

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ВАКУУМ: РОССИЙСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ЧЕТВЕРТОГО КАБИНЕТА А. МЕРКЕЛЬ

© 2019 г. Ф. БАСОВ

БАСОВ Федор Алексеевич, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Сектора политических проблем европейской интеграции Отдела европейских политических исследований.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 (fabasov2@mail.ru).

Статья выполнена в рамках проекта РФФИ 18-011-00464 "Меняющаяся роль Германии в евроинтеграционных и трансатлантических процессах. Вызовы для России".

Басов Ф.А. Концептуальный вакуум: российское направление внешней политики четвертого кабинета А. Меркель.

Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2019, № 1, сс. 59-69. DOI:10.20542/afj-2019-1-59-69.

DOI: 10.20542/afj-2019-1-59-69

УДК: (430)+(470+571): 327+328+329+339.924

Статья поступила в редакцию 26.08.2019.

В статье анализируется политика правительства Германии в отношении России. Фундаментальные изменения немецкого курса на российском направлении произошли в 2011 и 2014 гг. Однако изменившийся в 2018 г. кадровый состав правительства, проблемы, связанные с реализацией проекта газопровода "Северный поток-2" и реакцией на него других стран, а также прочие аспекты позволяют говорить о новых характерных чертах названного направления. В последние годы политика ФРГ в отношении России и всей Восточной Европы не имеет позитивной стратегии и пребывает в состоянии концептуального вакуума.

Ключевые слова: Германия, Россия, А. Меркель, Х. Маас, германо-российские отношения, "Северный поток-2", РСМД, санкции, Восточная Европа.

Четвертый правительственный кабинет канцлера Ангелы Меркель был сформирован 14 марта 2018 г. партиями ХДС, ХСС и СДПГ.

Германия со времени распада СССР являлась одним из основных акторов мировой политики, который пытался сформулировать повестку дня в отношении развития постсоветской России и взаимодействия с ней. Помимо экономической заинтересованности (которая есть и у других стран), ФРГ демонстрировала понимание того, что решать вопросы международной безопасности необходимо вместе с Россией и то, что международно-политическое взаимодействие с официальной Москвой может быть позитивным. После крымского кризиса 2014 г. Германия стала страной, которая в значительной мере способствует проведению единой политики ЕС в отношении России, в том числе, в болезненном вопросе санкций. Российское направление политики четвертого правительства А. Меркель формируется изменившейся внешнеполитической элитой страны, в которой влияние так называемых друзей России заметно меньше, чем в предыдущие годы.

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

После того, как в условиях краха социалистической системы период адаптации к новой реальности в 1990-е годы был пройден, Берлин выдвинул концепцию стратегического партнерства с Россией. В самой Германии она подвергалась критике как «пустая формула», то есть – как лишенная конкретики программа [1, s. 26]. На смену ей в 2008 г. тогдашний министр иностранных дел ФРГ Ф.-В. Штайнмайер выдвинул концепцию «Партнерства ради модернизации» (ПРМ). На следующий год весь Евросоюз взял ее за основу своих отношений с Россией.

ПРМ было более конкретной концепцией, чем стратегическое партнерство. Именно поэтому оно было принято на вооружение Европейской службой внешних связей. Политическая элита Германии в 2008–2009 гг. видела в президенте Дмитрие Медведеве молодого реформатора, который занял пост Президента РФ с модернизационной повесткой.

Поворотной точкой в развитии германо-российских отношений стал 2011 г., когда Владимир Путин заявил о своем намерении вернуть президентство. Это решение было с большим разочарованием воспринято в Берлине. Говорили, что в 2012 г. Путин возвратился в Кремль с антизападнической и реакционной повесткой. Именно 2011 г. продемонстрировал не только провал «Партнерства ради модернизации», но и то, что все многолетние стремления политической элиты Германии «вернуть Россию в Европу» (или приблизить ее к Европе) оказались по большому счету безуспешными.

После 2011 г. и очевидного краха «Партнерства ради модернизации» в немецкой политике на российском направлении наступил период концептуального вакуума. В коалиционном договоре ХДС, ХСС и СДПГ 2013 г. положение о ПРМ еще сохранялось, но уже признавалось, что основной проблемой концепции является разное представление о модернизации российской и немецкой сторон [2, s. 169-170]. Принципиальное отличие заключалось в том, что российское руководство и бизнес оставались более заинтересованы в технологиях и инвестициях, а немцы – в модернизации управленческих практик и правовых норм.

Также в правительственном документе 2013 г. декларировались стремление к открытому диалогу и широкому сотрудничеству с Россией, наличие общей повестки безопасности, перспективы совместного разрешения конфликтов, указывалось, что в интересах Германии – существование сильной и демократической России.

2014 г. – присоединение Крыма к РФ и война в Донбассе – еще более ухудшил двусторонние отношения. После 2014 г. девизом значительной части политической элиты Германии стал: «Распрощаться с Россией» или «Расстаться с Россией», то есть свести отношения с официальной Москвой до допустимого минимума.

В 2014 г. пост уполномоченного федерального правительства по отношениям с Россией стал называться «уполномоченный федерального правительства по взаимодействию с гражданским обществом России, Центральной Азии и стран «Восточного партнерства»». Эта незначительная поправка в должности координатора российского направления внешней политики свидетельствует о том, что дипломатическая элита Германии не видит возможности декларировать развитие политических отношений с РФ в новых условиях. Кроме того, на постсоветском пространстве помимо Москвы у Берлина существуют столь же важные и перспективные партнеры.

ЧЕТВЕРТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО А. МЕРКЕЛЬ

Если 2014 г. и адаптация к посткрымской реальности произошли в период третьего кабинета А. Меркель (2013–2017), то четвертое правительство этого канцлера начало работать уже в устоявшихся условиях.

Подписанный в марте 2018 г. коалиционный договор между ХДС, ХСС и СДПГ, разумеется, не содержал положений о «Партнерстве для модернизации» [3]. Новый документ уделял больше

внимания институционализированному сотрудничеству и повышению роли многосторонних организаций и форматов в процессе двустороннего взаимодействия. Также отношения с Россией не называются партнерством. В документе говорится, что “партнерство возможно при условии восстановления доверия”. Новое правительство отмечает потенциал экономического сотрудничества и взаимодействия гражданских обществ двух стран. Это соответствует той логике, которая проявилась в переименовании должности уполномоченного федерального правительства по России. Также в новом коалиционном договоре приводится прежний тезис о стремлении к “единому экономическому пространству от Лиссабона до Владивостока”, скорее, как лозунг. Повторяется положение о том, что основой для отмены санкций будет выполнение Минских договоренностей. В коалиционном договоре 2018 г. ответственность за их выполнение возлагается как на Россию, так и на Украину.

Важным фактом является то, что в коалиционном договоре 2018 г. Россия называется “нарушителем европейского мирного порядка из-за аннексии Крыма и вмешательства на востоке Украины”. То есть политическая элита Германии не стремится избегать жестких формулировок.

Одним из первых заявлений Хайко Мааса на новом для него посту министра иностранных дел стало провозглашение намерения делать ставку на общеевропейскую политику в отношении России и всей Восточной Европы, при этом больше прислушиваясь к мнению стран Центральной Европы. Немецкий подход к РФ очень осторожен и последователен. Главным приоритетом стратегии Германии на восточном направлении в целом является сохранение единства государств – членов Европейского союза по важнейшим внешнеполитическим вопросам.

После 2014 г. в Германии наблюдаются стремление к большей координации политики в отношении России и в отношении Украины, а также осторожность в активности на постсоветском пространстве и одновременная усталость от него. Осмотрительность и отказ от решительных или резких шагов, с одной стороны, компенсируются жесткостью и последовательностью внешнеполитической линии немецкого правительства, с другой. Так, А. Меркель выдерживает четкий курс по вопросам антироссийских санкций и нефтегазового сотрудничества с Россией. При этом на правительство пытаются оказать воздействие противоположные группы интересов внутри страны – бизнес и правозащитники (легалисты). Также давление со стороны федеральных земель (новые федеральные земли и Бавария) и европейских стран-софтлайнеров в отношении России входит в противоречие с попытками администрации США оказать влияние на немецкую политику, а также с позицией европейских стран-хардлайнеров.

Еще в конце 2014 г. – начале 2015 г. канцлер А. Меркель сформулировала правила санкционной политики Евросоюза в отношении России, с которыми европейские лидеры фактически соглашались. По мнению немецкого руководства, санкции могут быть усилены, если территории ДНР и ЛНР расширятся; основной пакет санкций может быть отменен, при выполнении Минских договоренностей (иными словами, если Украина сможет реинтегрировать Донбасс), тогда останется только крымский санкционный пакет. Эту линию А. Меркель удается держать как во время регулярных обсуждений продления санкций в Европейском совете, так и обострения международной обстановки, как, например, в связи с инцидентом в Керченском проливе 25 ноября 2018 г.

Также немецкое правительство, невзирая на критику как из-за рубежа, так и внутри страны, придерживается мнения, что нефтегазовое сотрудничество с Россией не должно попадать под санкции. Можно говорить о том, что в Германии сложилось региональное антисанкционное лобби, которое представляют новые федеральные земли и, более завуалированно, Бавария.

Закрытие проекта “Южный поток” в 2014 г. стало одним из стимулов к строительству трубопровода “Северный поток-2”. Обсуждение планов прокладки последнего уже шло в условиях санкционной войны между Россией и ЕС, исключившей большинство аспектов нефтегазового сотрудничества. По трубопроводу *OPAL*, проходящего от г. Лубмин, в районе которого заканчивается “Северный поток” до границы с Чехией и трубопровода “Ямал–Европа”, газ из “Северного потока-2” может в конечном итоге прийти в австрийский Баумгартен, который ожидал газа из “Южного потока”.

В начале 2018 г., когда согласования по “Северному потоку-2” вошли в решающую фазу, было объявлено, что власти Германии (а именно – четвертый кабинет А. Меркель) дают разрешение на реализацию проекта. Официальная позиция ФРГ заключается в том, что “Северный поток-2” является исключительно коммерческим мероприятием.

После встречи с тогдашним украинским президентом Петром Порошенко в начале апреля 2018 г. канцлер А. Меркель признала, что проект “Северный поток-2” все же имеет политическое измерение. В ходе встречи с российским лидером В. Путиным в мае 2018 г. в Сочи она озвучила требование сохранения транзита газа через украинскую газотранспортную систему и после запуска нового трубопровода. В ходе следующей встречи Меркель и Путина в августе 2018 г. в Мезеберге российский президент подтвердил готовность сохранить транзит газа через Украину. Вопрос об объемах этого транзита в настоящий момент открыт.

В числе противников проекта остаются США. Негативная реакция администрации Дональда Трампа на “Северный поток-2” была воспринята немецким руководством как желание обеспечить выгодные условия для экспорта американского сжиженного природного газа (СПГ) в Европу. По информации СМИ, в ходе встреч канцлера А. Меркель и министра экономики и энергетики ФРГ П. Альтмайера с американским высшим политическим руководством удалось уладить вопросы, связанные с угрозой введения санкций США против немецких компаний, участвующих в проекте. Пока эти санкции не реализованы. Не исключено, что одним из условий согласия администрации Д. Трампа с проектом “Северный поток-2” было решение немецкого правительства о строительстве первого в Германии терминала для сжиженного природного газа в городе Брюнсбюттель, который создаст условия для импорта ФРГ американского СПГ и улучшит положение компаний США на европейском рынке. Открытие терминала СПГ отвечает и немецким интересам, так как способствует диверсификации поставок газа и увеличению его количества на рынке, что послужит снижению цены на газ.

Строительство “Северного потока-2” не увеличивает зависимость ФРГ от российских углеводородов, поскольку остаются задействованными и другие трубопроводы. Также Германия успешно диверсифицирует свой энергобаланс, в котором доля российских углеводородов не возрастает [4, с. 210-211].

Традиционной позиция Берлина остается по проблематике взаимодействия с международными организациями и интеграционными проектами с участием России. Еще в 2000-е годы Москва стремилась к развитию сотрудничества между Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и НАТО. Однако, по мнению внешнеполитической и военной элиты Германии, ОДКБ не является равнозначной НАТО военной организацией, поэтому развивать сотрудничество и заключать договоры с ней не нужно.

В подобном же ключе в Берлине реагируют на предложения политиков России и Беларуси по “интеграции интеграций”, то есть заключения договоров и развития сотрудничества между ЕС и Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС). Евразийская интеграция, как полагают многие аналитики в Германии, не имеет больших перспектив.

До 2011 г. среди внешнеполитических экспертов Германии, политиков и бизнесменов, занимающихся сотрудничеством с Россией и странами постсоветского пространства, велась дискуссия о том, можно ли развивать связи с РФ через голову стран Центральной и Восточной Европы. По мнению таких немецких специалистов по России, как А. Рар и П. Шульце, которые считаются достаточно благожелательно к ней настроенными, обоюдное сближение решит проблемы взаимоотношений России и Евросоюза со странами, расположенными между ними. Противоположную точку зрения высказывали широкие круги немецкой общественно-политической элиты, например, М.-Л. Бек и Р. Фюкс. После 2011 г., разумеется, позиция о приоритетности России на восточном направлении немецкой внешней политики перестала существовать.

Важным вопросом для российского направления внешней политики четвертого правительства Меркель стал кризис Договора о ракетах средней и меньшей дальности (РСМД), который случился в 2019 г. Германия крайне заинтересована в соблюдении договора, что совпадает с традиционной для ФРГ линией, нацеленной на разоружение. На переговорах

с В. Путиным и российским министром иностранных дел С. Лавровым А. Меркель и Х. Маас призывали их вернуться к соблюдению договора РСМД. В ходе Мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2019 г. немецкий канцлер просила Китай включиться в процесс по сохранению договора РСМД [5]. Однако более конкретных предложений со стороны Берлина не последовало ни Москве, ни Вашингтону, ни союзникам по НАТО и ЕС.

Фундаментальное отношение к России отражено в Белой книге по политике безопасности и будущему бундесвера 2016 г. Этот документ, в отличие от коалиционных договоров, издается реже и менее зависим от внутривнутриполитической конъюнктуры. По поводу России в немецкой Белой книге 2016 г. сказано следующее: “Без кардинального и фундаментального изменения курса Россия в обозримой перспективе останется вызовом для безопасности на нашем континенте” [6]. Впервые после окончания холодной войны в официальном документе ФРГ Россия характеризуется как угроза или вызов европейской безопасности. Также можно предположить, что авторы последней редакции Белой книги обозначили то, что измениться должна только сама Россия. Только Москва может начать движение к сотрудничеству с Западом, возможности же Запада серьезным образом повлиять на изменение российской политики весьма ограничены.

Невозможность развивать с Россией политические отношения и значительные экономические ограничения стимулировали другие треки германо-российского сотрудничества. Так, в 2017–2018 гг. прошел Германо-российский год межрегиональных и межмуниципальных партнерств [7]. По оценкам большинства наблюдателей, реализация этой совместной программы формально увеличила число контактов между регионами и муниципалитетами двух стран, образовательных и культурных обменов, мероприятия и неэкономические проекты в рамках этого года становились основанием для взаимных инвестиций. Однако она не изменила ни общего характера политических и экономических отношений между ФРГ и Россией, ни их динамики.

В 2018 г. министры иностранных дел двух стран Х. Маас и С. Лавров открыли перекрестный Германо-российский год научно-образовательных партнерств 2018–2020 гг. Целью подобных форматов является более широкое вовлечение общественных структур в двусторонние отношения. Значительная часть немецкой внешнеполитической элиты надеется, что посредством обменов молодежь из России и Германии будет лучше понимать необходимость налаживания связей и отказа от конфронтации.

СТАРЫЕ И НОВЫЕ ПЕРСОНАЛИИ

В четвертом правительстве А. Меркель начал работать новый министр иностранных дел Хайко Маас. Во-первых, он новичок во внешней политике. До 2018 г. Х. Маас не занимался международными делами, а в предыдущем правительстве 2013–2017 гг. был министром юстиции и защиты прав потребителей. Это означает, что внешняя политика нового правительства будет больше зависеть от Ведомства федерального канцлера Германии, чем от МИДа. Во-вторых, Х. Маас по своим воззрениям близок канцлеру. Он – убежденный демократ, ставящий во главу угла права человека и нормативизм в политике. В этом смысле он отличается от социал-демократов старого поколения, которые зачастую исповедовали принцип *business as usual* в отношениях с Россией или просто понимали важность подключения Москвы к решению международной повестки дня. Поэтому действия канцлера и министра будут более скоординированы. Вряд ли между Меркель и Маасом может случиться такая несогласованность, которая произошла между А. Меркель и З. Габриэлем в 2015 г. по поводу их заявлений о начале российской военной операции в Сирии. Тогда канцлеру пришлось корректировать слова министра иностранных дел, уточнив, что Европа не поддастся на шантаж со стороны России и не будет снимать санкции без выполнения Минских договоренностей [8].

Вообще в новый, четвертый по счету, кабинет Меркель вошли те социал-демократы, которые либо относятся к правому крылу в партии, либо демонстрировали готовность к работе в одной команде с федеральным канцлером. В этом смысле позиции главы кабинета в новом

правительстве укрепились. Также в последние годы возрастает значение правозащитной группы интересов в немецкой политике в отношении Москвы, потенциал экономической группы несколько уменьшился. Отчасти это объясняется тем, что молодое поколение в немецкой политике более ориентированно на правозащитную и нормативную проблематику, чем их старшие коллеги.

Отдельного внимания заслуживает Аннегрет Крамп-Карренбауэр (АКК, как часто ее называют). В первый год работы четвертого правительства А. Меркель (2018 г.) АКК была избрана сначала генеральным секретарем ХДС, а затем и председателем партии, став на этом посту преемником канцлера. В начале 2018 г., когда Крамп-Карренбауэр стала генеральным секретарем партии, она отказалась от очень успешной карьеры регионального политика – премьер-министра Саара – и от государственной должности, уйдя исключительно на партийную работу. Это обстоятельство дает все основания полагать, что АКК согласилась на переезд в Берлин только получив уверения канцлера в возможности расширения в будущем своих функций. Она является не только преемником А. Меркель на посту председателя ХДС, но и, по всей видимости, станет кандидатом на пост канцлера на следующих выборах в Бундестаг от ХДС/ХСС и, возможно, следующим канцлером Германии.

Продвижение бывшего министра обороны ФРГ Урсулы фон дер Ляйен на высокий пост в Брюсселе явно рассматривалось немецким канцлером как одна из возможностей еще в 2018 г., о чем свидетельствовали многие наблюдатели. Тем более, что У. фон дер Ляйен, вероятно, сама хотела попробовать себя в политике общеевропейского уровня. Новая должность стала для нее повышением после многих лет работы федеральным министром. Вместе с тем переезд фон дер Ляйен в Брюссель освобождал место в правительстве Германии для А. Крамп-Карренбауэр, которой было просто необходимо получить опыт работы в федеральном правительстве.

В связи с тем, что избранная глава Еврокомиссии У. фон дер Ляйен покинула пост министра обороны ФРГ, 17 июля 2019 г. председатель ХДС А. Крамп-Карренбауэр по предложению канцлера А. Меркель была утверждена в должности нового министра обороны Германии и вошла в федеральное правительство. Это назначение стало первой для АКК государственной должностью на федеральном уровне. Таким образом, выборы в Европейский парламент 2019 г. и формирование новой Еврокомиссии стали важными событиями в процессе транзита власти в Германии.

А. Крамп-Карренбауэр, несмотря на отличия от А. Меркель во взглядах по некоторым вопросам, воспринимается и является соратницей канцлера, тем человеком, на которого А. Меркель решила сделать ставку. Меркель и Крамп-Карренбауэр связывает общее представление об идеалах. Одним из важнейших принципов для обеих является гуманизм. В этом смысле они обе являются истинными христианскими демократами или даже христианскими социалистами. Подобно Меркель АКК делает ставку на социальную, экологическую и правозащитную проблематику в политике. Они обе являются ответственными и принципиальными политиками, которые готовы нести электоральные потери, но не пускаться в популистские действия или риторику. Поэтому бывший премьер-министр Саара остается категорическим противником каких-либо коалиций и взаимодействия не только с "Альтернативой для Германии", но и с "Левыми" [9]. АКК можно считать именно представителем европейского политического мейнстрима. За период 2012–2018 гг. у нее сложился богатый опыт коалиционного взаимодействия с СДПГ в Сааре, а в 2012–2013 гг. – работы лично с нынешним министром иностранных дел Х. Маасом. У А. Меркель и А. Крамп-Карренбауэр существует не только близость политических взглядов и жизненных убеждений, но и политического стиля – спокойного и ответственного, нацеленного на долгосрочную перспективу.

АКК считают более консервативным политиком, чем канцлера А. Меркель. В отношении России новый министр обороны демонстрирует более жесткую позицию, нежели канцлер. Так, в связи с инцидентом в Керченском проливе генеральный секретарь ХДС А. Крамп-Карренбауэр предложила закрыть порты западных стран для российских кораблей из Азовского моря, пока Россия блокирует вход в него украинских судов [10]. АКК – сторонник единства Европейского союза и дальнейшего развития и укрепления европейской интеграции и, соответственно, общей политики ЕС в отношении России и всего постсоветского пространства, что является нежелательным для официальной Москвы. Во время европейской предвыборной кампании

2019 г. АКК публично заявляла о том, что Россия пытается воздействовать на настроения избирателей, а также поддерживает правых и левых популистов-евроскептиков. Она призвала противостоять этим попыткам Кремля. Таких жестких заявлений в адрес России А. Меркель себе не позволяла.

Также Крамп-Карренбауэр является более приемлемой фигурой для традиционалистского крыла в ХДС, как и для ХСС, чем канцлер А. Меркель. Ей удалось значительно укрепить единство в партии и в Союзе ХДС/ХСС. Характерно, что ХДС и ХСС в 2019 г. впервые опубликовали общую программу накануне выборов в Европейский парламент. Это способствует сокращению влияния (как в ХДС, так и в ХСС) тех сил, которые выступают за политику *business as usual* в отношении России. Председатель ХДС высказывалась также за создание на федеральном уровне "черно-зеленой" коалиции ХДС/ХСС и "Зеленых", которые являются, по мнению многих экспертов, самой критически настроенной в Германии политической партией в отношении России.

АКК, в отличие от А. Меркель, критикует проект трубопровода "Северный поток-2". При этом, как и канцлер, Крамп-Карренбауэр не намерена останавливать его реализацию. По ее словам, «договоры по "Северному потоку-2" уже подписаны, а сам проект способствует отказу Германии от угля и атомной энергетики». АКК поддерживает стремление А. Меркель к тому, чтобы условием реализации проекта стал учет интересов Украины и других транзитных государств [11].

В 2017 г. федеральным президентом Германии стал Франк-Вальтер Штайнмайер. Нынешний глава немецкого государства не определяет внутривнутриполитический и внешнеполитический курс и не участвует в его реализации. Однако он может ставить акценты, а также, в случае хороших рабочих отношений с канцлером, выполнять те внешнеполитические обязанности, которые нецелесообразно брать на себя председателю правительства, то есть фактически разделять внешнеполитические обязанности.

У Ф.-В. Штайнмайера и А. Меркель сложились именно такие доверительные рабочие отношения. На протяжении более чем семи лет нынешний президент был министром иностранных дел в правительстве Меркель. Именно его кандидатуру на пост президента канцлер в итоге поддержала. В свою очередь, уже будучи президентом, Штайнмайер применил все свое влияние в СДПГ, чтобы склонить руководство социал-демократов к вступлению в новую правительственную коалицию с ХДС/ХСС ради преодоления политического кризиса.

С 2017 г. Ф.-В. Штайнмайер имеет возможность оказывать влияние и участвовать в формировании российского направления немецкой внешней политики уже как федеральный президент Германии. Из всех глав ФРГ Штайнмайер является самым заинтересованным в отношениях с Россией. В 1990-е годы он был ближайшим сотрудником и соратником Герхарда Шрёдера. Именно Штайнмайер участвовал в подготовке знакомства Шрёдера с российским президентом и налаживании контактов между немецким канцлером и российской правящей элитой. Именно он был автором концепции "Партнерства для модернизации" в отношениях с Россией, а также называл задачей немецкой политики на российском направлении "сближение через переплетение" (нем. *Annäherung durch Verflechtung*), что является отсылкой к формулировке Вилли Брандта "изменение через сближение" (нем. *Wandel durch Annäherung*). В отличие от большинства представителей немецкого политического истеблишмента, в том числе, от нынешнего канцлера, Штайнмайер даже после возвращения В. Путина на пост президента и начала "болотного дела" выражал надежду на позитивную повестку дня в германо-российских отношениях. Правда, после крымского кризиса и начала вооруженного конфликта в Донбассе министр иностранных дел, разумеется, вынужден был отказаться от декларирования таких инклюзивных концепций сотрудничества.

Вместе с тем Ф.-В. Штайнмайер никогда не ставил германо-российские отношения в ущерб германо-американским. Его целью всегда было "вернуть Россию в Европу" или, иными словами, "привязать Россию к Западу". Для той части внешнеполитической элиты Германии, к которой можно отнести Ф.-В. Штайнмайера, бывшего министра обороны Ф. Рюе, эксперта А. Рара и других, было важно, чтобы Россия была мирной и демократичной, а также, чтобы Европа не проиграла Китаю конкуренцию за Россию.

Таким образом, президент Германии представляет тех, кто считает Россию-европейской страной и хочет развивать отношения с ней, но не любой ценой, а только если она развивается в демократическом направлении. Это отличает данную идейную группу от экономического крыла, которое готово мириться с дефицитами внутреннего развития России в угоду экономическим интересам, а также большинства, очень разочарованного отношениями с Москвой. Однако и здесь мы наблюдаем концептуальный вакуум.

В октябре 2017 г., когда четвертый кабинет А. Меркель еще не был сформирован, президент Ф.-В. Штайнмайер восполнил ситуацию смены правительства своим рабочим визитом в Россию. Это был первый за семь лет визит федерального президента ФРГ в Россию. Предыдущий президент Германии Й. Гаук (2012–2017) ни разу не приезжал в РФ из-за своей непримиримой позиции к российскому руководству и его политике. Однако визит Ф.-В. Штайнмайера имел статус рабочего (третий ранг визита в дипломатической иерархии после государственного и официального), а также был приурочен к 500-летию Реформации. Помимо встречи с В. Путиным немецкий президент за 25 часов пребывания в Москве успел посетить Собор Петра и Павла, общество “Мемориал” и бывшего президента СССР М.С. Горбачева [12].

По официальным релизам, два президента обсуждали возможности урегулирования в Сирии и Донбассе. Для Ф.-В. Штайнмайера визит был важен тем, что обозначил продолжение политического диалога с Россией и сохранения канала личных контактов. Он показал российским партнерам готовность к взаимодействию уже в качестве федерального президента Германии, а немецкой элите – намерение продолжать свою прежнюю линию, направленную на сохранение переговорных позиций, возможности продолжения контактов с Москвой, при этом без лишних сантиментов и содействия бизнесу.

В 2018 г. в своем выступлении Ф.-В. Штайнмайер заявил, что “независимо от Путина нельзя объявлять врагом всю Россию”, но также, что “у германо-российских отношений нет базы для доверия” (кстати, в том же году отравление в британском Солсбери еще больше повлияло на недоверие к России). Это заявление свидетельствует, что для той части внешнеполитической элиты ФРГ, которая до Крыма считалась в Германии и в Европе стремящейся учитывать интересы России, остается невозможным развивать политические отношения с Москвой при президенте В. Путине и господстве его системы. Однако следует поддерживать и развивать контакты с гражданским обществом и оставлять возможность для рабочих контактов между Москвой и Берлином. Стремление к минимизации политических отношений с Россией и концептуальный вакуум иллюстрируются тем, что уполномоченным нового правительства по России стал Дирк Визе. Смена уполномоченного правительства по России связана с началом работы нового правительства и вступлением в должность нового министра иностранных дел. Новому уполномоченному на момент вступления в должность было всего 34 года, и он не имел до этого никакого бэкграунда, связанного с Россией или с изучением региона, не владел русским языком. До него эту должность занимали Гернот Эрлер – специалист по истории и политике Восточной Европы, знавший русский язык, а также Андреас Шокенхоф, который к моменту своего назначения первым уполномоченным по России и Восточной Европе был многолетним внешнеполитическим спикером фракции ХДС/ХСС в Бундестаге.

Фундаментальные изменения немецкой политики на российском направлении произошли в 2011 и 2014 гг. После 2011 г. и провала “Партнерства для модернизации” политика ФРГ в отношении России и всей Восточной Европы не имеет позитивной стратегии и пребывает в состоянии концептуального вакуума. На немецкое правительство пытаются воздействовать различные группы интересов, как внутри страны, так и в Европейском союзе и за его пределами. Во многом поэтому немецкая политика на постсоветском пространстве отличается сдержанностью и осторожностью, что позволяет ей сохранять единство внешней политики ЕС на восточном направлении, которое является основным приоритетом для Берлина.

О необходимости выхода из концептуального вакуума российского направления немецкой внешней политики высказался эксперт по Восточной Европе из Фонда имени

Генриха Бёлля Штефан Майстер: “Способна ли Германия вести политику ЕС в отношении России и Восточной Европы и серьезно восприниматься Вашингтоном при решении важных стратегических вопросов? Германии и Евросоюзу нужна долгосрочная стратегия в отношении взаимодействия с коррумпированными и клептократическими элитами и интеграции в Европу России, которая больше, чем Владимир Путин” [13].

В основных вопросах политики на постсоветском пространстве у четвертого кабинета А. Меркель существует преемственность с третьим кабинетом канцлера (2013–2017), но потенциал так называемых друзей России, экономизированной группы интересов, в правящей элите Германии снижается. Их представители не вошли в нынешнее правительство ФРГ, а также уже не входят в руководство правительственных партий.

В немецкой политике возросло влияние легалистов и правозащитников, выступающих за минимизацию контактов с официальной Москвой. Канцлер А. Меркель и президент Ф.-В. Штайнмайер представляют группу, которую можно назвать идейной на российском направлении. Они признают принадлежность России к Европе, важность сохранения возможности взаимодействия с ней. Но они против развития отношений любой ценой, готовы идти на экономические потери и ущемление интересов немецкого бизнеса, но придерживаться основных принципиальных внешнеполитических линий, важнейшими из которых являются сохранение и упрочение единства внутри ЕС, а также признание территориальной целостности и суверенитета Украины. Политическая элита Германии отказывается воспринимать постсоветское пространство как зону особых интересов или исключительного влияния официальной Москвы. Наконец, в последние годы в Германии и ЕС наблюдается общее снижение интереса к России, к политическому взаимодействию с ней. Немецкая политическая элита сокращает контакты с Кремлем до возможного минимума.

Разочарование и утрата доверия к российскому руководству привели к снижению значимости РФ для немецкой внешней политики. Двумя основными ее тенденциями на российском направлении являются европеизация, встраивание двусторонних отношений в Общую внешнюю политику и политику безопасности ЕС, а также минимизация отношений с Москвой. Ведущие политические силы Германии – ХДС/ХСС и СДПГ – сближают свои позиции по российской повестке. Это объясняется, среди прочего, тем, что и для традиционно дружественных России социал-демократов ее приоритетность и значимость теряется. Данное обстоятельство вызвано как сменой поколений в партии, так и тем, что официальная Москва в последние годы все больше делает ставку на диалог с “Левыми” и АдГ – единственными партиями, готовыми в настоящих условиях идти на политические контакты с Россией.

Тем не менее, ФРГ остается проводником взвешенной линии в отношении РФ. Немецкое руководство всецело поддерживает инициативу о миротворческой миссии в Донбассе, не стремится необоснованно ужесточать санкции против Москвы, а также не ставит под сомнение двустороннее энергетическое сотрудничество.

В настоящее время А. Меркель является одним из самых компетентных и готовых к взаимодействию с Россией политиков не только в немецком, но и в общеевропейском политическом истеблишменте. Ее вероятный уход из политики в 2021 г. окажет негативное влияние на германо-российские отношения.

Основной санкционный пакет ЕС в отношении России может быть отменен в случае реинтеграции Донбасса с Украиной. Однако его отмена не будет означать полного восстановления “докрымского” уровня. Отношения Германии и России отягощены взаимным недоверием, которое постепенно усиливалось после 2011 г., в том числе в связи со шпионскими скандалами и “делом Скрипалей”. Именно о нем говорят немецкие официальные лица и наблюдатели. Сейчас можно уверенно утверждать, что при нахождении у власти действующего президента В. Путина восстановление доверия между Россией и Западом не произойдет. Лимит отягощающих отношения эпизодов давно уже исчерпан. Даже при условии переформатирования политической элиты и возобновления курса на демократизацию и развитие правового государства Россия не сразу сможет рассчитывать на восстановление доверия. Такие форматы отношений, которые обсуждались в 2000-е годы, как, например, четыре общих пространства России и ЕС, немыслимы в ближайшие десятилетия.

По мнению немецкой политической элиты, никто не может демократизировать Россию, кроме нее самой. Поэтому, считают в Германии, “мяч находится на российской половине корта”. То есть действия, ведущие к улучшению отношений, может предпринять только сама РФ. У Запада нет рычагов непосредственного влияния на ситуацию. Никто извне не в силах “привязать Россию к Европе” или, иными словами, содействовать европейскому вектору ее развития. Поэтому наилучшим описанием политики Германии в отношении России будут осторожность, принципиальность, сдержанность и концептуальный вакуум.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Hellmann G. Deutschland, Europa und der Osten. *Internationale Politik*, 2007, vol. 62, no. 3, ss. 20-29.
- Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. *Der Tagesspiegel*, 185 s. Available at: <https://www.tagesspiegel.de/downloads/9134794/3/koalitionsvertrag.pdf> (accessed 01.08.2019).
- Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Available at: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (accessed 02.12.2019).
- Басов Ф.А. Германия: выход из правительственного кризиса. *Год планеты: ежегодник. Вып. 2018 г.: экономика, политика, безопасность*. Барановский В.Г., Соловьев Э.Г., ред. Москва, Идея-Пресс, 2018, сс. 202-211. [Basov F.A. Germaniya: vykhod iz pravitel'stvennogo krizisa- [Germany: Overcoming the Government Crisis]. *God planety: ezhegodnik. Vyp. 2018 g.: ekonomika, politika, bezopasnost'* [The Year of the Planet. Vol. 2018: economy, politics, security]. Baranovskii V.G., Solov'ev E.G., eds. Moscow, Ideya-Press, 2018, pp. 202-211.]
- Sprenger S., Gould J. Merkel nudges China to help save the INF Treaty. 16.02.2019. Available at: <https://www.defensenews.com/smr/munich-security-conference/2019/02/16/merkel-nudges-china-to-help-save-the-inf-treaty/> (accessed 01.08.2019).
- Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Available at: <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> (accessed 01.08.2019).
- Басов Ф.А. Межрегиональное сотрудничество России и Германии. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*, 2018, № 6, сс. 146-152 [Basov F.A. Mezhhregional'noe sotrudnichestvo Rossii i Germanii [Relations between regions and cities of Russia and Germany]. *Scientific and Analytical Herald of IE RAS*, 2018, no. 6, pp. 146-152.] Available at: <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/arkhiv-zhurnala/nauchno-analicheskij-vestnik-ie-ran-6-2018> (accessed 01.08.2019). DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620184>
- Басов Ф.А. Германия, Европарламент и политика санкций в отношении России. *Мировая экономика и международные отношения*, 2016, т. 60, № 12, сс. 62-68. [Basov F.A. Germaniya, Evroparlament i politika sanktsii v otnoshenii Rossii [Germany, European Parliament and the Sanctions Policy towards Russia]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2016, vol. 60, no. 12, pp. 62-68.] DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-12-62-68
- Irgendwie links liegen lassen. Available at: <https://www.sueddeutsche.de/politik/koalitionsdiskussion-bei-der-cdu-irgendwie-links-liegen-lassen-1.4090438> (accessed 01.08.2019).
- Gabriel bezeichnet Kramp-Karrenbauer als Hitzkopf. *Die Welt*, 02.12.2018. Available at: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article184871262/Russland-Sanktionsdebatte-Gabriel-bezeichnet-Kramp-Karrenbauer-als-Hitzkopf.html> (accessed 01.08.2019).
- CDU-Chefin AKK im ZDF. „Wir müssen als Europa zusammenhalten“. 31.03.2019. Available at: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/cdu-chefin-akk-im-zdf-100.html> (accessed 01.08.2019).
- Wehner M. Nur keine falschen Signale aus Moskau. 25.10.2017. Available at: <https://www.faz.net/aktuell/politik/bundespraesident-frank-walter-steinmeier-besucht-russland-15261770.html> (accessed 01.08.2019).
- Meister S. Die Sackgasse der deutschen Ostpolitik: Wie die Bundesregierung ihre eigene Russland- und Ukrainepolitik torpediert. *Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP)*, 11.02.2019. Available at: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/61445/ssoar-2019-meister-Die_Sackgasse_der_deutschen_Ostpolitik.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2019-meister-Die_Sackgasse_der_deutschen_Ostpolitik.pdf (accessed 01.08.2019).

CONCEPTUAL VACUUM: RUSSIAN DIRECTION IN THE FOREIGN POLICY OF THE A. MERKEL'S FOURTH CABINET

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2019, no. 2, pp.)

Received 26.08.2019.

Fedor A. BASOV (fabasov2@mail.ru),

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

Acknowledgements. The article was prepared at IMEMO within the project of the Russian Foundation for Basic Research No 18-011-00464 "Germany's Changing Role in the European Union Integration and Transatlantic Processes. The Challenges for Russia".

This article is devoted to the policy of the A. Merkel's government towards Russia. Fundamental changes in German policy towards Russia took place in 2011 and 2014, but some recent developments determine new characteristics of the policy towards Russia of the A. Merkel's fourth government. These developments include: the change of the government staff in 2018, the problems associated with the implementation of the "Nord Stream 2" gas pipeline project and the crisis of the INF Treaty. In recent years Germany's policy toward Russia and all of Eastern Europe has been lacking a positive strategy and has been in a state of conceptual vacuum. Different interest groups from Germany and abroad are trying to influence the German Federal government. That is why German policy towards the Post-Soviet space is very restrained and cautious, therefore allowing to maintain the unity of the EU's foreign policy towards the East, which is a top priority for Berlin. As for the main issues of policy towards the Post-Soviet space, the fourth A. Merkel's cabinet has continuity with the third cabinet of the Chancellor (2013–2017), but the potential of the so-called "friends of Russia" in the German leadership is decreasing. Moreover, now A. Merkel is one of the most competent and willing to interact with Russia politicians not only in the German, but also in the all-European political establishment. Her possible departure from politics in 2021 will have a negative impact on German-Russian relations. Also in recent years in Germany and the EU there has been a decline in terms of interest in Russia and in political interaction with it. The German establishment reduces contacts with Moscow to the required minimum. According to the German political elite, no one can democratize Russia except itself. Therefore, "the ball is in Russia's court now".

Key words: Germany, Russia, A. Merkel, F.-W. Steinmeier, H. Maas, Annegret Kramp-Karrenbauer, AKK, German-Russian relations, "Nord Stream - 2", INF Treaty, sanctions, Eastern Europe.

About the author:

Fedor A. BASOV, Cand. Sci. (Politics), Senior Researcher, Sector of Political Aspects of European Integration, Department of European Political Studies.

DOI:10.20542/afj-2019-1-59-69