

ТРАНСФОРМАЦИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ФРГ В УСЛОВИЯХ «ПЕРЕМЕНЫ ЭПОХ» (ZEITENWENDE)

Аннотация

Настоящая тема актуальна в связи с малой степенью изученности институциональной стороны германской внешней политики применительно к России в условиях кардинальных сдвигов в двусторонних отношениях, произошедших в 2022 г. Вместе с этим в отечественной литературе имеется небольшое число работ, посвященных комплексному анализу внешнеполитического механизма ФРГ в целом и его российского вектора в частности. Благодаря этому статья имеет элемент новизны. Цель настоящей работы — определение наиболее влиятельных в российском направлении политики ФРГ внутригосударственных институтов, равно как их относительной роли в ее формировании на современном этапе. Методологической основой служат институциональный анализ и ряд общенаучных методов. В то же время институциональная и практическая сторона германской внешней политики тесно взаимосвязаны, поэтому фактор российско-германских отношений также учтен автором. Для достижения цели рассматривается нормативный базис германского внешнеполитического механизма, его особенности и трансформация на российском направлении в условиях Украинского кризиса. Автор приходит к выводу об относительной преемственности германского внешнеполитического механизма даже в условиях «перемены эпох»: его основные черты сохранились, однако претерпели важные модификации.

Ключевые слова: российско-германские отношения, внешняя политика ФРГ, германский внешнеполитический механизм, Украинский кризис, санкции.

Автор

Субботин Илья Александрович

Студент факультета международных отношений
Санкт-Петербургского государственного университета
(Санкт-Петербург, Россия)



Введение

Механизм формирования внешней политики ФРГ представляет собой комплекс внутригосударственных институтов исполнительной и законодательной ветвей власти, обладающих определенными ролями при формировании внешнеполитического курса. Отличаясь общей преемственностью и постоянством, исследуемый механизм тем не менее обладает характерными особенностями на российском направлении. При этом его заметная эволюция в настоящее время вызывает особый интерес в данном исследовании. Со-

ответствующие тенденции являются темой небольшого числа работ отечественных и зарубежных исследователей и затрагиваются в основном косвенно. Поэтому предлагаемая статья внесет вклад в осмысление данной проблематики.

Цель настоящей работы — выявить, какие структуры внутри государства и в какой степени определяют германскую внешнеполитическую линию в российском направлении, и прояснить характер трансформации германского внешнеполитического механизма в условиях Украинского кризиса.

Общие черты германского внешнеполитического механизма — нормативный фундамент

Положение канцлера в германском внешнеполитическом механизме высоко и обуславливается прочным нормативным базисом. Согласно Основному закону [10], канцлер обладает правом определять главные линии политики ФРГ (статья 65), в том числе и внешней (Richtlinienkompetenz).

Первостепенна позиция канцлера и в коллегиальных органах. Заседания кабинета и комитетов правительства (к примеру, Совета безопасности — BSR) проводятся под руководством канцлера [7. — § 22, 1]. Он имеет полномочие создавать комитеты [14. — С. 70].

Правительственные заявления канцлера в бундестаге являются особой формой выражения конституционной Richtlinienkompetenz и могут затрагивать внешнеполитическую тематику.

Следует отметить и фактор работы ведомства федерального канцлера (Bundeskanzleramt, ВКА). Роль этой структуры состоит в контроле за деятельностью ведомств и их общем координировании.

При «канцлерской демократии» глава правительства, как отмечает германский исследователь К. Никлаус, «явно вовлекается во внешнюю политику» [14. — С. 64–65]. Данное положение в целом справедливо — нередко первые лица правительства делали особый акцент на внешней политике.

Что касается позиции министерств в германском внешнеполитическом механизме, следует разделять МИД и иные, «профильные» министерства, тоже внешнеполитически активные. МИД имеет особое положение — к нему «привязана» международная деятельность профильных ведомств. Это определяется законом о внешнеполитической службе (GAD) [8] следующим образом: «Внешнеполитическая служба поддерживает конституционные федеральные органы при осуществ-

лении их международных контактов» (§ 1.3 GAD).

Профильные министерства все же способны вести «параллельную внешнюю политику» [18. — С. 211], пусть и несколько зависимо от МИД. Даже если роль внешнеполитического ведомства остается ключевой, значение иных министерств на современном этапе увеличилось. Например, суммарно в профильных ведомствах больше подразделений, ответственных за внешние сношения, чем в одном МИД. В общем эти отношения оформляются далеко не только МИД.

Бундестаг имеет три главные компетенции во внешней политике: участие в европейской политике (ст. 23 Основного закона), ратификация международных договоров (ст. 59.2 Основного закона) и закрепленное законом о парламентском участии (GPB) [9] принятие решения об участии бундесвера в зарубежных миссиях (§ 1.2 GPB). Существуют и иные способы парламентского участия во внешней политике, среди которых можно выделить 1) деятельность внешнеполитического комитета (AA), 2) возможность принятия бундестагом резолюций внешнеполитического характера и 3) институт групп парламентариев.

Формирование российского вектора политики ФРГ в 2000–2021 гг.

При всей динамичности и неоднородности на протяжении 20 лет современных российско-германских отношений германский внешнеполитический механизм именно на данном направлении имел следующие основные черты.

Во-первых, российское направление неизменно оставалось «делом шефа» (т.н. Chefsache) [11. — С. 652] в разных проявлениях. Речь идет, соответственно, об особом значении деятельности федерального канцлера, лично контролирующего двусторонние отношения. Нужно отметить, что уместно говорить

о двух сторонах *Chefsache* как принципа российского вектора политики ФРГ: *Chefsache I* (2000–2005, канцлерство Герхарда Шредера) и *Chefsache II* (2005 — н.в.), причем важную роль играет фактор взаимодействия канцлера и МИД.

Chefsache I отличается особым значением личного уровня отношений Шредер — Путин и довольно серьезной централизацией механизмов — «стиль Шредера». В рамках этого феномена главными акторами российского вектора политики ФРГ являлись канцлер и его ведомство, МИД же вытеснялся Шредером и имел второстепенное значение в формировании российского направления политики. Подобные тенденции отмечались и со стороны нашего государства. Так была выстроена «вертикаль Шредера — Путина». Этот стиль руководства внешней политикой не пережил отставки г. Шредера.

Перестали ли отношения с Россией быть «делом шефа»? Едва ли. Конечно, А. Меркель не имела теплых отношений с В. Путиным, и МИД был освобожден от сильной руки канцлера, то есть сформировался институциональный тандем «канцлер — МИД», не состоявшийся при г. Шредере (долгое время он персонифицировался в А. Меркель и Ф.-В. Штайнмайере). Однако критического умаления роли канцлера это не означало. Она перестала быть монопольной, но продолжила быть основной. А. Меркель лично продвигала проект «Северного потока», вела интенсивные контакты с президентами РФ, в том числе в институциональных рамках ежегодных межправительственных консультаций (1998–2012 гг.). Отдельно нужно отметить тот факт, что в кризисных условиях 2014–2015 гг. роль канцлера возросла. С одной стороны, А. Меркель во многом личными усилиями добилась заключения Минских соглашений. С другой стороны, сходными усилиями бундесканцлерин формировала европейскую санкцион-

ную политику. После нормализации внешнеполитического климата положение канцлера в целом вернулось в предкризисное состояние. Существенные инициативы со стороны канцлера не имели места, но А. Меркель продолжала держать руку на пульсе и задавать общий тон отношениям: косвенной поддержкой проекта СП-2, усилиями по организации Годов Германии и молодежных обменов и др.

Таким образом, внешнеполитический институциональный «конструкт» периода канцлерства А. Меркель можно охарактеризовать как *Chefsache II*, что подразумевает 1) существенную, но не монопольную роль канцлера при отсутствии экстраординарных тенденций в отношениях, 2) ограниченную свободу ведомств, 3) существование своего рода «тандема» канцлера и МИД и 4) решающее и даже исключительное значение канцлера в кризисных условиях.

Во-вторых, наибольшее влияние на формирование российского направления политики оказывали три министерства: иностранных дел, экономики и обороны. Традиционно сильное во внешнеполитическом отношении министерство экономики и развития не имеет на этом направлении серьезного значения.

Положение МИД вдвойне высоко: это связано с нормативным базисом, кроме того, именно в МИД концентрируются компетентные в российском векторе политики кадры (штаб планирования и отделы) [16. — С. 7], к тому же значительную часть времени его возглавлял Ф.-В. Штайнмайер — член СДПГ, «коньком» которой считалось российское направление политики.

Министерство экономики (МЭ) стало играть существенную роль вследствие «экономизации» двусторонних отношений в 2000-х годах [3. — С. 94] и относительной стабильности экономического измерения отношений. Это сильная структура, содержательно не уступающая МИД во внешнеполитической

деятельности, осуществляемой посредством различных площадок, личных встреч глав ведомств, отдельных «инструментов», прямо или косвенно подконтрольных, таких как Внешнеторговая палата (АНК Russland), Германское энергетическое агентство (dena), Федеральное сетевое агентство (BNA) и др.

Министерство обороны (МО) стало активным институтом оформления российского вектора германской политики безопасности после событий 2014 г. Это обуславливается следующим образом: «российский элемент» в политике безопасности ФРГ стал ключевым. И наоборот — в политике в отношении России на первый план вышли вопросы безопасности. МО активно в двух отношениях — концептуальном и содержательном. Концептуально российский вектор политики определяется Белой книгой (последняя на данный момент издана в 2016 г.) [19]. Содержательная сторона политики оформляется прежде всего в североатлантических рамках: усиление восточных рубежей Альянса, участие в учениях и др.

Примечательно, что значение оборонного ведомства обратно пропорционально характеру тенденций, присущих двусторонним отношениям. Деятельность МО, таким образом, сопряжена с негативным, кризисным аспектом двусторонних отношений.

В-третьих, бундестаг в германо-российских отношениях всегда был относительно слаб. Три его основные компетенции не могут быть реализованы в отношениях с РФ. Что касается других отношений, можно отметить принятие резолюций по вопросам внешней политики — неплохая возможность влиять на курс правительства. Это было использовано, к примеру, в 2012 году. В ноябре бундестаг выдвинул резолюцию, критиковавшую внутриполитическое развитие России, и это повлекло более жесткую позицию федерального правительства, что осложнило отношения. Также значение имела «дипломатия визитов» парламентариев двух

стран. Итак, в общем, влияние бундестага на российское направление политики ФРГ либо несистематично, либо второстепенно. Отдельной темой является роль неформальных контактов между депутатами и членами правительства, преимущественно однопартийцами. К сожалению, однако, это измерение трудно поддается анализу, хотя и ясно, что такой уровень коммуникации имеет значение [15. — S. 121, 126–127].

Кризисный механизм: *Zeitenwende*

К осени 2022 года можно судить о двойственном характере произошедшей трансформации внешнеполитического механизма в условиях «перемены эпох» (*Zeitenwende*), объявленной О. Шольцем в обращении 27.02.2022 [17]. Во-первых, речь идет о разнице по линии «до 24.02.2022 — после 24.02.2022». Во-вторых, было бы некорректно судить о том, что трансформация механизма произошла подобно смене положения рубильника, т.е. как переход из одного статичного состояния в другое: отчетливо виден рубеж, влияющий на общие тенденции, но само «новое» состояние механизма за последние девять месяцев не было и не могло быть законсервировано.

Касательно общих черт системы формирования российского вектора политики ФРГ в 2022 г. можно выделить следующее. Позиция канцлера стала исключительной. Это соответствует выделенному ранее конструкту *Chefsache II*: имеются острые кризисные явления, требующие быстрого и четкого ответа федерального правительства, что в свою очередь зависит от решительного вовлечения канцлера.

И Олаф Шольц действовал решительно: отозвал технический отчет о безопасности поставок по СП-2 в начале кризиса, и министерству экономики осталось лишь исполнить волю канцлера [5]. Как было упомянуто выше, 27 февраля имело место правительственное заявление канцлера,

определившее позицию Германии в отношениях с Россией — прямое выражение *Richtlinienkompetenz*. Вместе с этим канцлер по настоящее время координирует и во многом подчиняет министерства в целях обеспечения единых, слаженных и незамедлительных действий. Данная координация проходит благодаря ведущей роли канцлера в коллегиальных органах.

Так, советом безопасности при ведущей роли канцлера принимаются решения об экспорте вооружений на Украину [12]. В начале марта 2022 г. ведомством канцлера была создана специальная рабочая группа (*taskforce*), призванная обеспечить должную координацию санкционной деятельности министерств [2. — С. 61], которая функционирует и до сих пор.

Наконец, как справедливо отмечает В.Б. Белов, поддержание политических контактов между двумя странами возможно лишь на уровне канцлер — президент, а межведомственный диалог заморожен [Там же. — С. 62]. К осени 2022 г. состоялось шесть телефонных разговоров В. Путина и О. Шольца.

Что касается прочих внешнеполитических игроков, МИД перенял роль второго координатора санкционных усилий и основного «советчика». Без его участия (будь то прямое или косвенное) ни одно принципиальное внешнеполитическое действие профильного министерства, особенно в кризисных условиях, не может произойти. К тому же следует отметить решительность и бескомпромиссность Анналены Бербок, главы ведомства [4].

Стремительная «деэкономизация» отношений обеспечивает следующее положение МЭ. Его значение уменьшается и переходит в санкционную область — то есть ведомство теперь принимает участие в сворачивании сотрудничества. В образованной ведомством федерального канцлера *taskforce* министерство экономики формально занимает наравне с финан-

совым ведомством главенствующее положение [6]. Из мер, принятых при участии министерства экономики, следует выделить приостановление действия механизма страхования немецких предприятий (по программе «Гермес»), экспортирующих свою продукцию в Россию, оказание серьезного давления на активы российских госкомпаний (например, установление внешнего управления над *Газпром Germania*, немецкими активами «Роснефти» и др.), формулирование санкционной политики ЕС (т.н. санкционных пакетов), общее давление на российский бизнес в Германии и на немецкий в России. На момент написания статьи против нашей страны введено около 12 тысяч санкционных ограничений [1. — С. 38]

Роль министерства обороны возросла. Это связано с милитаризацией российского вектора политики ФРГ. Во-первых, МО осуществляет меры по усилению восточных рубежей НАТО. Во-вторых, так как оценка возможности и необходимости экспорта вооружений в конфликтную зону входит в компетенцию МО, его позиция в федеральном Совете безопасности, принявшем решение об экспорте германских вооружений на Украину, имела, по мнению автора, принципиальное значение.

Роль бундестага также трансформируется. Многие призывы к ужесточению санкций звучат именно из партийных верхов — к примеру, принципиальную позицию занимает Фридрих Мерц, председатель ХДС. В стенах парламента нередко озвучиваются радикальные идеи, оказывающие существенное давление на правительство, а следовательно, бундестаг — косвенный и неформальный «мотор» российского направления политики ФРГ в кризисных условиях. С другой же стороны, подавляющее большинство депутатов поддержало канцлера, выступившего с правительственным заявлением, что дает ему немалую свободу действий.

Каковы особенности развития механизма формирования российского век-

тора политики ФРГ в рамках 2022 года? Стоит отметить следующее.

1. После преодоления первичного «шока» и принятия наиболее решительных мер роль канцлера плавно начинает уменьшаться. Это не означает, что она перестает быть исключительной, но по мере стабилизации обстановки (скорее, привыкания к новым условиям) как в российско-германских отношениях, так и в СВО необходимость серьезного вмешательства канцлера отпадает — наиболее важные решения уже были приняты, созданы рамки внешней политики. Такие тенденции тоже соотносятся с выделенному феномену *Chefsache II*: идет, насколько это возможно, нормализация российского направления политики ФРГ или даже его «замораживание» на определенном уровне.

2. Министерство экономики частично вернуло свой вес, что связано с вышеупомянутой тенденцией стабилизации. Это проявляется, в частности, в переходе «от единичных к ковровым мерам» в санкционной политике [1. — С. 38], т.е. ограничение экономического взаимодействия с Россией становится рутиной.

3. Подобно министерству экономики, незначительно увеличилась роль министерства обороны. Помимо прочего, это связано с разработкой первой в своем роде Национальной стратегии безопасности — значимого для германской внешней политики концептуального документа [13]. В оформлении Стратегии важнейшую роль играет министерство обороны.

Безусловно, и в случае других институтов оформления российского направления политики на протяжении последних девяти месяцев можно увидеть

ту или иную динамику. Тем не менее ее едва ли можно назвать значительной.

Выводы

Германский внешнеполитический механизм на российском направлении претерпел некоторые изменения в условиях Украинского кризиса 2022 г.: произошли небольшие перестановки и модификации внешнеполитических функций между институтами. В общем и целом прослеживается существенная преемственность. Основными инициаторами (концептуальными двигателями) российского вектора политики ФРГ все так же являются канцлер и министерство иностранных дел, состоящие в особом взаимодействии — фактическом тандеме. Усиление позиции канцлера в начале кризиса и ее относительное ослабление по мере «стабилизации» не являются экстраординарными и вполне соответствуют конструкту *Chefsache II*, допускающему колебания в тандеме канцлер — МИД, что имело место при А. Меркель.

Ключевыми институтами, формирующими российский вектор политики ФРГ на практике (реальными двигателями), остаются министерства обороны и экономики, а также министерство иностранных дел (оно активно как концептуально, так и содержательно в связи со своим нормативным положением). Второстепенная, во многом закулисная роль бундестага сохраняется на данный момент. Что касается колебаний рассматриваемого механизма в кризисных хронологических рамках, серьезных сдвигов (кроме ранее названных изменений) автором не выявлено.

Литература

1. Белов В.Б. Антироссийская санкционная политика ФРГ: промежуточные итоги и ответные меры / В.Б. Белов, А.В. Котов // Аналитические записки Института Европы РАН. — 2022. — Вып. 4. — № 27. — С. 37–42.
2. Белов В.Б. Реакция Германии на специальную военную операцию РФ на территории Украины // Аналитические записки Института Европы РАН. — 2022. — Вып. 1. — № 8. — С. 56–62.

3. Павлов Н.В. Внешняя политика канцлера А. Меркель (2005–2017). — М.: МГИМО-Университет, 2018. — 388 с.
4. Соколов А. Дипломатия цвета хаки: новые подходы «зеленой» внешней политики ФРГ [Электронный ресурс] // Российский совет по международным делам. — 22.07.2022. — URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/diplomatiya-tsveta-khaki-novye-podkhody-zelyenoy-vneshney-politiki-frg/> (дата обращения: 18.11.2022).
5. Deutschland stoppt Nord Stream 2 [Электронный ресурс] // ZDF. — 22.02.2022. — URL: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/scholz-russland-ukraine-100.html> (дата обращения: 18.09.2022).
6. Diese Sanktionen gegen Russland wurden beschlossen [Электронный ресурс] // Die Bundesregierung. — 08.04.2022. — URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/krieg-in-der-ukraine/eu-sanktionen-2007964> (дата обращения: 09.04.2022).
7. Geschäftsordnung der Bundesregierung [Электронный ресурс] // Die Bundesregierung. — URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/geschaeftsordnung-der-bundesregierung-459846> (дата обращения: 16.11.2022).
8. Gesetz über den Auswärtigen Dienst [Электронный ресурс] // Gesetze im Internet. — URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gad/> (дата обращения: 10.04.2022).
9. Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland [Электронный ресурс] // Gesetze im Internet. — URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/parlbgl/> (дата обращения: 10.04.2022).
10. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Электронный ресурс] // Gesetze im Internet. — URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (дата обращения: 16.11.2022).
11. Jäger T. Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen / T. Jäger, A. Höse, K. Oppermann. — 2, aktualisierte und erweiterte Auflage. — Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011. — 768 S.
12. Murphy M. Deutschland will weitere Waffen an die Ukraine liefern — auch fabrikneue [Электронный ресурс] // Handelsblatt. — 03.03.2022. — URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ukraine-krieg-deutschland-will-weitere-waffen-an-die-ukraine-liefern-auch-fabrikneue/28128098.html> (дата обращения: 10.11.2022).
13. Nationale Sicherheitsstrategie [Электронный ресурс] // Bundesministerium der Verteidigung. — URL: <https://www.bmvg.de/de/nationale-sicherheitsstrategie> (дата обращения: 18.11.2022).
14. *Niclaß* K. Kanzlerdemokratie: Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel. — 3, aktualisierte und erweiterte Auflage. — Wiesbaden: Springer VS, 2014. — 452 S.
15. *Pilz* V. Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik. — Berlin: Duncker & Humblot GmbH, 2008. — 201 S.
16. *Pörzgen* G. Auf der Suche nach der verlorenen Kompetenz: Russlandpolitik im deutschen Bundestag // Osteuropa. — 2009. — Vol. 59. — № 9. — S. 3–25.
17. Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27 Februar 2022 [Электронный ресурс] // Die Bundesregierung. — 27.02.2022. — URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356> (дата обращения: 10.11.2022).
18. *Schmidt* S. Handbuch zur deutschen Außenpolitik / S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf. — Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. — 968 S.
19. Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr [Электронный ресурс] // Bundesministerium der Verteidigung. — 2016. — URL: <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissb%20uch2016-barrierefrei-data.pdf> (дата обращения: 05.11.2022).