встроена в глобальную систему коммуникаций, а немецкие представители культуры, бизнеса и гражданского общества пользуются безупречной репутацией, что способствует восприятию Германии как честного и надежного партнера.

* * *

Эра после Меркель вряд ли предполагает сюрпризы. Деятельность Германии на международной арене подтверждает неизменность ее внешнеполитических приоритетов и предсказуемость выбранного стратегического

курса. Возможны некоторые коррективы, обусловленные внешними обстоятельствами, не зависящими от немцев, как это было на российском или атлантическом направлениях в последние годы.

Для понимания перспектив немецкой внешней политики важно, что в последнее время Берлин все чаще делает упор на "внешнюю политику действий", обусловленную тем, что ФРГ – слишком большая страна, чтобы ограничиваться комментированием международной политики. Это и понятно. Германия давно перестала быть "политическим карликом" на фоне своей экономической мощи. Да и рамки ЕС стали узки для "мягкого гегемона" Европы. Об этом свидетельствуют и действия по преодолению экономического и миграционного кризисов, и активность в урегулировании международных кризисов и конфликтов, влияющих на обстановку на континенте, прежде всего на востоке Украины, и претензии на роль посредника между Брюсселем и Вашингтоном, и новая инициатива по закреплению за Евросоюзом места постоянного члена Совета Безопасности ООН, которое, как втайне надеются в Берлине, будет за немецким дипломатом, и многое другое. Иными словами, нам придется иметь дело с новой повзрослевшей Германией, всерьез претендующей на глобальную ответственность. И как ни крути, большая заслуга в этом лично канцлера Ангелы Меркель.

DOI: 10.17976/jpps/2019.06.03

GERMANY AFTER MERKEL (WHETHER TO WAIT FOR CHANGES IN THE FOREIGN POLICY OF GERMANY?)

N.V. Pavlov[1]

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

PAVLOV, Nikolai Valentinovich, Dr. Sci. (Hist.), Professor, Department of History and Politics of European and American Countries, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University), email: kotjaico@mail.ru

Pavlov N.V. Germany after Merkel (Whether to Wait for Changes in the Foreign Policy of Germany?). – Polis. Political Studies. 2019. No. 6. P. 22-35. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2019.06.03

Received: 13.06.2019. Accepted: 14.08.2019

Abstract. The Federal Republic of Germany is one of the most important players in Europe and the world, and its position and positioning largely influence the behavior of other participants in a complex system of international relations. How dependent is its foreign policy course on the domestic political situation in the Federal Republic of Germany itself, which is becoming less and less predictable with the fragmentation of the party system? Will Angela Merkel's departure from the post of Chancellor cause a paradigm shift in Germany's foreign policy or will it cause only minor adjustments, in one direction or another, primarily due to external circumstances? The author believes that no fundamental changes can be expected, since a stable democratic state is also distinguished by a stable foreign policy. This is all the more true of modern Germany – a parliamentary republic, in which executive power is controlled by parliament, consisting of elected representatives of the people, and there is a consensus on major international issues in society.

Keywords: Russia, Germany, Germany's foreign policy, Angela Merkel, Russian-German relations, Germany-EU, Germany-USA, disarmament, soft power.

References

Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 2005. Berlin. 191 S.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. 2018. Berlin. 177 S.

Rede des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Helmut Kohl, zur Eröffnung der Zweiten EUREKA-Ministerkonferenz in Hannover am 5. November 1985. 1986. – *Europa-Archiv*. No. 2. S. 37.

The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Perspective 2018/19. 2018. URL: https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/the-berlin-pulse/pdf/2018/The-Berlin-Pulse-2018.pdf (accessed 30.11.2018).

Vertrag von Aachen. 2019. URL: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutschland-und-frankreich-schliessen-vertrag-von-aachen-1566838 (accessed 02.02.2019).

Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und Zukunft der Bundewehr. 2016. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.). Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. 143 S.

Kokeev A. 2018. New Accents in Defence Strategy and Security Policy of Germany. – *World Economy and International Relations*. Vol. 62. No. 11. P. 26-34. (In Russ.) https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-11-26-34

Pavlov N.V. 2018. Life After Merkel: What Will Happen to German Foreign Policy? – *MGIMO Portal*. URL: https://mgimo.ru/about/news/experts/zhizn-posle-merkel-chto-budet-s-vneshney-politikoy-germanii/ (accessed 05.07.2019).

Литература на русском языке

Кокеев А. 2018. Новые акценты в оборонной стратегии и политике безопасности Германии. – *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 62. № 11. С. 26-34. https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-11-26-34

Павлов Н.В. 2018. Жизнь после Меркель: что будет с внешней политикой Германии? – *Портал МГИМО*. URL: https://mgimo.ru/about/news/experts/zhizn-posle-merkel-chto-budet-s-vneshney-politikoy-germanii/ (accessed 05.07.2019).