

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №27, 2018 (№123)

Российско-германское сотрудничество в условиях актуальных вызовов

Владислав Белов

заместитель директора по научной работе Института Европы РАН

***Аннотация.** Весной 2018 г. в Германии был избран федеральный канцлер, сформировавший новое правительство, в России – президент, обновивший кабинет министров. Оба лидера заявили о необходимости продолжения конструктивного диалога между нашими странами. Эти события произошли на фоне существенного ухудшения отношений РФ с коллективным Западом, в первую очередь, с США. Одновременно обострились проблемы в торгово-экономическом трансатлантическом сотрудничестве. Наряду с введением Соединёнными Штатами заградительных пошлин на сталь и алюминий появилась угроза применения американских экстерриториальных санкций к немецким и другим европейским компаниям. В записке анализируются перспективы российско-германских отношений в условиях новых и прежних вызовов.*

***Ключевые слова:** Россия, Германия, Евросоюз, США, российско-германское сотрудничество, Минские соглашения, санкции*

Март 2018 г. стал особенным для российско-германских отношений. 12 марта был подписан (согласованный ещё в начале февраля с.г.) коалиционный договор между блоком ХДС/ХСС и СДПГ. 14 марта по представлению федерального президента Ф.-В. Штайнмайера бундестаг избрал А. Меркель главой правительства ФРГ, которую она сформировала в соответствии с партийными договорённостями. Спустя 4 дня граждане России проголосовали за В.В. Путина как президента страны. Для обоих лидеров – это возможность проявить себя в четвёртый раз: для немецкого - как федерального

канцлера, российского – как главы государства, в т.ч. в сфере сотрудничества между РФ и ФРГ. От их личного вклада во многом зависит его дальнейшее поступательное развитие.

Эти события произошли на фоне резко ухудшившихся отношений между Россией и Западом, обусловленных так называемым «делом Скрипалей», бомбардировкой Сирии в связи с мнимой химической атакой и усилением санкционного давления со стороны США на высшую российскую политическую и экономическую верхушку. Фактически исчезли красные линии в диалоге РФ с коллективным Западом, стороны перестали слышать друг друга и воспринимать посылаемые сигналы. Жёсткие секторальные санкции Министерства США от 6 апреля с.г. в отношении ряда российских гражданских и юридических лиц ещё больше обострили ситуацию. Впервые они напрямую затронули интересы компаний из третьих стран, в первую очередь, европейских. То, чего опасался немецкий бизнес в связи с принятием 2 августа 2017 г. Закона США CAATS, стало реальностью - его субъекты попали под прямое влияние ограничительных мер Америки, в связи с чем резко выросли риски экономического сотрудничества с Россией. Российско-германская хозяйственно-политическая кооперация неожиданно стала составной частью германо-американского дискурса. А. Меркель во время короткой встречи с Д. Трампом 27 апреля 2018 г. по просьбе своего предпринимательского сообщества обсудила возможности введения исключений из нового санкционного режима, но не встретила понимания американского президента.

Россия в коалиционном договоре

Принципы отношений нового правительства Германии с РФ изложены в пункте 4 раздела XII коалиционного договора¹. В нём указывается, что ФРГ заинтересована в хороших отношениях с нашей страной и в тесном взаимодействии для обеспечения мира и урегулирования важнейших международных вызовов. Особо подчёркивается наличие большого потенциала сотрудничества в торгово-экономической области и существенный интерес к кооперации в гражданско-общественной сфере. Социал-демократам удалось настоять на том, чтобы наряду с упоминанием необходимости выполнения Минских соглашений речь шла и о возможном смягчении санкций по мере их реализации. Не исключено, что именно благодаря СДПГ внесено положение об общем экономическом пространстве от Лиссабона до Владивостока – идея, высказанная в своё время Р. Проди, всегда поддерживалась российской стороной.

У партнёров по правительственной коалиции существуют внутрипартийные особенности восприятия восточного вектора внешней политики. Их сближает уход из бундестага и активной политической жизни корифеев остполитик, определявших в последние годы содержание российско-германского диалога на разных уровнях, и приход молодого поколения, объективно не пропитанных духом Московского договора и разрядки времён Вилли Брандта. Снижился профессиональный уровень восприятия сути отношений между нашими странами. Одновременно существенно вырос прагматизм. Примером является назначение на пост уполномоченного федерального правительства по отношениям с Россией, странами Восточного партнёрства и Средней

¹ Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin, 7. Februar 2018. S. 149.150

Азии Дирка Визе – молодого социал-демократа (34 года), для которого восточный вектор ауссенполитик выглядит как чистый лист бумаги.

Партии коалиции различает подход к России – у блока он более жёсткий в сравнении с социал-демократами, в целом сохраняющих верность принципам остполитик. Не случайно, они подвергли критике своего однопартийца Х. Мааса, нового министра иностранных дел за явный отход в первые недели своей деятельности от этих принципов. Кстати, он учёл это при рабочем визите в Россию – в ходе переговоров 10 мая с.г. с коллегой С.В. Лавровым было достигнуто взаимопонимание по большинству международных вопросов. После этого руководство партии высказало понимание относительно жёсткой позиции главы внешнеполитического ведомства и гарантировало ему поддержку.

Важно, что в коалиционном знаменателе – стремление к последовательному улучшению отношений с важнейшим политическим и экономическим игроком на постсоветском пространстве евразийского континента, сокращению конфронтационного потенциала и усилению взаимодействия по всем важнейшим направлениям.

Политические аспекты сотрудничества

Рабочая встреча российского и немецкого лидеров в Сочи 18 мая 2018 г.² подтвердила этот факт – и А. Меркель и В.В. Путин охарактеризовали взаимные отношения как хорошие и положительно оценили перспективы их развития во всех сферах. Это произошло на фоне отрицательной оценки многими отечественными и немецкими экспертами двустороннего сотрудничества, которые накануне встречи состязались в уровне негативности характеристик – от «глубокого кризиса» до «полного взаимного непонимания и недоверия». И, если российские СМИ, начиная с мая 2017 г., в целом занимают относительно нейтральную позицию по отношению к Германии и её политическому истеблишменту, то в германском общественно-политическом дискурсе преобладают негативные оценки и критический настрой к освещению событий в России (например, подготовки и проведения чемпионата мира по футболу).

У РФ и ФРГ всегда было разное отношение к большинству вопросов международной безопасности, особенно к причинам возникновения конфликтов и путям их разрешения. Но всегда присутствовало стремление к взаимному обсуждению и пониманию позиций друг друга. На разных этапах нашего сотрудничества степень взаимопонимания существенно различалась. Низшей точки она достигла весной-осенью 2014 г. и стала постепенно возрастать с февраля 2015 г. В Сочи это проявилось в оценке сирийского, иранского и украинского кризисов. При ряде принципиальных различий были найдены точки соприкосновения, которые должны послужить для продолжения диалога на политическом и экспертном уровне. Например, прозвучала необходимость возрождения контактов по линии НАТО-Россия.

Немецкий политический истеблишмент по-прежнему не признаёт Крым в качестве субъекта РФ, считает его переход в другую государственную юрисдикцию аннексией и

² Примечательно, что в этот день В.В. Путин утвердил новый состав правительства РФ. В Сочи А. Меркель также пообщалась с Д.А. Медведевым и С.В. Лавровым.

грубым нарушением норм международного права, осуждает участие России в поддержке непризнанных республик Донбасса. Большинство его представителей настаивает на ведущей роли нашей страны в выполнении Минских соглашений, к которым привязана основная часть санкционного режима Евросоюза. Во многом с этим связана жёсткая позиция А. Меркель в отношении невозможности возврата России в клуб ведущих мировых держав.

Отметим различия в подходах к РФ представителей оппозиционных партий в бундестаге. Традиционно наиболее жёсткую позицию занимают «зелёные», делающие упор на демократических ценностях и правах человека и призывающих сохранить санкционный режим. Либералы занимают относительно сдержанную позицию, придерживаясь ценностного подхода они выступают за постепенное смягчение санкций по мере выполнения Минских соглашений. Во многом про-российски настроены представители партий «Левая» и «Альтернатива для Германии». Последняя призывает признать Крым частью Российской Федерации. Депутат Робби Шлунд от «АдГ» (у этой партии – крупнейшая оппозиционная фракция) возглавил рабочую группу по отношениям между бундестагом и Государственной думой („Группа дружбы“). Данный факт ставит под вопрос эффективность её функционирования со стороны нижней палаты немецкого парламента – большинство членов бундестага не хотят сотрудничать с российскими коллегами под руководством «Альтернативы».

Экономическая кооперация

Непосредственно со сферой политики связана экономика – в 2017 г. был достигнут явный прогресс: почти на 20% вырос российско-германский внешнеторговый оборот, увеличились взаимные капиталовложения в форме прямых инвестиций³. В экономической сфере приоритет объективно принадлежит энергетике. Здесь у обеих сторон есть профессиональное понимание основ энергетической безопасности России, Германии и Евросоюза, а также стремление исключить из неё политические факторы. ФРГ проявляет сейчас себя явным лоббистом Украины, обратившись к руководству России с просьбой наряду с будущими поставками газа через газопроводы «Северного потока - 2» сохранить транзит через украинскую газопроводную систему. В.В. Путин, вполне корректно и положительно отреагировав на просьбу А. Меркель, подчеркнул, что в этом вопросе решающим должна быть экономическая обоснованность транзитных поставок газа. Одновременно он выразил понимание позиции американского президента, открыто лоббирующего интересы своих углеводородных компаний на европейских рынках. Контекст понятен: в этих целях Д. Трамп использует политический инструментарий (через санкционное давление), против которого выступает Европа.⁴

³ См.: Белов В.Б. Хозяйственно-политические успехи немецкого бизнеса в России // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2018, №2. С. 92-100. URL: http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/15_белов_Успехи_немецкого_бизнеса.pdf (Дата обращения 16 июня 2018 г.)

⁴ См. также: Владислав Белов. Перспективы реализации проекта «Северный поток - 2» // Аналитические записки ИЕ РАН» №26, 2018 (№122), URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2018/an122.pdf> (Дата обращения 17 июня 2018 г.)

Негативно оценив последствия возможных экстерриториальных американских санкций, оба лидера констатировали, что на сегодняшний день у Германии, ЕС и России нет адекватных ответов на них. Накануне сочинских переговоров председатель Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер в Софии заявил о задействовании с 18 мая с.г. Закона о блокировании от 1996 г., призванного нейтрализовать экстерриториальные эффекты ограничительных мер США. Россия подготовила свой Закон о противодействии, вступившего в силу 5 июня с.г. Его проект вызывал серьёзные опасения и отечественного и европейского бизнеса. По запросу немецких компаний федеральный канцлер обратилась к президенту РФ с просьбой учесть риски возможных негативных последствий для российско-германской хозяйственной кооперации. В.В. Путин пообещал, что Закон не затронет интересы компаний из РФ и ЕС.

Накануне сочинского саммита министр экономики и энергетики ФРГ П. Альтмайер в Москве обсудил блок хозяйственно-политических вопросов со своими российскими коллегами. 14-15 мая он провёл встречи с двумя ведущими российскими министрами экономического блока (Д. Мантуров, А. Новак), сохранившими свои посты в новом правительстве РФ, и Д.А. Медведевым. Наряду с энергетикой (П. Альтмайер занялся «челночной газовой дипломатией», прилетев в Москву из Киева и улетев туда же), обсуждались и другие вопросы. Немецкий министр обратил внимание на то, что есть много сфер, не затронутых взаимными санкционными режимами ЕС и РФ, в которых можно более активно развивать двустороннюю кооперацию, в т.ч. вовлекая в них малые и средние предприятия. Важно, что летом с.г. пройдёт очередное заседание рабочей группы высшего уровня по экономике и политике (её работа возобновилась в июне 2016 г.).

Хорошие перспективы имеет сотрудничество в области цифровизации экономики – как на уровне правительственных структур, так и на уровне отдельных компаний. В последние годы Россия и Германия, несмотря на взаимные санкции ЕС и РФ, активно продолжали взаимную научно-техническую кооперацию – в ней участвуют как академические и отраслевые научные учреждения, так и высшие учебные заведения. Успешно идёт студенческий обмен и культурно-гуманитарное сотрудничество. 14 сентября с.г. в Берлине в присутствии глав внешнеполитических ведомств будут подводиться итоги взаимного Года муниципальных партнёрств. С учётом хорошего состояния взаимодействия в этих сферах, имеет смысл начать обсуждение возможного смягчения визового режима ЕС и РФ для учёных, студентов, представителей сферы культуры.

Европейский аспект отношений

Обсуждение вопросов политического и экономического взаимодействия России и Евросоюза продолжилось в конце мая с.г. во время встречи В.В. Путина и Э. Макрона на Петербургском международном экономическом форуме, а также в начале июня в ходе визита российского президента в Австрию и его переговоров с федеральным президентом ван дер Белленом и канцлером К. Курцем. И немецкий, и французский, и австрийские лидеры послали однозначные сигналы своим европейским коллегам о том, что пришло время:

- возобновления и расширения диалога с Россией во всех сферах, (в т.ч. визовой),
- более активного вовлечения в обсуждение не только глав государств и правительств, но и ведущих функционеров институтов Евросоюза,
- противодействия анти-российскому европейскому лобби, во многом ориентирующемуся на деструктивную политику США, соответственно, активного поиска путей обхода американских экстерриториальных санкций,
- в этом отношении – поиска знаменателя общих хозяйственно-политических интересов,
- например, понимания того, что проекты «Северного потока» усиливают энергетическую безопасность Европы и стран Евросоюза, соответственно, необходимости скорейшего начала строительства его третьей и четвёртой ниток.

Считаю, что в этом контексте одним из важных вопросов в будущей повестке хозяйственно-политических переговоров должно стать обсуждение вклада ФРГ и РФ в давно предложенный С.В. Лавровым взаимный аудит отношений между РФ и ЕС, а также в начало переговоров между руководящими органами ЕС и ЕАЭС.

Выводы

По состоянию на середину 2018 г. у российско-германского сотрудничества обозначились хорошие шансы для продолжения поступательного развития. Это касается всех сфер – политической, экономической, гуманитарной.

Россия и Германия готовы к конструктивному обсуждению на двустороннем уровне всех основных мировых проблем и существующих международных конфликтов, в т.ч. и на постсоветском пространстве. Понятно, что оно будет вестись в контексте трансатлантических и есовских интересов ФРГ и евразийского вектора внешней политики РФ. Кремлю предстоят сложные переговоры о необходимости смещения приоритетов от развития отношений на двустороннем уровне, на котором настаивает ЕС («ЕС – постсоветские государства»), к отношениям между Евросоюзом и Евразийском экономическим союзом. Они будут идти параллельно с обсуждением возможностей постепенного восстановления институционального сотрудничества Москвы с Брюсселем. Здесь стоит учитывать существенно укрепившийся германо-французский тандем.

Определённого сближения позиций можно ожидать в сфере противодействия неадекватному поведению американской администрации во главе с президентом Д. Трампом.

Камнем преткновения останутся вопросы, связанные с Крымом и ситуацией на Юго-Востоке Украины. Сохранится жёсткая позиция Германии в отношении санкционного режима Евросоюза и, соответственно, Минских соглашений. Шансов на смягчение санкций по причине деструктивной позиции Украины очень мало.

Что касается взаимных экономических ограничительных мер ЕС и РФ, то немецкие и российские компании в целом приспособились к ним. Как показал 2017 г., бизнес

способен к дальнейшему восстановлению и развитию хозяйственных кооперационных связей во всех народнохозяйственных сферах. Более того, взаимное экономическое сотрудничество способно внести важный вклад в выполнение майских указов президента РФ. Ведущее место в этом должен занять малый и средний бизнес наших стран.

Угрозу для ряда совместных проектов, в т.ч. в энергетике, представляют возможные американские экстерриториальные санкции. Немецкие и европейские компании рассчитывают на Закон ЕС от 1996 г. Но эффективность его правоприменения под вопросом. Другими словами, адекватного ответа противоправным действиям США ни у Германии, ни и у России пока нет.

В этом контексте надо более активно использовать существующие двусторонние дискуссионные площадки, на которых обсуждать перспективы противодействия санкциям США и возможностей качественного и количественного углубления двустороннего сотрудничества. Немецкая сторона заявила о готовности увеличить финансирование существующих форумов. Думаю, что и Россия могла бы сделать такой же шаг. Потенциал таких площадок уникален. Такого нет в отношениях с другими странами. Однако пришло время критически оценить результативность каждой из дискуссионных платформ, особенно «Петербургского диалога», подумать о повышении эффективности дискуссий и усилении их направленности на выработку конкретных рекомендаций федеральным и региональным властям в области развития двусторонней кооперации на всех уровнях и во всех областях.

Необходимо подумать о более активном использовании «мягкой силы» и её разнообразных институтов для продвижения лучших практик взаимного сотрудничества. В этом отношении имеет смысл обратить внимание на деятельность различных некоммерческих организаций, например, Общества «Россия-Германия», которое готово инициировать новый тип независимых общественных дискуссий в формате «Российско-германских бесед». Это будут специализированные (философские, литературные, политические, молодёжные, цифровые, инновационные и пр.) встречи представителей экспертного сообщества (в формате интерактивного обсуждения), проходящие поочередно в немецких и российских небольших городах.

***Annotation.** In the spring of 2018, in Germany was elected federal chancellor, in Russia - the president. Both leaders updated the government cabinet and stated the need to continue constructive dialogue between our countries. At the same time, relations between the Russian Federation and the collective West (in the first place, with the United States) deteriorated substantially. The EU has problems in economic trans-atlantic cooperation. There was a threat of using American extraterritorial sanctions against German and other European companies. The paper analyzes the prospects for Russian-German relations in the face of new and old challenges.*

Keywords: Russia, Germany, EU, US, Russian-German cooperation, Minsk agreements, sanctions.

Дата выпуска: 18 июня 2018 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs