

УДК 327.5

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФОРМАТОВ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ С УЧАСТИЕМ ФРГ

© 2024 ТРУНОВ Филипп Олегович

Кандидат политических наук

Ведущий научный сотрудник Отдела Европы и Америки ИНИОН РАН

117418, Россия, Москва, Нахимовский проспект, д. 51/21

E-mail: ltrunov@mail.ru

Поступила в редакцию 13.09.2023

Принята к публикации 13.03.2024

Аннотация. При изучении межгосударственного диалога обычно внимание сосредоточено на контактах государственных чиновников высшего и высокого уровней, а также системе дипломатических представительств. В статье предпринята попытка исследовать деятельность такого института, как формат межправительственных (межгосударственных) консультаций. Представлены ключевые особенности функционирования данной площадки на примере Германии. Выбор кейса обусловлен разветвленностью системы форматов указанного типа с участием ФРГ и наработанным опытом в их использовании. Очерчен круг причин, которые затрудняют запуск Германией этой переговорной площадки в диалоге с США, Британией и англосаксонскими странами в целом. Рассмотрены сокращения в 2019–2023 гг. частоты межминистерских встреч ФРГ и Франции (с 1963 г.) и роль механизма в преодолении кризиса доверия внутри тандема. Показана секьюритизация переговорной повестки в 2013–2023 гг. для формата с Нидерландами – ближайшим союзником Германии. Все более распространенное явление во внешней политике ФРГ – длительное прерывание работы формата межправительственных консультаций. Внимание также уделено сравнению германских подходов к использованию исследуемого типа форматов в отношениях с РФ и КНР, которые стали основными объектами сдерживания со стороны Запада. Сделан вывод об общих «узких местах» в использовании Германией системы форматов межправительственных консультаций.

Ключевые слова: межгосударственный диалог, переговорные механизмы, ФРГ, США, Британия, Франция, Нидерланды, Израиль, Россия, Китай

DOI: 10.31857/S0201708324020049

Формат межправительственных консультаций обычно возникает для институционализации диалога держав и стран с несоразмерными ресурсными базами. Встречи проходят поочередно на территории партнеров с установленной частотой (один раз в полгода, год, два или три года). Отход от нее, тем более продолжительный перерыв в работе свидетельствуют о нисходящей динамике диалога. Как правило, встреча длится один день и представляет сочетание переговоров делегаций в полном составе и параллельно идущих консультаций на высшем уровне небольших групп (2–5 министров с каждой стороны) по тематическим блокам. Работа завершается пресс-конференцией глав делегаций и(или) принятием совместного заявления, реже – подписанием договоров. Анализ функционирования этой площадки выступает индикатором развития системы контактов государства.

Задача статьи – исследовать подход ФРГ к использованию формата межправительственных консультаций в конце 2010-х – начале 2020-х гг. Германия располагает разветвленной сетью площадок данного типа: на 2023 г. они имелись как минимум номинально или планировались в диалоге с 13 государствами Европы, Азии и Южной Америки. Среди них изучена работа формата только с КНР [Цвык, 2019: 212–214], Израилем и РФ [Белов, 2013]. В статье внимание уделено особенностям запуска и функционирования площадок с западными державами (США, Великобритания, Франция), Нидерландами, Израилем и ключевыми оппонентами вне Запада – Россией и Китаем.

«Узкие места» в использовании ФРГ формата в диалоге с западными державами

Германия – полноправный участник клуба западных держав. Однако с США формат межправительственных консультаций отсутствовал. С Британией выработана договоренность о его запуске с 2023 г.¹, но она не реализована в срок. В июне 2021 г. запущен механизм «2+2» с Австралией (встречи глав внешнеполитического и военного ведомств)². В зависимости от обстановки он может стать ядром формата межправительственных консультаций или остаться неравноценной заменой.

Англосаксонские страны предпочитают многосторонние структуры с широким кругом участников (классический пример – НАТО) или небольшие по составу (обычно 3–5 игроков) зачастую с ограниченно афишируемыми обязательствами. Примеры – альянс спецслужб «Пять глаз» (*Five Eyes*) [Манойло, 2020: 171–172],

¹ Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz mit Premierminister Johnson am 8. April 2022 in London. 08.04.2022. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-mit-premierminister-johnson-am-8-april-2022-in-london-2024728> (дата обращения: 07.09.2023).

² Gemeinsame Presseerklärung – Deutsch-Australische 2+2-Konsultationen auf Ministerebene. 10.06.2021. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2-2-australien/2465256> (дата обращения: 07.09.2023).

форматы АУКУС (*AUKUS*)¹ [Васильев, 2022: 241–252] и «Партнеры в Тихоокеанском регионе» (*Partners in the Blue Pacific*). Закономерно сдержанное отношение к участию в форматах межправительственных консультаций, которое позволяет избежать более сильной привязки к конкретному партнеру. В случае ФРГ отсутствием или длительным оттягиванием запуска формата англо-саксонские державы обосновывали своим особым положением в отношениях в Германии и в рамках Евро-Атлантического сообщества. Увеличение влияния ФРГ вызывало обеспокоенность США и Британии, что проявилось в феноменах трампизма и брекзита. Они были болезненны для Берлина, поэтому он стремился уменьшить риск повторения такой ситуации посредством институционального укрепления диалога. В январе 2021 г., перед завершением президентства Д. Трампа, лидер Свободной демократической партии Германии (СвДП) К. Линднер предложил создать формат межправительственных консультаций с США. В начале июля 2021 г., накануне визита в США, канцлер А. Меркель достигла соответствующей договоренности с руководством Британии². Как отмечалось ранее, в июне 2021 г. ФРГ создала формат «2+2» с Австралией. Берлин считал запуск формата с Лондоном значимым элементом архитектуры диалога в эпоху постбрекзита [Mintel, von Ondazra, 2022]; с Канберрой – шагом по пути стратегического закрепления в Индо-Тихоокеанском регионе (ИТР).

Администрация Дж. Байдена не отреагировала на инициативу и тем самым подчеркнула старшинство в диалоге с ФРГ. В Вашингтонской декларации 15 июля 2021 г. стороны только согласовали создание германо-американского молодежного форума³ и не затронули вопрос полезности формата межправительственных консультаций. Отчетливое осознание Германией позиции США со стороны Германии проявилось в том, что он в принципе не был поставлен канцлером О. Шольцем.

Британия оттягивала запуск формата. На встречах, где обсуждался этот вопрос (в июне 2021 г. и апреле 2022 г.), к теме обращалась германская сторона. Берлин выступал не просто инициатором, но во многом оказывалась в положении просителя поддержки у англосаксонского партнера. В будущем Соединенное Королевство, США и Австралия продолжат обыгрывать этот интерес для роста вовлеченности ФРГ в выстраивание системы сдерживания РФ (в этом направлении вклад Германии весьма велик) и КНР⁴. Сценарий полноценного участия Берлина в конфронтации с Пекином может привести к изменению позиции Лондона, Вашингтона и Канберры по созданию формата. Однако недостаточные объемы военного вклада ФРГ, в которых заинтересованы англосаксонские державы, будут иметь

¹ Акроним, образованный от первых букв названий стран-участниц – Австралии (Australia), Соединенного Королевства (United Kingdom), США (United States). – *Прим. ред.*

² Gleichgesinnte Partner in der Welt. 02.07.2021. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/kanzlerin-in-grossbritannien-1938720> (дата обращения: 07.09.2023).

³ Erklärung von Washington. 15.07.2021. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/erklarung-von-washington-1942704> (дата обращения: 07.09.2023).

⁴ Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz...; Gemeinsame Presseerklärung...

для нее чувствительные имиджевые последствия – отход в использовании площадки от заданной частоты, в т. ч. прерывания работы. При этом требования к размеру обязательств Германии будут расти. По этим причинам формат межправительственных консультаций с любой англосаксонской державой будет использоваться для демонстрации введомой роли ФРГ, и площадка, скорее всего, не станет институциональной страховкой от новых кризисов в диалоге. Более того, в случае повторного избрания Д. Трампа президентом США отсутствие формата окажется выгодным для ФРГ и позволит легче переносить сильное давление со стороны Вашингтона.

С Францией формат создан согласно Елисейскому договору 1963 г. с полугодовой частотой встреч, которая строго выдерживалась. В 2003 г. на 80-й встрече стороны решили трансформировать площадку в механизм межминистерских консультаций с очередностью 1-2 раза в год¹. Преобразование было осуществлено на фоне тесной кооперации Германии и Франции по противодействию вторжению США и других союзников в Ирак (2003). Переход к более гибкому формату обусловлен увеличением векторов внешнеполитической активности сторон (прежде всего Германии). Следовательно, сократилось время на встречи с партнером по тандему на высшем и высоком уровнях. Однако это не повлияло на стремление к неизменному прогрессу в развитии сотрудничества. Решению задачи способствовало функционирование в увязке с форматом германо-французского Совета по вопросам обороны и безопасности (с 1988 г.). На нем согласуется прежде всего вопросы по наращиванию военного и политико-дипломатического потенциала ЕС.

Вновь запущенная в 2003 г. схема работала без сбоев до конца 2010-х гг.: в 2003–2019 гг. прошла 21 встреча² в формате межминистерских встреч. Ахенский договор 2019 г. подтвердил особую роль формата и зафиксировал, что министр одного из партнеров не реже чем раз в полгода будет принимать участие в заседании правительства другого³. Далее последовало резкое сокращение частоты: 21-я встреча прошла в октябре 2019 г., 22-я – в мае 2021 г., 23-я – в январе 2023 г.⁴ Уменьшение количества встреч не обусловлено пандемией, т. к. работу можно было организовать дистанционно. Основная причина – заметное усиление конкуренции внутри тандема. В 2017–2018 гг. Э. Макрон декларировал планы по созданию европейской армии, т. е. многосторонних военных сил ЕС. Берлин поддержал эту идею, но на практике первоочередной задачей считал наращивание многосторонних группировок НАТО, укрепление функций рамочного государства [Glatz, Zapfe, 2017]. Среди причин – готовность в непровокационной форме дать ответ на стремление партнера

¹ Der Deutsch-Französische Ministerrat. 2023. URL:

<https://www.diplomatie.gouv.fr/de/frankreichs-beziehungen-zu-deutschland-osterreich-und-der-schweiz/bilaterale-beziehungen-zu-deutschland/der-deutsch-franzosische-ministerrat> (дата обращения: 07.09.2023).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Deutsch-französische Freundschaft – Antrieb für Europa. 22.01.2023. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/festakt-elysee-vertrag-2158696> (дата обращения: 7.09.2023).

к франкоцентричности европейской армии. ФРГ отказалась от участия в операции «Такуба» (*Takuba*) (2020–2022 гг.) в Сахаро-Сахельском регионе – боевой миссии Евросоюза, возглавляемой Францией. Все это содействовало тому, что планы Э. Макрона не получили быстрого развития [Фёдоров, 2021]. В рамках Постоянного структурированного сотрудничества (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*), нацеленного на функциональную и технико-технологическую поддержку общих военных сил ЕС, Франция стремилась лидировать по числу руководимых проектных комитетов, Германия – стать во главе наиболее значимых¹.

Рост противоречий проявился в снижении интенсивности работы формата межминистерских встреч. При этом обе стороны активно использовали площадку для снятия или смягчения остроты раздражителей, демонстрации крепости уз. Большое значение имели совместные заявления, опубликованные по итогам 21-й (октябрь 2019 г. в Тулузе) и 22-й (май 2021 г. в Берлине) встреч. Оба документа начинались с разделов по сотрудничеству в торгово-хозяйственной и экологической сферах (в 2021 г. – также по противодействию пандемии), лейтмотив которого – увеличение профильных возможностей ЕС. В блоке по политике в области безопасности и обороны на первое место ставилось увеличение потенциала НАТО, в увязке с этим – развитие сил кризисного реагирования Евросоюза, проектных комитетов *PESCO*². Последовательность упоминания евро-атлантических институтов (НАТО, затем ЕС) отражала преобладание подхода ФРГ. Краткость в обращении к альянсу и детальность к Европейскому союзу были во многом учетом пожеланий Франции.

Последний для обоих заявлений (2019 и 2021 гг.) блок вопросов по международным проблемам отражал направления, в которых внутри тандема господствовало согласие. Германия и Франция считали допустимым отсутствие прогресса в имплементации «Минска-2», не высказывали озабоченность низкой эффективностью работы «Нормандского формата». В 2021 г., по сравнению с 2019 г., возросло взаимопонимание по ситуации в Ливии: факт срыва президентских выборов побуждал ФРГ, как модератора Берлинской конференции, более активно опираться на Францию и предопределил перераспределение влияния на этом треке в пользу последней. В свою очередь, Пятая республика остро нуждалась в помощи Германии для сохранения позиций в Сахаро-Сахельском регионе. В Мали после прихода к власти военных в 2020–2021 гг. Германия смогла дольше, чем бывшая метрополия, обеспечивать основу военного присутствия. По мере его утраты росла заинтересованность сторон в сотрудничестве. Консенсус Берлина и Парижа сохранялся по вопросу сближения государств Западных Балкан с ЕС³. Заявления

¹ См.: Projects (2023). URL: <https://www.pesco.europa.eu/#projects> (дата обращения: 07.09.2023).

² Deutsch-Französische Erklärung von Toulouse. 16.10.2019. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-erklaerung-von-toulouse-16-oktober-2019-1682252> (дата обращения: 07.09.2023); Deutsch-Französische Erklärung von Berlin. 31.05.2021. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-erklaerung-von-berlin-1919726> (дата обращения: 07.09.2023).

³ Там же.

по итогам межминистерских встреч (2019 и 2021 гг.) продемонстрировали, что ни одна из сторон не была заинтересована в ослаблении тандема: иллюстрацией стали 23-е межминистерские консультации с участием Э. Макрона и О. Шольца в 60-ю годовщину подписания Елисейского договора¹. Первоочередное внимание уделялось росту вклада в сдерживание РФ, что облегчало отстаивание Германией упора на роль НАТО и только затем на ЕС². Однако Франция была не готова принять старшинство партнера.

Особенности использования форматов в отношениях с иными западными демократиями: кейс Нидерландов

ФРГ пыталась использовать механизм межправительственных консультаций в диалоге еще с 5 государствами-членами НАТО и ЕС. Однако в большинстве случаев эта площадка работала со сбоями, что обусловлено двумя основными причинами. Первая – ограниченность спектра переговорных тематик особенно в политической и военной областях. Это предопределило редкое обращение к формату Германия – Испания³. Другой фактор – наличие четкого выраженного спора о лидерстве. Перерыв с 2016 по 2023 гг. в работе площадки с Италией обусловлен прежде всего тем, что скорость и результаты по увеличению влияния в мире у Берлина заметно больше, чем у Рима [См.: Маслова, Шебалина, 2023]. Формат с Турцией был организован только один раз в январе 2016 г. на фоне выработки соглашения Анкары и ЕС по миграционному вопросу⁴. Дистанцирование Турции от других ведущих государств-членов НАТО в первую очередь по проблематике Северной Африки и Ближнего Востока [Шлыков, 2020] резко уменьшило вероятность возобновления работы площадки. С 2018 г. не функционирует формат с Польшей. В период доминирования во власти партии «Право и справедливость» Варшава стремилась обеспечить ведущую роль в диалоге. Солидаризируясь с США, Польша проявляла недовольство тем, что военные расходы ФРГ заметно ниже планки в 2%. На 15-х межправительственных консультациях в Варшаве (2018) принимающая сторона включила в состав делегации партийных функционеров от Пис и поставила вопрос о репарациях за Вторую мировую войну⁵. В ответ Германия отложила на неопределенный срок проведение новой встречи. Ускорением роста военной мощи обеспечило ФРГ возможность в перспективе укрепить позиции по отношению к Польше.

¹ Deutsch-französische Freundschaft...

² Там же.

³ “Seite an Seite, Hand in Hand arbeiten“. 05.10.2022. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsch-spanische-regierungskonsultationen-2131974> (дата обращения: 07.09.2023).

⁴ Erste Deutsch-Türkische Regierungskonsultationen in Berlin. 16.01.2016. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/alt-inhalte/erste-deutsch-tuerkische-regierungskonsultationen-in-berlin-744790> (дата обращения: 07.09.2023).

⁵ Schwierige Gespräche in Warschau. 02.11.2018. URL: <https://www.deutschlandfunk.de/deutsch-polnische-regierungskonsultationen-schwierige-100.html> (дата обращения: 07.09.2023).

Формат с Нидерландами демонстрирует другую динамику. Это единственная подобная площадка с участием малого государства, что отражает ценность и близость Амстердама в политических и военных отношениях. Формат был запущен в 2013 г. с трехгодичной периодичностью. На первых встречах (2013 г., 2016 г.) основной акцент был сделан на торгово-хозяйственной проблематике. На переговорах в 2019 г. он сместился на политический блок¹, в 2023 г. – на военно-стратегическую повестку². Амстердам занимал более жесткую позицию в вопросе сдерживания России, что подталкивало Берлин к росту объемов вовлеченности в процесс. Перенос очередных консультаций с 2022 на 2023 г. стал чувствительным ударом для имиджа ФРГ. Окончательное закрепление Германии летом 2022 г. в положении одного из основных военных инвесторов в противодействие РФ было позитивно оценено Нидерландами и нашло отражение в заявлении по итогам 4-х консультаций в марте 2023 г.³

Под форматом была подведена практическая основа в виде интегрирования вооруженных сил, в первую очередь сухопутных войск. Все 3 бригады армии Королевства были переданы в управление 3 дивизий бундесвера: решения приняты в 2014 г., 2016 и 2023 гг.⁴ Таким образом произошла не только содержательная, но и хронологическая привязка важнейших решений по созданию двусторонних формирований и проведению встреч с секьюритизацией переговорной повестки.

Этот формат был использован Берлином для демонстрации приверженности мультилатерализму: к участию в 3-х консультациях (2019) были приглашены представители 11 государств⁵. Этим ФРГ подчеркивала, что воспринимает германо-нидерландские отношения как образцовый диалог. Такой подход нацелен на обеспечение позитивного отношения к лидерским амбициям Германии. При этом ФРГ оказалась намного сильнее завязана на партнера в плане учета его обеспокоенности и пожеланий. Это продемонстрировала ситуация 2022–2023 гг. Заметное ужесточение подхода Берлина к сдерживанию Москвы – закономерное продолжение проводимой линии, но фактор Нидерландов повлиял на скорость и чувствительность мер, прежде всего, поставок штурмовых орудий для вооруженных сил Украины. Аналогично Париж в январе 2023 г. де-факто использовал возможности механизма межминистерских встреч для склонения Берлина к передаче Киеву танков.

¹ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Ministerpräsident Rutte zu den 3. deutsch-niederländischen Regierungskonsultationen in Berlin. 02.10.2019. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-ministerpraesident-rutte-zu-den-3-deutsch-niederlaendischen-regierungskonsultationen-1678038> (дата обращения: 07.09.2023).

² Gemeinsame Erklärung – Deutsch-Niederländische Regierungskonsultationen. 27.03.2023. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gemeinsame-erklaerung-deutsch-niederlaendische-regierungskonsultationen-27-maerz-2023-2173432> (дата обращения: 7.09.2023).

³ Там же.

⁴ См.: Heer. 2023. URL: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer> (дата обращения: 07.09.2023).

⁵ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel...

Система форматов в диалоге с государствами вне Запада: примеры Израиля, России и Китая

Сетка исследуемых площадок ФРГ вне евроатлантического сообщества была разреженной – обычно по одной на каждую региональную подсистему (кроме ИТР). При этом формат не был создан ни с одним из государств Африки. В Южной Азии с 2011 г. он существовал с Индией для обсуждения торгово-хозяйственных и экологических вопросов, но не военно-политических [Wagner et al., 2022]. Эта особенность характерна для единственного формата в Латинской Америке – с Бразилией (с 2016 г.). Другое отличие – большие перерывы в работе: вторые консультации прошли лишь в 2023 г.¹ Причины – общая слабость стратегических позиций в Южной Америке, спад двусторонних отношений после импичмента Д. Русеф и до избрания Л. да Сильвы.

Формат с Израилем создан в 2008 г. в контексте исторической ответственности Германии за Холокост и участия ФРГ в урегулировании арабо-израильского конфликта (на ливанском треке с 2006 г.). До 2018 г. формат успешно функционировал с заданной двухгодичной частотой², однако затем последовал перерыв. Основная причина – недовольство Израиля тем, что Германия вслед за США (при Д. Трампе) не перенесла посольство в Иерусалим и тем самым не признала юрисдикцию израильского государства над всем городом. До конца 2010-х гг. Берлин активно декларировал безальтернативность независимого Палестинского государства. Однако с 2022 г. стало заметным сближение Германии и Израиля, что сочеталось с ужесточением подхода ФРГ к диалогу с Ираном. Эта линия отчетливо проявилась на фоне полномасштабной наземной операции ЦАХАЛ в секторе Газа³. С высокой долей вероятности произойдет возобновление работы межправительственных консультаций, а Израиль сможет занять в них положение ведущего на среднесрочную перспективу.

Формат с Китаем учрежден в 2011 г. ФРГ создала его одновременно с такой же площадкой с участием Индии, но диалог с КНР востребован для обсуждения не только торгово-хозяйственных, но и политических вопросов. Иллюстративно совместное заявление по итогам пятых консультаций (июль 2018 г.). Стороны зафиксировали приверженность миропорядку, основанному на правилах (прежде

¹ Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und Präsident da Silva zu den deutsch-brasilianischen Regierungskonsultationen am 4. Dezember 2023 in Berlin. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-praesident-da-silva-zu-den-deutsch-brasilianischen-regierungskonsultationen-am-4-dezember-2023-2247178> (дата обращения: 07.09.2023).

² Deutsch-israelische Regierungskonsultationen. 2023. URL: <https://embassies.gov.il/berlin/Relations/Deutsch-israelische%20Regierungskonsultationen> (дата обращения: 07.09.2023).

³ “Deutschlands Platz ist fest an der Seite Israels“. 19.10.2023. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-scholz-2231140> (дата обращения: 07.09.2023).

всего Уставе ООН). Китай признавал возможным использование потенциала ЕС для решения проблем безопасности на Дальнем Востоке и не выступал против более частого непостоянного членства ФРГ в СБ ООН¹. Однако это не означало безусловную китайскую поддержку претензий Германии на постоянное место в Совете Безопасности. ФРГ координировала усилия с партнерами по Группе четырех (G4) – Бразилией, Индией, Японией, – а КНР скептически относится к инициативам группы.

С 2020-х гг. наблюдались признаки деградации диалога. В отличие от консультаций в 2020 гг. на шестых (апрель 2021 г.) не было принято совместного заявления, что можно объяснить их дистанционным характером. Следующие консультации (июнь 2023 г.) проходили очно, и вновь отсутствие итогового документа свидетельствовало о росте разногласий. Например, попытка ФРГ добиться от Китая отказа от поставок вооружений и военной техники в РФ на фоне специальной военной операции на Украине оказалась неудачной. Участие в 7-х консультациях в ФРГ стало первой заграничной поездкой премьера Государственного совета КНР Ли Цяня². Вопрос о замене названия «межправительственные» на «межгосударственные» так и не был поднят.

С 2021–2022 гг. ФРГ начала использовать военно-морские силы и военно-воздушные силы для сотрудничества с партнерами в ИТР (Австралией, США, Японией), которые участвуют в сдерживании КНР. Однако Германия стремится избежать полноценной вовлеченности в этот процесс, что обусловлено как торгово-хозяйственной взаимозависимостью с КНР, так и сложностью участия в еще одной конфронтации. Одним из индикаторов остается неизменный подход ФРГ к сохранению формату межправительственных консультаций как несущему элементу архитектуры диалога³.

Подход Германии к институту межправительственных консультаций медленно меняется, что подтверждает запуск в марте 2023 г. формата с Японией⁴. Он будет играть заметную роль в обеспечении стратегического закрепления ФРГ в ИТР. Ор-

¹ Gemeinsame Erklärung anlässlich der 5. Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen. 09.07.2018. URL: http://dusseldorf.china-consulate.gov.cn/det/xwdt_6/201807/P020210722278564795028.pdf (дата обращения: 07.09.2023).

² Pressestatements von Bundeskanzler Scholz und Ministerpräsident Li Qiang zu den 7. Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen am 20. Juni 2023 in Berlin. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressestatements-von-bundeskanzler-scholz-und-ministerpraesident-li-qiang-zu-den-7-deutsch-chinesischen-regierungskonsultationen-am-20-juni-2023-2197574> (дата обращения: 07.09.2023).

³ China-Strategie der Bundesregierung. Berlin. 2023. P. 21.

⁴ Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und dem japanischen Ministerpräsidenten Kishida zum Abschluss der deutsch-japanischen Regierungskonsultationen. 19.03.2023. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-dem-japanischen-ministerpraesidenten-kishida-zum-abschluss-der-deutsch-japanischen-regierungskonsultationen-2172340> (дата обращения: 7.09.2023).

ганизация формата как механизма продвинутого сотрудничества двух бывших агрессоров во Второй мировой войне не может не вызывать беспокойства.

Германия все больше отказывается от исторической ответственности. Это особенно заметно на примере участия в политике сдерживании России. В отличие от китайского направления, ФРГ быстро заморозила формат консультаций с Литвой, которые были межгосударственными. Они ежегодно проводились с 1998 г. до 2012 г. Именно на этой площадке стороны подписывали основной массив межгосударственных соглашений и договоров [Белов, 2013: 8–9]. В 2013 г. произошел перерыв в работе формата, а в апреле 2014 г. германская сторона заявила о заморозке на неопределенный срок¹. С начала 2020-х гг. ФРГ вообще перестала упоминать эту переговорную площадку и пошла по пути резкого сокращения потенциальных возможностей стать мостом в будущих отношениях Запада с Россией.

* * *

Внутри евроатлантического сообщества сеть форматов межправительственных консультаций ФРГ остается относительно плотной, но ситуация с их использованием разная. Во-первых, эти площадки отсутствуют в диалоге с англосаксонскими странами, а попытки изменить ситуацию не приносят успеха. Во-вторых, только в случаях с Францией и Нидерландами формат межправительственных консультаций сыграл роль страховочной сетки в периоды спада диалога. Во всех остальных примерах влияние ухудшения отношений на функционирование площадок было более заметным. Это проявлялось в продолжительных перерывах в их работе, в характере переговоров с рядом партнеров по НАТО. Заморозка формата с РФ и особенности его использования в диалоге с КНР отчетливо показывают разницу в подходах ФРГ к сдерживанию незападных держав. В ряде случаев, когда функционирование формата считается успешным (Нидерланды) или условно успешным (Израиль), заметно увеличение ориентированности Берлина на партнера.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Белов В.Б. (2013) Российско-германские отношения перед выборами в Бундестаг. *Современная Европа*. № 2. С. 7–13.

Васильев В.С. (2022) Англосаксонские скрижали нарастающего глобального цивилизационного противостояния. *Актуальные проблемы Европы*. № 4. С. 234–258. DOI: 10.31249/ape/2022.04.10

Манойло А.В. (2020) Современные стратегии кибербезопасности и киберобороны НАТО. *Актуальные проблемы Европы*. № 3. С. 160–184. DOI: 10.31249/ape/2020.03.08

Маслова Е.А., Шебакина Е.О. (2023). Италия в треугольнике Рим – Париж – Берлин. *Современная Европа*. № 2. С. 5–18. DOI: 10.31857/S0201708323020018

¹ Современные российско-германские отношения. 2023. URL: <https://germany.mid.ru/ru/rusger/bilateral-relations/present-state/> (дата обращения: 7.09.2023).

Фёдоров С.М. (2021) "Европейский проект" Макрона: четыре года спустя (французские планы и реалии Евросоюза). *Современная Европа*. № 5. С. 68–78. DOI: 10.15211/soveurope520216878

Цвык А.В. (2019) Стратегическое партнерство Германии и Китая на современном этапе: актуальные проблемы и новые возможности. *Актуальные проблемы Европы*. № 4. С. 210–228. DOI: 10.31249/ape/2019.04.12

Шлыков П.В. (2020) Между США, Европой и Евразией: трансформация внешнеполитических приоритетов Турции. *Актуальные проблемы Европы*. № 1. С. 110–135. DOI: 10.31249/ape/2020.01.06

Glatz R., Zapfe M. (2017) Ambitionierte Rahmennation: Deutschland in der NATO. *SWP-Aktuell*. No 62. P. 1–8.

Mintel J., von Ondazra N. (2022) Die Bilateralisierung der britischen Außenpolitik. *SWP-Aktuell*. No 16. P. 1–8. DOI: 10.18449/2022A16

Wagner C., Lemke J., Scholz T. (2022) Mehr Indien wagen. *SWP-Aktuell*. No 17. P. 1–4. DOI: 10.18449/2022A17

Features of Intergovernmental Consultations. The case of Germany

Ph. O. Trunov

Candidate of Sciences (Politics)

Leading Research Associate, Department of Europe and America, INION RAS

51/21, Nahimovskij prospect, Moscow, Russia, 117418

E-mail: *ltrunov@mail.ru*

Abstract. The article explores interstate dialogue focusing on the contacts of highest state bureaucrats and to diplomatic missions. The author analyzed the format of intergovernmental (interstate) consultations and presents the key features of its functioning. The case study is Germany, which has developed a rather comprehensive system of the interstate formats. The difficulties of the creation of Germany's interstate dialogue with the US, the UK, Anglo-Saxon states as a whole are presented. The article explains the reduction (2019–2023) in the frequency of German-French interministerial meetings and the ability of the format to overcome the crisis of trust in tandem. The securitization of the negotiation agenda in 2013–2023 of Germany-Netherlands (as the closest ally of Germany) dialogue is highlighted. The paper determined the causes of the long-term interruption of intergovernmental consultations with NATO member-states and Israel as an increasingly common phenomenon in German foreign policy. Rather illustrative is Germany's approach to the formats with Russia and China as the key objects for containment by the West. "Bottle necks of the formats used by Germany in Euro-Atlantic community and in the world is underlined.

Key words. Interstate dialogue, negotiation formats, Germany, the USA, the UK, France, Netherlands, Israel, Russia, China.

DOI: 10.31857/S0201708324020049

REFERENCES

- Belov V.B. (2013). Rossijsko-germanskije otnosheniya perez vyborami v Bundestag [Russian-German relations before elections to Bundestag], *Sovremennaya Evropa*, 2, pp. 7–13. (In Russian).
- Glatz R., Zapfe M. (2017). Ambitionierte Rahmennation: Deutschland in der NATO, *SWP-Aktuell*, 62, pp. 1–8.
- Fedorov S.M. (2021). "Evropeiskii proekt" Makrona: chetyre goda spustya (frantsuzskie plany i realii Evrosoyuza) [Macron's "European project": four years later (French plans and the realities of the European Union)], *Sovremennaya Evropa*, 5, pp. 68–78. (In Russian).
- Manoilov A.V. (2020). Sovremennye strategii kiberneticheskoy bezopasnosti i kiberneticheskoy oborony NATO [NATO's current cybersecurity and cyber defense strategies], *Aktual'nye problemy Evropy*, 3, pp. 160–184. DOI: 10.31249/ape/2020.03.08 (In Russian).
- Maslova E.A., Shebalina E.O. (2023). Italiya v treugol'nike Rim – Parizh – Berlin [Italy in the Rome – Paris – Berlin triangle], *Sovremennaya Evropa*, 2, pp. 5–18. (In Russian).
- Mintel J., von Ondažra N. (2022). Die Bilateralisierung der britischen Außenpolitik. *SWP-Aktuell*, 16, pp. 1–8. DOI: 10.18449/2022A16
- Shlykov P.V. (2020). Mezhdru SShA, Evropoj i Evraziej: transformacija vneshnepoliticheskikh prioritetoiv Turcii [Between the US, the EU and Eurasia: transformation of foreign policy priorities of Turkey], *Aktual'nye problemy Evropy*, 1, pp. 110–135. DOI: 10.31249/ape/2020.01.06 (In Russian).
- Tsvyk A.V. (2019). Strategicheskoe partnerstvo Germanii i Kitaya na sovremennom etape: aktual'nye problemy i novye vozmozhnosti [Strategic partnership of Germany and China today: current problems and new opportunities], *Aktual'nye problemy Evropy*, 4, pp. 210–228. DOI: 10.31249/ape/2019.04.12 (In Russian).
- Vasiliev V.S. Anglosaksonskie skrizhali narastayushchego global'nogo tsivilizatsionnogo protivostoyaniya [Anglo-Saxon guidestones of growing global confrontation between civilizations], *Aktual'nye problemy Evropy*, 4, pp. 234–258. DOI: 10.31249/ape/2022.04.10 (In Russian).
- Wagner C., Lemke J., Scholz T. (2022). Mehr Indien wagen. *SWP-Aktuell*, 17, pp. 1–4. DOI: 10.18449/2022A17