

Джевицки А.\*

**МЕЖДУ «ПАРТНЁРСТВОМ ВО ИМЯ МОДЕРНИЗАЦИИ» И  
«ВОСТОЧНЫМ ПАРТНЁРСТВОМ» – НЕМЕЦКОЕ ВИДЕНИЕ  
ВОСТОЧНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА\*\***

Смена власти в ФРГ и создание в 2005 году «Большой коалиции» ХДС/ХСС – СДПГ, хотя и «остудила» в значительной степени пророссийские тенденции, проявлявшиеся ранее в политике правительства канцлера Герхарда Шрёдера, тем не менее, не привела к отходу от восприятия проблем региона Восточной Европы через призму позиции и точки зрения России как главного партнёра в данном регионе – как в двухсторонних отношениях, так и в сфере интегрированной политики Европейского Союза. В то же время, убеждение, что без привлечения Москвы и её позитивного подхода к некоторым проблемам не удастся решить многих существенных для международной безопасности вопросов, только подтверждало обоснованность сохранения такого подхода. Кроме того, не следует забывать об огромном значении, которое для немецкой экономики имел российский рынок (не только в потенциальных категориях) и бесперебойный и неограниченный доступ к российским энергоносителям<sup>1</sup>. Картину дополнял факт, что пост министра иностранных дел Германии (а с 2007 г. – также и вице-канцлера) занял бывший глава Ведомства федерального канцлера Германии в период правления Шрёдера и его близкий сотрудник – Франк-Вальтер Штайнмайер. Известный как идейный наследник бывшего канцлера и сторонник практически неограниченного углубления сотрудничества с Россией в рамках «стратегического партнёрства», несмотря на определённые ограничения, обусловленные коалиционным договором, он по-прежнему мог продвигать концепции, способствующие укреплению позиций Москвы в отношениях с Европейским Союзом (*политика, ориентированная на интересы*). В значительной степени этому способствовала – правда, в несколько ограниченных масштабах, прежде всего, под влиянием негативной оценки уровня соблюдения принципов демократии (*ценностно-ориентированная политика*) – по-прежнему благоприятная для России позиция второго коалицианта – ХДС/ХСС<sup>2</sup>.

Важной целью, обусловленной таким подходом, известным как *Russia First*, стало достижение принятия Европейским Союзом в качестве общеобязательной немецкой кон-

\*\* научная работа, финансируемая из бюджетных средств на науку в 2010 - 2012 годах как исследовательский проект.

<sup>1</sup> В 2008 году товарообмен между ФРГ и Россией достиг значения 68,3 млрд. евро. Экспорт немецких товаров в Россию составил 32,3 млрд. евро. Импорт российской продукции достиг уровня 35,9 млрд. евро. Общий объём немецких инвестиций в России составил 17,4 млрд. евро (прямые инвестиции: 7,3 млрд. евро). В 2009 году эти суммы составили соответственно: товарообмен – 45,4 млрд. евро; экспорт в Россию – 20,5 млрд. евро; импорт из России – 24,9 млрд.; общие немецкие инвестиции в Россию – 19,2 млрд. евро (прямые инвестиции – 7,8 млрд. евро); *Ausgewählte Wirtschaftsdaten der Russischen Föderation (Stand: 23. April 2010)*, Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft, www.ost-ausschuss.de, 5.02.2011.

<sup>2</sup> J. Trenker, *Berlin – Moskwa: nowy rzeczowy styl Niemców*, Dialog. Magazyn Polsko - Niemiecki, nr 77-78 z 2007 г., s. 65 – 66.

\* доктор Института международных исследований Вроцлавского университета  
Фонд «Форум Восточной Политики»

цепции «Новой восточной политики» («*Neue Ostpolitik*»). По идее, это должно было произойти в первой половине 2007 года, в период президентства Германии в Европейском Союзе. Реализация этой концепции делала возможным сохранение доминирующей роли ФРГ в определении главных направлений политики ЕС по отношению к России и, тем самым, гарантировала сохранение стабильности в существующей системе приоритетов политики ЕС относительно постсоветского пространства. Это было особенно важно в контексте новой геополитической ситуации, обусловленной событиями в Грузии («Революция Роз») и в Украине («Оранжевая Революция») в 2003 и 2004 годах, а также вступлением стран Центральной Европы и государств Балтии в Евросоюз в мае 2004 года. В связи с вхождением в структуру Евросоюза государств, теоретически подрывающих позиции Москвы в отношениях с ЕС, вопрос его восточной политики мог послужить потенциальным источником если не конфликтов, то, по крайней мере, оживлённой дискуссии о необходимости изменения принципов стратегии по отношению Российской Федерации. Немецкие власти уже неоднократно и явственно в этом убедились. Особенно заметно это было в контексте острой критики, звучавшей в адрес Берлина из Польши в связи с продолжающейся реализацией немецко-российского энергетического проекта «*Nord Stream*», негласной поддержкой Москвы в её газовом конфликте с Украиной, «закрыванием глаз» на ограничение демократических принципов в России, блокированием всех проектов Евросоюза, могущих, по мнению Берлина, ослабить политические позиции РФ на постсоветском пространстве и интенсивностью немецко-российских экономических отношений<sup>3</sup>.

Подготовленный немецким ведомством иностранных дел предварительный план концепции был официально представлен 3 сентября 2006 года в Лаппеэнранте, во время неформальной встречи министров иностранных дел Европейского Союза. Возвращаясь к идее «*Ostpolitik*» эпохи правления Вилли Брандта, основывающейся на принципе «изменения через сближение», Штайнмайер представил концепцию устойчивого мирного, демократического и правового развития постсоветского пространства. Как и в случае немецкой политики в отношении Советского Союза рубежа 60-х и 70-х годов минувшего века, сейчас центральным субъектом политики Евросоюза и её главным адресатом должна была быть Российская Федерация, без участия которой не было бы возможности формирования общеевропейского мирного порядка и разрешения некоторых проблем вне пространства Европы (в частности – Ближний Восток, Иран, Северная Корея)<sup>4</sup>. Принцип «сближение через интеграцию» или, в иной формулировке, «сближение через связи», должен был лечь в основу укрепления политических, экономических и культурных связей с Москвой, благодаря чему её «европеизация», понимаемая в том числе и как партнёрство ценностей, стала бы необратимой<sup>5</sup>. С формальной точки зрения, основой отношений с Россией должен был стать новый договор, который придёт на смену Договору о

<sup>3</sup> См. шире: В. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, s. 189 – 198.

<sup>4</sup> « (...) только совместными усилиями Европа сможет удержать важного соседа, коим является Россия, на европейском пути. Это является интересом Европы и проявлением разума во внешней политике: пожалуй, ни одного из существующих конфликтов – от Ирана до Ближнего Востока, от Северной Кореи до Косово – не удастся разрешить без конструктивного участия в нём России. Такая роль отвечает как немецким, так и польским интересам». F. W. Steinmeier, *Dialog obywateli. Berlińskie przemówienie ministra spraw zagranicznych Niemiec z okazji 20 - lecia powstania Federalnego Związku Towarzystw Niemiecko – Polskich*, 30.04.2007 r., *Dialog. Magazyn Polsko - Niemiecki*, nr 77-78 z 2007 r., s. 87.

<sup>5</sup> Ł. Adamski, *Niemieckie przewodnictwo w UE – zarys wstępnych koncepcji dotyczących Europy Wschodniej i Rosji*, *Biuletyn*, nr 55 z 2006 r., Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, www.pism.pl, 17.06.2010.

партнерстве и сотрудничестве (*Partnership and Cooperation Agreement - PCA*), чей срок действия как раз тогда, в ноябре 2007 года, подходил к завершению. В качестве целей на средний период определено создание зоны свободной торговли и установление широкого сотрудничества в сфере исследований, науки и культуры, а также общественных контактов. Также предусматривалось усиление сотрудничества в рамках Европейской политики безопасности и обороны, включающего не только гражданскую составляющую и помощь при предотвращении катастроф и устранению их последствий, но и совместные миротворческие и стабилизационные военные операции. Однако приоритетной сферой сотрудничества с Россией должна была стать энергетическая политика в её широком понимании, именуемая «Энергетическим партнёрством». Её основой должно было стать соглашение производителей, транзитных государств и потребителей<sup>6</sup>.

«Новая восточная политика» предусматривала также разделение стран, охваченных Европейской Политикой Соседства, на две группы. Постсоветское пространство (государства Восточной Европы и Кавказа) должно было получить статус т. наз. Европейских Соседей ЕС, отличающий его от стран Средиземноморья, которые впредь должны были называться «соседями Европы». Страны, возникшие вследствие распада СССР, должны были быть охвачены «Партнёрством во имя модернизации». Оно должно было стать «действенным стимулом» трансформации и сближения с ЕС, но всё-таки не прямой интеграции в её структуры. Хотя перспектива членства должна была остаться «открытой», возможность её усиления какими-либо обещаниями была отвергнута. Взамен данные страны должны были получить статус наблюдателей в процессе принятия решений в Европейском Союзе (в сферах, в которых они приняли и внедрили право Европейского Союза), увеличенную финансовую помощь и консультации в области Общей внешней политики и политики безопасности.

Вопрос будущих отношений с «Европейскими Соседями ЕС», который всё-таки оказался в тени будущих отношений ЕС – РФ, как бы указывал на их формирование в зависимости от развития сотрудничества с Россией. Предписание о необходимости принятия во внимание в этом процессе «амбиций и чувствительности» Москвы в регионе Содружества Независимых Государств и указание, что успех «Партнёрства во имя модернизации» зависит от конструктивного участия России, в известной мере стали основой упрочнения её доминирующей позиции на пространстве бывшего Советского Союза<sup>7</sup>. Такой подход отчасти подтверждал готовность Берлина к трактовке Украины, Белоруссии и Молдавии как пространства взаимопроникновения политико-экономических интересов РФ и ЕС, понимаемых как два отдельных, частично перекрывающихся интеграционных пространства (*überlappende Integrationsräume*). При этом взаимное наложение обеих интеграционных платформ должно было бы образовать на территории этих трёх стран «общее множество» сосуществования интересов ЕС и России, а не их конфронтации<sup>8</sup>.

Такое сильное акцентирование позиции России в рамках восточной политики ЕС, явно за счёт интересов других стран бывшего СССР, вызвало не только негативную реакцию отдельных государств Центральной Европы (и, в частности, Польши), а также достаточно амбивалентную реакцию Европейской Комиссии, но и громкие голоса критики со стороны политиков ХДС/ХСС, и, что самое важное, также Ведомства федерального

<sup>6</sup> C. Ochmann, *Im Osten was Neues, Spotlight Europe*, nr 6/2009, Bertelsmann Stiftung, s. 3.

<sup>7</sup> Ł. Adamski, op. cit.; Por. C. Ochmann, *Zbliżenie poprzez powiązania*, Dialog. Magazyn Polsko - Niemiecki, nr 76 z 2006 r., s. 71.

<sup>8</sup> R. Foks, *Wpływ «nowej» niemieckiej polityki wschodniej» na kształt stosunków Unii Europejskiej z Ukrainą*, Artykuły i Materiały z 2007 r., Forum Polityki Wschodniej, www.fpw.wroclaw.pl, 23.01.2011.

канцлера. Канцлер Ангела Меркель старательно избегала действий, могущих привести к непосредственному ассоциированию её политики с сугубо пророссийским подходом канцлера Герхарда Шрёдера<sup>9</sup>. В результате эта идея не получила полной поддержки правительства, и только в видоизменённой форме была вынесена на обсуждение в Евросоюзе в период немецкого президентства.

Ограничение первоначально постулируемой сферы концепции «Новой восточной политики», блокирование Польшей на саммите в Хельсинки (24.11.2006 г.) переговоров по вопросу подписания нового Договора о партнёрстве и сотрудничестве с Россией, а позже также – отсутствие прогресса в их ходе, непосредственным следствием чего было фиаско саммита ЕС – РФ в Самаре (18.05.2007 г.), не остановили стремления немецких властей к целостной формализации принципов восточной политики Европейского Союза – теперь уже под названием «Европейской восточной политики» (ЕВП). В марте 2007 года, ещё в период немецкого президентства, министр Штайнмайер выступил с концепцией выработки новых принципов этой политики, основанной на идее «связи через интеграцию», что, несомненно, было предзнаменованием сохранения и в будущем во внешней политике Германии нынешнего курса по отношению к России и Восточной Европе в целом<sup>10</sup>. Отчётливым импульсом к осуществлению очередных попыток разработки единой политики ЕС по отношению к данному региону стало принятие Евросоюзом 21 июня 2007 года «Стратегии для Центральной Азии», которая практически целиком основывалась на немецкой стратегии и была результатом деятельности лично Франка Вальтера Штайнмайера. В ноябре 2006 года он посетил пять стран Центральной Азии, стремясь при этом, в частности, к ослаблению санкций Евросоюза, наложенных на Узбекистан. Также принятие Европейским Советом в июне 2007 года немецкой идеи усиления активности Евросоюза в Черноморском регионе в форме «Черноморской синергии», официальный отказ Литвы от применения вето на переговоры по вопросу нового договора РСА с Россией (27 мая 2007 г.) и реальная надежда на его подписание в следующем году дали властям в Берлине дополнительный стимул к интенсификации своих усилий по разработке «Европейской восточной политики».

Согласно концепции, представленной министром Штайнмайером 4 марта 2008 года, ЕВП должна была включать: «сближение [с ЕС] Украины, партнёрство с Россией, демократизацию Беларуси, сотрудничество с Центральной Азией и мирное сосуществование на берегах Черного моря и Кавказе», при одновременном сотрудничестве с США с целью достижения общих целей, а именно – общего пространства мира и процветания от Атлантики до Сибири (...), от Ванкувера до Владивостока»<sup>11</sup>. Если перевести это на понятный язык, то «восточная политика» должна была представлять собой систему взаимодополняющих стратегий, программ и договоров, определяющих отношения Евросоюза со странами СНГ. За её основу была взята концепция, разработанная во время президентства ФРГ (январь – июнь 2007 года), которая включала:

1. мандат Европейской комиссии на проведение переговоров с Россией в сфере подписания Договора о партнёрстве и сотрудничестве;

<sup>9</sup> I. Kempe, *Eine neue Ostpolitik? Prioritäten und Realitäten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, [w:] Bilanz der deutschen EU-Präsidentschaft: CAP – Analyse, nr 6 z 2007 r., s. 60 - 63.; Por. M. E. Rotter, R. Freudenstein, *Powrót do przyszłości?*, Dialog. Magazyn Polsko - Niemiecki, nr 82 z 2008 r., s. 14.

<sup>10</sup> E. Cziomer, *Rola Niemiec w kształtowaniu Nowej Polityki Wschodniej oraz Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, [w:] Unia Europejska między Polityką Wschodnią a Partnerstwem Wschodnim, pod red. E. Cziomera, Krakowskie Studia Międzynarodowe, nr 4 z 2009 r., s. 190.

<sup>11</sup> *Auf dem Weg zu einer europäischen Ostpolitik" - Rede von Bundesaußenminister Steinmeier anlässlich der Podiumsdiskussion bei der Willy-Brandt-Stiftung*, 4.03.2008 r., Auswärtiges Amt, www.auswaertiges-amt.de, 12.12.2010.

2. «Стратегию ЕС для Центральной Азии»;

3. углублённое и активизированное сотрудничество со странами, охваченными Европейской Политикой Соседства (т. наз. *aufgewertete Nachbarschaftspolitik - ENP Plus*), дополненное региональными инициативами Евросоюза – такими, как, например, Черноморская синергия<sup>12</sup>.

Также и в этом случае было заметно сосредоточение внимания на вопросе развития сотрудничества с Москвой как на приоритетной задаче европейской политики на постсоветском пространстве. Построение ЕВП, в основе которой лежали бы немецкие концепции, давала властям в Берлине просто неповторимую возможность монополизации принципов политики Европейского Союза по отношению к странам СНГ. Она служила также своего рода политическим прикрытием для двухсторонних концепций укрепления сотрудничества с Москвой, особенно в ситуации, когда продвижение конкретных проектов на межгосударственном уровне могло вызвать определённые противоречия в связи с опасениями подчинения отношений ЕС – Восточная Европа немецко-российским отношениям. В то же время, она ни в коем случае не ограничивала возможностей программного укрепления отношений между Берлином и Москвой на двухстороннем уровне. О таком подходе свидетельствует хотя бы положение коалиционного договора между ХДС/ХСС и СДПГ 18 ноября 2005 года. Согласно нему, федеральное правительство, выступая за развитие немецко-российского «Стратегического Партнёрства», декларирует реализацию этих принципов одновременно на двух уровнях – двухстороннем и уровне Евросоюза<sup>13</sup>.

Одной из попыток воплощения данной концепции в жизнь был визит министра иностранных дел ФРГ Франка-Вальтера Штайнмайера в Россию 12 – 16 мая 2008 года. Представленная тогда концепция «Немецко-российского партнёрства во имя модернизации» изначально представляла собой форму укрепления диалога между этими странами, основой которого должно было быть экономическое сотрудничество, то есть, как нам кажется, одна из наиболее существенных, с точки зрения немецких интересов, сфер двухстороннего сотрудничества. Представленные в Екатеринбургском университете принципы касались, прежде всего, экономического сотрудничества двух стран в определённых сферах (энергетика, защита климата, исследования и инновации, демография, сектор услуг, медицинские технологии), которые должны принести обеим странам заметную выгоду. В частности, взамен за доступ к немецким технологиям, власти в Москве должны были создать условия для выхода малых и средних немецких фирм на российский рынок. Упомянутой концепции должно было предшествовать активное участие немецкой стороны в процессе модернизации и повышения эффективности российской администрации, что, в конечном итоге, должно было принести улучшение общих условий экономической деятельности и инвестиционного климата<sup>14</sup>.

Эта, теоретически новая, концепция Франка-Вальтера Штайнмайера в действительности была лишь некоей попыткой модификации существующих немецких проектов развития двухсторонних отношений с РФ, основанных на принципах «стратегического партнёрства». Перенос «центра тяжести» во взаимоотношениях из общеполитической

<sup>12</sup> *Ibidem.*; Cp. *Europa gelingt gemeinsam – Präsidenschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007*, Niemiecka prezydencja w UE 2007, www.eu2007.de, 23.02.2009.

<sup>13</sup> *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und SPD*, Berlin 2005, s. 157.

<sup>14</sup> J. Gotkowska, «Partnerstwo na rzecz modernizacji» – oferta RFN dla Rosji Miedwiediewa z korzyściami dla niemieckiego biznesu «Tydzień na Wschodzie», 28.05.2008 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl, 5.12.2010.

плоскости в экономическую представлял собой естественную попытку адаптироваться к существующим в то время условиям – и не только в области немецко-российских отношений, но и, прежде всего, во внутренней политике Германии. Данную инициативу Штайнмайера следует считать не только подвергнутой модернизации концепцией «новой восточной политики» 2006 года, но и непосредственной саморекламой перед близившимися тогда выборами 2009 года в Бундестаг. Участие Штайнмайера в продвижении инициативы модернизации России и, тем самым, перенос акцента на экономические аспекты было, прежде всего, результатом смещения акцентов в риторике немецких властей относительно ситуации в России. Это было следствием более критичного отношения немецкого общественного мнения к способу развития стратегических отношений с РФ, согласно которому принципиально обходились негативные аспекты политики её властей в области прав человека и демократизации общественно-политической жизни. Данная ситуация совпала с приходом к власти президента Дмитрия Медведева и его обещаниями либерализации, демократизации и, наконец, модернизации России, что было воспринято немецкими деловыми кругами как шанс укрепления своей позиции на её рынках, а ведомством иностранных дел – как возможность дополнения своей концепции «Европейской Восточной Политики» видоизменённым «российским компонентом». Представленное в Москве предложение следовало бы также признать попыткой Штайнмайера выйти из «тени» канцлера Ангелы Меркель. Его визит в Россию первым среди высокого ранга политиков Европейского Союза после инаугурации президента Медведева был попыткой преподнести себя в роли главного творца немецкой внешней политики и в то же время руководителя, готового поддерживать немецкие экономические интересы в России<sup>15</sup>. В конечном итоге, однако, данный вопрос не стал приоритетом избирательной кампании в Германии, а предложения Штайнмайера – в отличие от первоначальных концепций «новой восточной политики» – были в целом благосклонно восприняты немецкими политическими элитами, как соответствующие требованиям ситуации<sup>16</sup>. Ведь не приходится сомневаться, что они укрепляли доминирующие позиции Германии в качестве главного поборника сотрудничества с РФ среди стран-членов ЕС и отвечали интересам немецких деловых кругов, в лице, в первую очередь, главной лоббистской организации немецкой экономики – Восточной Комиссии Немецкой Экономики (*Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft*)<sup>17</sup>. Тем самым, отдавая себе отчёт в том, что политика России и политическая система этой страны решительно не соответствуют стандартам, принятым в действительно демократических государствах, в сущности, было подтверждено, что, по различным причинам, в том числе чисто партикулярным, Берлин не готов к коренным изменениям в своём подходе к «стратегическому партнёрству» с Москвой, не видя для него практической альтернативы<sup>18</sup>. Это, однако, не меняет факта, что, особенно в подходе канцлера Меркель и политиков ХДС/ХСС произошли заметные изменения. Акцентирование значения демократических ценностей и готовность защиты Евросоюза в целом от попыток Москвы внести в неё распри, особенно заметное в позиции Германии начиная с саммита ЕС-РФ в Самаре, так же как и осознание необходимости нового определения отношений с «восточными соседями» Евросоюза, ввели немецкую восточную политику в состояние рав-

<sup>15</sup> J. Gotkowska, «Partnerstwo na rzecz modernizacji» – oferta RFN dla Rosji Miedwiediewa z korzyściami dla niemieckiego biznesu, «Tydzień na Wschodzie», 28.05.2008 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl, 5.12.2010.

<sup>16</sup> C. Ochmann, *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, Biuletyn niemiecki, nr 6 z 2010 r., Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 3.

<sup>17</sup> Шире на тему деятельности Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft – на сайте: www.ost-ausschuss.de.

<sup>18</sup> E. Cziomer, *Rola Niemiec w kształtowaniu...*, s. 192.

новесия. Эти действия, однако, следует воспринимать скорее как уравнивание, а не замещение или даже всего лишь постановку под сомнение доминирующей «политики интересов».

С заметно большей сдержанностью к немецким пропозициям, представленным в Екатеринбурге, подошли сами российские власти, которые не заняли однозначной позиции относительно данной инициативы, что могло быть, с одной стороны, результатом изменений в верхах и вытекающей из этих процессов необходимости регуляции и координации отношений на линии президент-премьер, а с другой – достаточно амбивалентного отношения России к чрезмерному «открытию своих рынков» и концентрации на экономических аспектах двухсторонних отношений, если за ними не следуют однозначные конкретизированные предложения, позволяющие достичь разного рода политические цели. Уже тогда такую ситуацию, свидетельствующую о явных проблемах Москвы с принятием переговорных принципов и, тем самым, выработкой «добавочной стоимости», можно было считать предзнаменованием будущих проблем, связанных с осуществлением идеи «Партнёрства во имя модернизации».

Начиная с российско-немецкого саммита в Сочи (14.08.2009 г.), можно говорить о повторной нормализации взаимоотношений и возвращении к принципам прагматизма, которые характеризовали их прежде. Хотя создание коалиции ХДС/ХСС/СвДП в сентябре 2009 года и назначение на должность министра иностранных дел главы либеральной СвДП Гидо Вестервелле на короткий срок затормозило эту тенденцию, период избегания немецкой стороной определения взаимоотношений как «стратегического партнёрства», как нам представляется, миновал бесповоротно<sup>19</sup>. Однако возвращение к тесному партнёрству с Россией, основанному на принципе «устойчивого равновесия» между тесным экономическим сотрудничеством и рациональными контактами в политической сфере, не привело к интенсификации проекта «Немецко-российского партнёрства во имя модернизации». Совместные декларации министров иностранных дел Германии – Гидо Вестервелле и России – Сергея Лаврова относительно создания на территории Европы единого пространства безопасности и стабильности, продолжения сотрудничества в области энергетики, здравоохранения, связи, а также его интенсификации в сфере реформирования экономического и административного права, борьбы с коррупцией, либерализации визового режима не нашли отражения на практике<sup>20</sup>. Доминирующие в позициях обоих государств ожидания ни в коей мере не были удовлетворены. Немецкие малые и средние фирмы не получили системных улучшений в режиме своей деятельности, что позволило бы им с большей свободой функционировать на российском рынке. Вдобавок Берлин указывал на недостаточную поддержку Москвой заграничных инвесторов, ограничения в сфере приватизации и недостаточный уровень модернизации экономической системы государства. Российская сторона с особой неудовлетворённостью отмечала факт ограниченного доступа на немецкий рынок для капитала и фирм из России и крайне низкий объём передачи технологий из Германии<sup>21</sup>. На данный момент также и продвигаемая немецкими властями концепция переноса опыта, наработанного в этой сфере, с двухстороннего уровня на многосторонний, то есть – Евросоюза в целом, не принесла ожидаемых результатов. Правда, на саммите ЕС-РФ в Ростове-на-Дону (1.06.2010 г.) был принят про-

<sup>19</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa – Kraków 2010, s. 216 – 218.

<sup>20</sup> G. Westerwelle, S. Lawrow, *Die Deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft*, «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 30.05.2010.

<sup>21</sup> J. Gotkowska, *Niemiecko – rosyjskie Partnerstwo dla modernizacji – poniżej dużych oczekiwań RFN i Rosji*, Tydzień na Wschodzie, 21.07.2010, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl, 5.08.2010.

ект под названием «Партнёрство во имя модернизации» ЕС, но и в этом случае результаты оказались ниже ожиданий. Кроме того, трудности, стоящие перед Россией, и ожидания относительно неё со стороны Брюсселя значительно более масштабны, нежели предложения, представленные Берлином. В этом случае согласие на передачу технологий и содействие в модернизации государства куда более однозначно ставится в зависимость от соблюдения прав человека и принципов демократии. Поэтому сторонам пока не удалось согласовать общего меморандума по данному вопросу<sup>22</sup>. Можно сказать, что на данном этапе Партнёрство во имя модернизации служит в большей степени доктринально-философским дискуссиям о «европейскости» России и исторических факторах её модернизации, нежели шагам в направлении наполнения проекта реальным смыслом.

Предложенная Штайнмайером идея «Немецко-российского партнёрства во имя модернизации» была представлена через полтора месяца после переговоров с министром иностранных дел Польши Радославом Сикорским на тему учреждения программы «Восточное Партнёрство ЕС» (6.04.2008 г.). Если принять во внимание направленность немецкой концепции, не удивительно, что позиция главы немецкой дипломатии относительно польско-шведской инициативы была тогда достаточно сдержанной, что следует однозначно признать результатом опасений, что она может не только вызвать обеспокоенность России, но и прямо угрожать интересам ФРГ в этой стране<sup>23</sup>. К тому же поспешное принятие проекта могло бы поставить под сомнение и даже прямо нарушить реализацию немецкой концепции «Европейской Восточной Политики». Тем не менее, «Восточное Партнёрство», безусловно, не воспринималось как идея, альтернативная немецкому комплексному видению развития сотрудничества ЕС с государствами постсоветского пространства.

Позиция немецких властей по вопросу «Восточного Партнёрства» (ВП) достаточно скоро подверглась изменениям. О постепенной кристаллизации позиции Берлина относительно этой инициативы свидетельствовала, в частности, положительная оценка проекта, представленная канцлером Ангелой Меркель уже 17 июня 2008 года, во время её пребывания в Гданьске. Тем не менее, окончательная позиция немецких властей по ВП формировалась на протяжении нескольких месяцев и была следствием многих международных событий и политических дискуссий, имевших место прежде всего в 2008 году. Как нам кажется, решающее значение тут приобретают пять вопросов разного уровня важности:

1. воля Берлина к укреплению восточного измерения Европейской Политики Соседства как естественного шага в процессе выстраивания Европейской Восточной Политики;
2. резкая радикализация российской политики в отношении государств бывшего Советского Союза;
3. отсутствие реальных предпосылок признания польско-шведской инициативы фактором геополитического влияния на страны Восточной Европы и Южного Кавказа, могущим вызвать опасения и противодействие России;
4. отсутствие в принципах «Восточного Партнёрства» критики существующего негативного отношения Германии к расширению ЕС на восток;
5. использование «Восточного Партнёрства» в качестве платформы для улучшения польско-немецких отношений, а в будущем, возможно – и для координации совместных действий обоих государств в сфере восточной политики ЕС.

По убеждению немецких властей, «Восточное Партнёрство», в целом, вписывалось в предпринимаемые Берлином с 2006 года меры по усилению восточного измерения Ев-

<sup>22</sup> J. Prus, Rojsa – UE: Partnerstwo dla modernizacji, ale wciąż z wizjami, «Rzeczpospolita», 2.06.2010.

<sup>23</sup> C. Ochmann, *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego...*, s. 3.

ропейской Политики Соседства, в первую очередь – выработку последовательной и целостной ЕВП. Исходя из предположения, что польско-шведская инициатива может стать естественной формой интенсификации проекта *ENP Plus*, было сделано заключение, что она служит важнейшей цели – долговременной стабилизации пространства, непосредственно граничащего с Центральной Европой. Тем самым, она отвечает большинству немецких политических и экономических интересов и находится в соответствии с действиями, предпринимаемыми Берлином<sup>24</sup>. Таким образом, ВП должно было стать дополнением, укрепляющим наименее кристаллизованную часть ЕВП, но ни в коем случае не могло полностью заменить немецкие политические концепции в отношении региона Восточной Европы и Южного Кавказа. Об этом свидетельствует хотя бы факт, что уже в процессе принятия принципов ВП Евросоюзом, Берлин – в лице министра Ф.В. Штайнмайера и канцлера Ангелы Меркель – выступил с двумя важными инициативами: мирным планом для Грузии и Абхазии (июнь 2008 г.) и приданием углублённому договору между Украиной и ЕС названия «*Договора об Ассоциации*» (июль 2008 г.).

Кроме того, оно создавало возможность реального уравнивания достаточно противоречивого, по мнению ФРГ, и критически там воспринимаемого французского проекта, окончательно формализованного под названием «Средиземноморского союза» (*Union for the Mediterranean*). Как нам кажется, решающую роль здесь сыграл «мобилизационный потенциал» Польши, которой не только удалось объединить вокруг идеи ВП т. наз. новые страны ЕС, но и получить поддержку Швеции и Франции. Последняя хотела таким образом получить поддержку для своего проекта от государств Центральной Европы и укрепить результаты своего президентства в Евросоюзе (1.01. – 30.06.2008 г.)<sup>25</sup>. Активность Варшавы сделала возможным принятие в конечном итоге министрами иностранных дел государств-членов Европейского Союза польского предложения относительно Восточного Партнёрства, что произошло 26 апреля 2008 года.

Официальное учреждение в Париже 13 июля 2008 года «Средиземноморского Союза», благодаря усилиям канцлера Меркель – в сильно изменённой по сравнению с первоначальными планами форме, в определённой мере развеяло опасения Берлина относительно подчинения деятельности ЕПС проблематике сотрудничества в регионе Средиземноморья. Возможность усиления в Евросоюзе позиций Франции, в частности, благодаря ограничению влияния государств, находящихся вне средиземноморского региона, на политические и экономические процессы, происходящие в нём и реализуемые под эгидой ЕС, была тем самым, кажется, окончательно предотвращена. Тем не менее, поддержка, оказанная ВП, не только дополнительно усиливала восточное измерение ЕПС и гарантировала надлежащее «географическое равновесие» в её рамках, но и ослабляла обоснованность усиления польско-французского сотрудничества в вопросах ЕВП, что могло бы быть воспринято и как угроза позиции Германии, играющей роль её главного разработчика и лидера в её реализации<sup>26</sup>.

Начало в ночь с 7 на 8 августа 2008 года грузино-российского конфликта стало сильным шоком для немецкой дипломатии. Тем более, что ещё в июле министр Штайнмайер посетил Кавказ, пытаясь уладить возрастающее в этом регионе напряжение. Его

<sup>24</sup> *Partnerstwo Wschodnie. Raport Otwarcia*, Zespół autorski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2009, s. 38 – 39.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 25 – 26.

<sup>26</sup> А. Джевицки, *Возможности развития трёхстороннего сотрудничества Польши, Германии и Украины в процессе европейской интеграции*, [в:] *Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць*, випуск 77, частина 2, Інститут міжнародних відносин, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ 2008, с. 110 – 112.

визит был следствием упомянутого раньше плана июня 2008 г. по разрешению конфликта между Грузией и Абхазией. Принимая это во внимание, следует признать, что реакция немецких властей на новую ситуацию была относительно быстрой. В сложившейся ситуации они не только старались сохранить единство переговорной позиции Европейского Союза, но и впоследствии выступали за интенсификацию ЕПС, усиление экономического сотрудничества и увеличение помощи, направленной на развитие, для стран, на которые распространяется действие этой политики<sup>27</sup>. Вскоре, однако, оказалось, что единственным в меру последовательным и готовым механизмом, с помощью которого Европейский Союз после начала грузино-российской войны мог подать странам бывшего Советского Союза ясный сигнал политической поддержки, является именно ВП<sup>28</sup>. Конечно, принимая во внимание реальную сферу действия проекта и в меру покладистую в дальнейшем политику Евросоюза по отношению к России, можно признать, что «Восточное Партнерство» ни в коем случае не могло привести к качественным изменениям в его подходе к постсоветскому пространству, а тем более служить реальным механизмом защиты отдельных государств от российской агрессии<sup>29</sup>, но данная ситуация заметно повлияла на укрепление уверенности немецких властей в необходимости активизации процесса внедрения ВП. Для Берлина это осознание пришло тем легче, что за короткий период диаметрально изменилось отношение немецкого общества к вопросу «Стратегического Партнерства» с Россией, а очередной российско-украинский газовый кризис в январе 2009 года только усилил такого рода критические по отношению к Москве настроения.

Радикализация российской внешней политики стала потрясением и привела к дискуссиям среди немецких политических элит – как оказалось, достаточно кратковременным и не затронувшим проблему комплексно – на тему отрицательного влияния Москвы на безопасность и стабильность не только европейского континента в целом, но и самого ЕС. Она также наглядно продемонстрировала необходимость взятия на себя Евросоюзом большей ответственности за регионы, граничащие с ним с востока. Призывы к пересмотру обоснованности продолжения нынешней стратегии относительно России, тем не менее, не стали основанием для её изменений на постоянной основе, что было в значительной мере обусловлено экономическими вопросами (в частности, углубляющимся мировым кризисом), а в особенности соображениями сохранения непрерывных поставок энергоносителей и получения доступа к их источникам<sup>30</sup>. Таким образом, голоса резкой критики действий России в отношении Грузии и Украины сопровождались высказываниями о необходимости продолжения диалога с Россией и понимании её аргументов<sup>31</sup>, а также опасениями относительно её реакции на возможные попытки ограничения её влияния на пространстве бывшего Советского Союза. Такой подход нашёл своё отражение также в контексте ВП. Эта инициатива стала, что вообще характерно для Германии, предметом дискуссий на тему её возможного негативного влияния на будущее немецко-рос-

<sup>27</sup> Zob. *Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Sicherheit, Stabilität und Demokratie im Südkaukasus fördern*, 4.03.2009 r., Druksache 16/12102, Deutscher Bundestag, www.bundestag.de, 12.01.2011.

<sup>28</sup> C. Ochmann, *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego...*, s. 4.

<sup>29</sup> Шире на тему реакции Германии на российско-грузинский конфликт в августе 2008 года: S. Żerko, *Niemcy wobec konfliktu w Gruzji (sierpień 2008 r.)*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, nr 1 z 2008 r., Instytut Zachodni, www.iz.poznan.pl, 7.02.2011.

<sup>30</sup> A. Drzewicki, *Od konfliktu rosyjsko - ukraińskiego do wyborów. Główne polityczne i ekonomiczne uwarunkowania niemieckiej polityki gazowej*, [w:] *Bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowej. Aspekty ekonomiczne, polityczne, społeczne i ekologiczne*, pod red. P. Mickiewicza, P. Sokołowskiej, Toruń 2010, s. 72-75.

<sup>31</sup> G. Glöser, *Zarys nowej polityki wschodniej UE*, Dialog. Magazyn Polsko - Niemiecki, nr 85-86 z 2008/2009 r. s. 84-86.

сійських отношений. Такие опасения неоднократно искусственно подогревались самой Москвой, которая представляла Партнёрство как инструмент геополитического воздействия и расширения зоны влияния ЕС в Восточной Европе и на Южном Кавказе<sup>32</sup>. Вследствие этого немецкие власти старались убедить Россию, что проект не только не угрожает её интересам и не ведёт к её изоляции, но и не является фактором расширения влияния Евросоюза на постсоветском пространстве. С другой стороны, они старались получить от Варшавы подтверждение, что эти принципы никоим образом не будут нарушены. Своего рода гарантией неконфронтационного характера инициативы должна была быть открытость ВП к сотрудничеству с РФ и параллельное углубление сотрудничества с ней на условиях, изложенных в новом Договоре о партнёрстве и сотрудничестве (т. наз. РСА II). Согласно некоторым источникам, само одобрение немецким правительством Восточного Партнёрства было поставлено в зависимость от согласия государств-членов ЕС на возобновление переговоров с Россией по вопросу данного Договора<sup>33</sup>. Принимая это во внимание, можно осмелиться предположить, что, если бы идея ВП предусматривала иной подход, нежели тот, который представляла тогда ФРГ, то она никогда не получила бы одобрения Евросоюза и не вступила бы в действие в нынешней форме.

Предварительным и одновременно основным условием одобрения Берлином установок ВП было то, чтобы эта программа в процессе её реализации не стала платформой для выработки альтернативных способов введения стран, на которые распространяется её действие, а прежде всего – Украины – в состав Европейского Союза. Тем самым она даже могла считаться форумом оценки степени достижения каждым из государств критериев, необходимых для получения формального статуса кандидата на членство в ЕС. Это указывает на отвержение Германией возможности эволюции программы в нежелательном для Берлина направлении – политической, а не экономической интеграции, которая, как нам кажется, является приоритетом в подходах Берлина к программе Восточного Партнёрства. В данном случае заметна также явная отдача предпочтения собственным двухсторонним формам сотрудничества перед проектами ВП, что является следствием убеждения, что собственные средства, инвестированные в рамках немецкого сотрудничества, направленного на развитие, должны приносить определённую выгоду прежде всего самой Германии<sup>34</sup>.

Хотя повсеместно утверждается также, что ВП не является альтернативой возможному членству в ЕС, но в данной ситуации – как неотъемлемая часть ЕПС – оно ни в коем случае не может генерировать новых политических и финансовых обязательств. Таким образом, если для стран Вышеградской группы и Балтийских государств Программа служит в первую очередь расширению возможностей сближения государств Восточной Европы с европейскими структурами и укреплению их независимости в формировании европейского вектора своей внешней политики, то для руководства ЕС и важнейших государств т. наз. «старого Евросоюза» это – лишь одна из многочисленных программ внешнего сотрудничества, имеющая в большей степени формальный, нежели целенаправленный характер<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> S. Bolzen, B. Schiltz, *Neue Allianz: Russian fühlt sich von EU-Ostpolitik provoziert*, «Die Welt», 7.05.2009; *Bez entuzjizmu w Moskwie*, «Rzeczpospolita», 21.03.2009; *Posłowie Polski i Niemiec krytycznie o reakcji Rosji na Partnerstwo Wschodnie*, «Gazeta Wyborcza», 25.03.2009.

<sup>33</sup> *Partnerstwo Wschodnie. Raport Otwarcia*, op. cit., s. 40.

<sup>34</sup> J. Gotkowska, *Niemcy wobec Partnerstwa Wschodniego*, Komentarz OSW, 18.06.2010 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl, 4.11.2010.

<sup>35</sup> А. Джемівці, *Роль Польщі в реалізації регіонального виміру «Східного Партнерства»*, [у:] *Відносини Україна-ЄС: Східне партнерство у регіональному вимірі*, International Review, nr 3(15)/2010, Інститут Зовнішньої Політики Дипломатичної Академії України при МЗС України, Київ 2010, с. 18 – 19.

Формирование принципов ВП и процесс его внедрения на основе процедур Европейского Союза происходили в период ослабления в польско-немецких отношениях напряжённости, которая в достаточно острой форме существовала во время правления братьев Ярослава и Леха Качиньских. Приход к власти в 2007 году Гражданской Платформы (PO) и Польской Крестьянской Партии (PSL) принёс с собой т. наз. прагматизацию внешней политики и смещение её главных акцентов. Стремление к укреплению позиций Польши в Европейском Союзе, как предварительному условию для более активного, а прежде всего – эффективного участия в формировании политической действительности Восточной Европы, не могло реализоваться без возвращения польско-немецким отношениям нормального уровня активности. А со временем – также и без «молчаливого» принятия и поддержки разного рода немецких инициатив, в том числе концепции замены «разовых механизмов поддержки» стратегией «эволюционного привлечения и вовлечения» государств Восточной Европы и Южного Кавказа<sup>36</sup>. Под этой формулой скрывается идея Восточного Партнёрства, позволяющая на постоянной основе закрепить вопрос постсоветского пространства в сфере интересов политики ЕС и в то же время выделить этот регион среди прочих, входящих в сферу действия ЕПС.

Такая же настроенность характеризовала и немецкую сторону. Хотя на первых порах министр иностранных дел Германии Г. Вестервелле проявлял минимальную заинтересованность программой «Восточное Партнёрство» ЕС (она, наконец, вступила в силу 7.05.2009 г.), но достаточно скоро пришло осознание, что она представляет собой удобную платформу для улучшения польско-немецких отношений, а также для координации совместных инициатив обоих государств относительно восточной политики ЕС. Конечно, в пределах и в сферах, в которых она не нарушает существующих принципов стратегии ФРГ в отношении СНГ. Такая концепция была очерчена ещё в период правления коалиции ХДС/ХСС/СДПГ, и основывалась она на убеждении, что именно взаимодействие и своего рода распределение обязанностей в реализации политики ЕС по отношению к Восточной Европе станет лучшим средством против могущих опять появиться в будущем политико-исторических антипатий. Свою роль в данном случае сыграл и вопрос «мобилизационного потенциала» Польши в рамках ЕС. Создание коалиции государств, поддерживающих ВП, а потом его продвижение, как и возможность влияния на состояние переговоров ЕС-РФ по вопросу принятия РСА II, показали, что непринятие во внимание, хотя бы формально, Польши в своих планах (в особенности относительно Украины), может привести к ухудшению состояния отношений ЕС-Россия, а косвенно – и германороссийских отношений. Естественным следствием такого подхода являются, в частности, взаимодействие Польши и Германии в процессе формулирования задач, стоящих перед ВП, политические консультации относительно инициатив, предпринимаемых в рамках восточной политики ЕС, и совместные визиты министров двух стран в Украину, Молдавию и Белоруссию.

Формирование немецкого видения восточной политики Европейского Союза – процесс постоянный, незавершённый, подверженный колебаниям, вызываемым как европейским порядком в целом, так и внутривосточными изменениями, происходящими в каждом отдельно взятом государстве Восточной Европы и Южного Кавказа. Политический и экономический потенциал Германии, имеющий своё отражение в позиции этой страны в ЕС, даёт ей неповторимую возможность формирования своих целей в двух измерениях на одинаково высоком уровне принятия решений: на основе двухсторонних отношений и в многосторонних форматах, формализованных в политиках Евросоюза.

<sup>36</sup> J. Bratkiewicz, *Politykofizyka naczyń połączonych*, «Gazeta Wyborcza», 21 – 22.08.2010 г.

Теоретически это позволяет едва ли не монополизировать принципы политики Европейского Союза в отношении стран СНГ, которая могла бы принимать форму, в значительной мере соответствующую концепциям, разработанным в Берлине. Деятельность в рамках Евросоюза служит также своего рода «политическим прикрытием» действий, предпринимаемых ФРГ на двусторонней основе, что особенно заметно в контексте политического и экономического сотрудничества с Россией, но ни в коем случае их не ограничивает. Европейская Восточная Политика, воспринимаемая через призму Берлина – это система взаимодополняющих стратегий, программ и договорённостей, определяющих отношения Евросоюза со странами СНГ. Безусловно, приоритетное место в ней занимает Россия, которая, независимо от стиля реализуемой политики, трактуется как государство, необходимое для удовлетворения немецких политических и экономических интересов. Остальные страны бывшего СССР, охваченные ЕПС, правда, трактуются как отдельное геополитическое пространство, но в значительной степени всё ещё нельзя исключить готовности Германии признать их пространством взаимопроникновения европейских и российских интересов. Анализируя эффективность Берлина в достижении своих целей, следует ясно сказать, что инициативы, предпринимаемые немецкими властями на уровне двустороннего сотрудничества, явно более эффективны и действенны, чем разработанные в рамках ЕС. Ситуация, связанная с нынешним состоянием Черноморской Синергии, отсутствие прогресса в переговорах по вопросу подписания с Россией РСА II, как и концептуальная слабость «Партнёрства во имя модернизации» ЕС являются лучшим тому примером.