

Теория и практика функционирования форматов межправительственных консультаций: кейс ФРГ¹

Ф.О. Трунов

Трунов Филипп Олегович — кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Института научной информации по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН РАН); Россия, 117418, Москва, Нахимовский проспект, д. 51/21; ltrunov@mail.ru; ORCID: 0000-0001-7092-4864

Аннотация

Значимой задачей международных отношений остается совершенствование методик изучения межгосударственного диалога. Внимание обращено на формат межправительственных консультаций. Задача статьи состоит в исследовании его функционирования на примере ФРГ, которая наработала опыт использования этой площадки с 12 государствами. Проблематика работы формата для обезличенного государства еще слабо освещена в отечественной политологии. Исследуемая переговорная площадка обычно учреждается одной державой с другой таковой или особо значимым игроком из средних и малых государств. Для формата задается частотность встреч. Ее соблюдение или нарушение, тем более прерывание работы, являются важным индикатором состояния диалога. Как правило, каждая встреча длится лишь день, что определяет особую схему переговоров. Отмечена необходимость фокусирования сторон на наиболее прорывных и, наоборот, проблемных вопросах, даже если эта повестка заметно отличается от концептуальных установок сторон. Представлены варианты завершения встречи в формате.

Исследуется география и хронология создания форматов с участием ФРГ. До XXI в. запуск одного механизма отделил от другого большой отрезок времени, в первой половине — середине 2010-х годов и начале 2020-х годов наблюдались волны их учреждения. Показательно отсутствие данных площадок в диалоге ФРГ с арабскими государствами, Ираном, странами Африки, пояснены причины этого. Сложным оказался для Германии вопрос учреждения данных механизмов с группой англосаксонских держав. Проблемой функционирования системы форматов Германии с середины 2010-х годов стала их «заморозка» (с Россией), длительное прерывание работы (с Бразилией, Италией, Польшей, Турцией), отклонение от заданной частотности (с Испанией, Нидерландами, Францией), объясняемые в каждом случае разными причинами. Примечательно стабильное функционирование площадок с Индией и Китаем, особенно в условиях конфронтации с КНР США. Делается вывод, что попытки ФРГ с 2010-х годов придать сетке форматов межправительственных консультаций глобальный характер не привели на начало 2020-х годов к успеху, наблюдалась деградация данной системы.

Ключевые слова: внешняя политика, межгосударственный диалог, институционализация, переговоры, англосаксонские державы, Франция, Нидерланды, Италия, Польша, Россия, Израиль, Китай, Индия, Япония

Для цитирования: Трунов Ф.О. Теория и практика функционирования форматов межправительственных консультаций: кейс ФРГ // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 56–69 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-03

¹ Статья поступила в редакцию 09.10.2023.

Введение

Совершенствование методик изучения межгосударственного диалога является актуальной задачей. Один из способов ее решения — исследование возможностей формата межправительственных (в ряде случаев — межгосударственных) консультаций. Это институт регулярно проводимых встреч с участием всех или большинства министров, главы правительства (реже — и государства) с каждой стороны. Данный формат — не обязательный элемент межстранового диалога, в отличие от системы диппредставительств, контактов на высшем и высоком уровнях отдельных должностных лиц, взаимодействия на полях международных организаций. Однако в этом кроется не только недостаток, но и преимущество, позволяющее рассматривать данный механизм как индикатор состояния диалога. Обычно формат межправительственных консультаций утверждался двумя державами, то есть государствами, чьи влияние и ресурсная база по объему и интенсивности использования существенно превышали соответствующие характеристики абсолютного большинства других стран. Поэтому любая такая активно используемая площадка вносила заметный вклад в развитие международных процессов. Каждые переговоры представляют в сжатом виде комплексный обзор всех сколько-нибудь значимых вопросов диалога. Жесткий лимит времени (встреча в формате обычно длится лишь один день) обуславливает сосредоточение внимания на наиболее прорывных и, наоборот, проблемных сюжетах, позволяет четко понимать приоритеты каждой из сторон, особенно в сравнении с концептуальными установками. Конкретным кейсом для изучения избрана система форматов межправительственных консультаций ФРГ. Она накопила опыт использования данной двусторонней площадки с 12 государствами (на 2023 г.) и стремилась сочетать ее использование с приверженностью мультилатерализму. Во внешней политике Германия применяет потенциал данного типа переговорного формата более активно, чем другие «западные державы», особенно США и Великобритания.

Задача статьи — исследовать особенности работы форматов межправительственных консультаций на примере ФРГ в конце 2010 — начале 2020-х годов. В зарубежной и отечественной политологии создан большой задел в изучении контактов на высшем уровне, взаимодействия государств под эгидой международных структур широкого и узкого профиля, однако конкретно проблематика использования обозначенной площадки (применительно к обезличенному государству) разработана еще весьма слабо. Непосредственно в случае ФРГ затрагивалась, притом в рамках более общих сюжетов, работа лишь отдельных механизмов — с Израилем, Китаем, Россией и Францией [Asseburg, 2015, p. 2–4; Belov, 2013, p. 5–7; Tsvyk, 2019, p. 212–214; Tchernega, 2019], то есть пока не создано комплексное исследование.

Механика функционирования формата для обезличенного государства

Формат межправительственных консультаций — это, прежде всего, атрибут межгосударственного диалога. Поэтому его отсутствие в отношениях между одним государством, которое влиятельно на региональном и (или) глобальном уровне, и другим таковым, если они провозглашены союзниками или стратегическими партнерами, свидетельствует о далеко не полном соответствии этому на практике.

Символом равноправия сторон является поочередное проведение переговоров в формате на территории каждой из них. Партнер, принимающий первую встречу, обычно проявлял большую заинтересованность в запуске площадки. Фактор COVID-19 с его «замораживающим» эффектом добавил еще два критерия для оценки диалога: готовность сторон проводить формат в дистанционном режиме и скорость возвращения от последнего к очному.

Определяемая сторонами частотность встреч в формате иллюстрирует степень взаимной политической близости. Наиболее распространенный вариант — двухгодичный отрезок между переговорами. Более короткие промежутки между встречами (один раз в год и тем более в полгода) подчеркивают особо доверительный характер; более продолжительные промежутки, однако, не обязательно доказывают обратное. Частотность встреч может быть обусловлена несоразмерностью объемов ресурсных баз и влияния игроков, но в таком случае сам факт функционирования формата говорит о продвинутом уровне диалога. Признаком стабильного или прогрессирующего развития диалога является соблюдение и тем более превышение заданной частотности, а сигналом кризиса в отношениях, их деградации — ее нарушение, особенно повторяющееся. Крайние варианты — перерыв в работе формата более семи лет (продолжительность двух legislatur для большинства правительств в странах мира), его «заморозка», демонтаж, свидетельствующие об изменении качества диалога.

Однодневная продолжительность каждой встречи обуславливает дефицит времени на сами переговоры, еще более острый из-за торжественного открытия и закрытия. Решить эту проблему помогает перемежение встреч делегаций в полном составе и параллельно идущих на высшем уровне (отдельно от других), пар или групп (по 2–4 чиновника соответствующего ранга с каждой стороны) министров по профильным блокам. Основные из них — вопросы внешней политики, безопасности и обороны; торгово-хозяйственного и энергетического сотрудничества; кооперации в информационной и киберсфере; культуры, образования и науки. Как и в случае любых переговоров, проведение встречи есть результат проработки планируемых к обсуждению вопросов экспертами. Обычно их встречи проходят в режиме рабочих групп, как «узких» (тематика 1–3 ведомств), так и более широких по профилю. Функции общей координации, как правило, принимает аппарат главы правительства и (или) государства. Логично, что в отличие от финального согласования вопросов (непосредственно в ходе встреч в формате) предварительная их проработка практически не освещается.

Линейка сценариев завершения каждой встречи широка. *Первый* вариант — принятие итогового заявления, в котором основные выработанные решения обычно представлены по блокам. Общая характеристика диалога дается в начале, реже — также в конце документа. Он уступает по значимости лишь межгосударственным договорам и соглашениям, дает не только комплексную характеристику текущего состояния отношений, но и видение их перспективы. Принятие итогового документа сопровождается пресс-конференцией (чаще совместной, реже — порознь) глав делегаций сторон. *Второй* вариант — проведение последней без какого-либо письменного заявления. Это может быть как нормой для формата (обычно означает, что диалог еще далек от продвинутого сотрудничества), так и исключением из ранее сложившейся практики, в таком случае фиксируется факт деградации диалога. Более редки *два других* варианта: без какой-либо пресс-конференции (что почти наверняка свидетельствует о провале переговоров) либо, напротив, подписание межгосударственного соглашения или договора. Это, особенно будучи неоднократным, придает формату существенный дополнительный вес.

География и хронология запуска форматов с участием ФРГ

Географически наибольшее число форматов межправительственных консультаций Германии функционировало с европейскими «западными демократиями» (6 из 12; 50%). В Западной Европе это Франция и Нидерланды с заявленным добавлением в данный список Великобритании [Bundeskanzleramt, 2022c]; в Южной – Италия и Испания; в Восточной – Польша [Bundeskanzleramt, 2022d]. Единственный в этой части света формат не из числа государств – членов НАТО и ЕС – с Россией – был «заморожен» с 2014 г.

В Северной Америке германская сторона проявляла интерес к созданию площадки данного типа с США [Rhein-Neckar Zeitung, 2021], не встретив, однако, поддержки. В Южной Америке единственный механизм исследуемого вида существовал с Бразилией [Bundeskanzleramt, 2015]; едва ли можно ожидать запуска формата с другими игроками, учитывая недиверсифицированность стратегических (политических и военных) контактов ФРГ в регионе в целом.

В Азии Германия учредила форматы с двумя государствами на Ближнем Востоке (Израиль и Турция), двумя – на Дальнем Востоке (Китай и Япония), одним – в Южной Азии (Индия) [Bundeskanzleramt, 2022d], то есть уже на Индо-Тихоокеанский регион (ИТР) приходилось три формата, или четверть (25%). Данные игроки либо относятся к «коллективному» Западу (Япония, с некоторой долей условности Турция), либо в целом достаточно дружелюбно настроены к нему (Израиль, Индия), либо это державы – гиганты по численности населения и многим другим параметрам потенциала (Китай и Индия).

Указанный формат в принципе отсутствовал в отношениях с арабскими государствами и Ираном, странами Африки в целом. В случае последних значимой причиной видится отсутствие продолжительного (десятилетие и более) продвинутого разнотрекового сотрудничества ФРГ с каким-либо из крупных игроков на континенте. В перспективе исключением может стать Египет, учитывая траекторию развития сотрудничества сторон, взятую с 2015–2018 гг. в период президентства А.-Ф. Ас-Сиси. Традиционно значимыми для ФРГ были контакты с монархиями Аравийского полуострова, прежде всего с Королевством Саудовская Аравия (КСА), а также ОАЭ и Катаром. Однако в конце 2010 – самом начале 2020-х годов Германия сначала сознательно пошла на деградацию диалога с КСА, стремилась побудить партнера прекратить его боевые операции в Йемене против хуситов. Но с 2022 г. ФРГ проявила повышенный интерес к восстановлению качества и объемов кооперации [Bundeskanzleramt, 2022a]. Однако уже КСА демонстрирует сдержанное отношение к инициативам ФРГ; кроме того, создание формата межправительственных консультаций на практике сократит возможности Германии влиять на партнера. Вместе с тем такая мера все же возможна в контексте растущего отчуждения между ФРГ и ИРИ.

Хронологически до XXI в. запуск каждого двух новых форматов разделял большой отрезок времени. С 2010-х годов наблюдался феномен волн в учреждении данных механизмов, что отражало возрастание их ценности во внешнеполитическом планировании ФРГ.

В период предшествующей холодной войны Боннская республика создала исследуемые площадки лишь с Францией (во многом по инициативе последней; с 1963 г., в соответствии с Елисейским договором), Италией и Испанией [Bundeskanzleramt, 2022d], то есть крупными континентальными европейскими «западными демократи-

ями». Это иллюстрировало не только органичную встроенность ФРГ в Евро-Атлантическое сообщество, но ограниченность политического влияния внутри него (меньше, чем у любой из «западных держав») и особенно вовне.

В постбиполярных реалиях первый новый формат ФРГ учредила уже в 1991 г. с Республикой Польшей (РП), что было закреплено в подписанном «большом» договоре. Эти шаги, как и запуск «Веймарского треугольника» (1991 г.), стали частью линии Германии на обеспечение стратегического проникновения в Восточную Европу и постсоциалистическое пространство в целом. Продолжением курса, уже применительно к другой части последнего, постсоветской, стало учреждение формата межгосударственных консультаций с Россией в 1998 г. [Belov, 2013] на фоне ее заметного ослабления. Решение было инициировано обеими сторонами. Как и в случае с РП, двусторонняя площадка с Россией была создана почти одновременно с рядом других трех- (в частности, «треугольником» Россия – Франция – ФРГ) и многосторонних. В отличие от всех остальных механизмов данного типа с участием ФРГ, лишь с Россией он содержал в названии эпитет «межгосударственных», а не «межправительственных». Это объяснялось не только особенностями внутреннего устройства России (президент или его аналог (председатель республики) имел значительные полномочия в Бразилии, КНР, РП, Франции), но проявлением особого внимания к Германии.

В середине 2000-х годов произошла трансформация формата межправительственных консультаций с Францией в механизм межминистерских встреч (2003) [Frankreich Diplomatie, 2023] и создание площадки первого типа с Израилем (2008) [Botschaft des Staates Israel in Berlin, 2023]. Эти шаги означали, что ФРГ активно искала пути совершенствования системы исследуемых площадок в смысле реорганизации и расширения. Франция стала первым государством, с которым Германия поочередно (с разницей в 40 лет) учредила оба типа форматов, что отражало уровень сотрудничества внутри тандема. Реорганизация 2003 г. была обусловлена увеличением числа треков повышенной внешнеполитической активности каждой из сторон (особенно ФРГ), а следовательно, объективным сокращением времени у высших должностных лиц на развитие каждого уже существовавшего направления. И Германия, и Франция считали трансформацию проявлением не деградации, а, напротив, прогрессивного развития сотрудничества: символично, что этот шаг был предпринят во время тесной координации усилий двух держав по предотвращению вторжения США, Великобритании и «коалиции желающих» в Ирак (2003 г.). Другой составляющей продвижения стратегического влияния ФРГ на Ближнем Востоке стал запуск формата межправительственных консультаций с Израилем – первым партнером в этом ряду вне Европы. Он не относился к числу крупных государств по численности населения и площади, однако обладал развитой экономикой, мощными вооруженными силами, имевшими в распоряжении оружие массового уничтожения (ОМУ). Помимо сильных позиций в регионе и мире, конкретно в случае Израиля создание этой площадки стало одним из проявлений особой исторической ответственности Германии за Холокост.

Новая волна создания форматов пришлась на начало 2010-х годов, когда наращивание стратегических позиций Германии на глобальном уровне, особенно вне Запада, стало достигать кульминации применительно к «эре» А. Меркель (2005–2021 гг.). Большинство игроков, с которыми учреждались форматы, относились к категории «поднимающихся держав»: Китай и Индия (в обоих случаях площадка была запущена в 2011 г.) [Tsvyk, 2019, p. 212–214], Бразилия (2015 г.) [Bundeskanzleramt, 2015], Турция (2016 г.) [Auswärtiges Amt, 2016]. В результате система форматов ФРГ впервые стала приобретать признаки глобальной. Выбор Турции был обусловлен надеждой Германии на полноценное сотрудничество в борьбе с массовой неконтролируемой миграцией из

зон вооруженных конфликтов в Сирии и Ираке в направлении ЕС. Стремясь к институционализации диалога с крупнейшими игроками на Дальнем Востоке, в Южной Азии и Южной Америке, ФРГ демонстративно пошла на «заморозку» работы формата межгосударственных консультаций с Россией (с 2014 г.). Данный шаг как часть мер по переходу Германии в числе «западных демократий» к «сдерживанию» России был во многом нацелен на демонстрацию непризнания ее как поднимавшегося центра притяжения глобального уровня.

В 2013 г. ФРГ создала еще один формат — с Нидерландами [Bundeskanzleramt, 2019]. Из всех соответствующих игроков официальный Амстердам единственный едва ли мог быть отнесен к категории держав (хотя и был таковой в ретроспективе). Исключение объяснялось положением Нидерландов как ближайшего союзника Германии в политическом и военном отношениях, развитостью торгово-хозяйственных связей. Так, в 2014–2023 гг., то есть в течение 10 лет после запуска формата, все три сухопутные бригады королевских войск были по одной (2014 г., 2016 г., 2023 г.) включены в состав трех дивизий армии ФРГ [Bundeskanzleramt, 2023b]. Институционализация диалога с Нидерландами (2013 г.) примечательна и тем, что официальный Берлин стал де-факто признавать недостаточной плотность форматов межправительственных консультаций с «западными демократиями».

Это еще более проявилось в новой волне создания форматов межправительственных консультаций в начале 2020-х годов. В первом полугодии 2021 г. германская сторона обозначала интерес к созданию такой площадки с США [Rhein-Neckar Zeitung, 2021], рассчитывая на институциональное укрепление диалога с ними при администрации Дж. Байдена после «ледяного периода» при Д. Трампе. Одновременно аналогичный вопрос был поставлен перед Великобританией: рассматриваемый механизм виделся ФРГ важным элементом архитектуры межгосударственных контактов в эпоху постБрекзит [Bundeskanzleramt, 2022c]. Кроме того, Германия создала площадку «2+2» (встреч глав военных и внешнеполитических ведомств) с Австралией и Японией как потенциальную предтечу формата межправительственных консультаций [Auswärtiges Amt, 2021]. Учредить его ФРГ стремилась прежде всего с англосаксонскими державами и Японией. Это объяснялось болезненностью для официального Берлина феноменов трампизма, Брекзита и стремлением Германии обеспечить стратегическое проникновение в ИТР. В регионе шла институциональная перестройка связей между расположенными здесь «западными демократиями» (прежде всего США, Австралией, Великобританией² и Японией). Показательна активизация использования QUAD, учреждение AUKUS (2021 г.) и Partners in the Blue Pacific (2022 г.) [Vasiliev, 2022]. В ситуации сближения образующих их «либеральных демократий» — внутренних для ИТР игроков — ФРГ как внешний для региона актер пыталась выстроить с ними систему двусторонних переговорных площадок. Результаты оказались противоречивыми. Исследуемый формат был запущен с Японией [Bundeskanzleramt, 2023c], прослеживалась перспектива сохранения повышенного интереса сторон к его использованию. Однако администрация Дж. Байдена проигнорировала инициативу ФРГ. Великобритания дала согласие на создание формата межправительственных консультаций в 2023 г. [Bundeskanzleramt, 2022c], но отнюдь не форсировала его запуск. В случае Австралии не просматривалось перспективы создания с опорой на площадку «2+2» формата межправительственных консультаций. Общая причина — недовольство англосаксонских стран длительным (с 2000-х годов) стремлением ФРГ к дальнейшему увеличению веса и влияния в Европе

² Соединенное Королевство владело рядом островов в регионе, а также было представлено в нем как глава Британского содружества.

и мире, в том числе посредством определенного дистанцирования от позиции данной группы стран по ряду значимых вопросов. Неготовностью или оттягиванием запуска форматов с Германией уже англосаксонские страны демонстрировали, в свою очередь, по отношению к ней «особость», а ФРГ оказывалась в роли просителя.

Функционирование форматов с участием ФРГ: процедурные аспекты как показатели

Большинство механизмов межправительственных консультаций Германии должны были работать с двухгодичной частотой (табл. 1), то есть в случае самой ФРГ на каждую полную легислатуру правительства (четыре года) в среднем приходилось бы по две встречи с каждым партнером. Исключение составляли государства – партнеры Германии в Западной Европе, то есть «домашнем» регионе, а также Россия (до 2013 г.). Для Франции и Великобритании, которые входили в неформальный круг «западных держав», частотность составляла год и менее; для Нидерландов, с учетом разницы в объемах ресурсных баз, напротив, три года (табл. 1). В случае России ежегодная частотность, строго соблюдаемая до 2012 г., отражала наличие у Германии как минимум сопоставимый с визави по формату интерес к использованию.

Таблица 1. Частотность работы форматов Германии: план и соблюдение

Частотность	Государства (наличие сбоев в частотности: да (–) или нет (+))
От 0,5 до 1 года	Франция (–)
Ежегодно	Великобритания (не запущен), Россия (–)
Двухгодичная	Бразилия (–), Израиль (–), Индия (+), Испания (–), Италия (–), Китай (+), Польша (–), Турция (–), Япония (первый раз в 2023 г.)
Трехгодичная	Нидерланды (–)

Источники: построено на основе: [Botschaft des Staates Israel in Berlin, 2023; Bundeskanzleramt, 2015; 2022b; 2022c; 2022d; 2023a; 2023b; 2023c; 2023d; Frankreich Diplomatie, 2023].

Российская сторона внимательно относилась к просьбам партнера: так, в 2003 и 2004 гг. на полях формата были подписаны соглашение и дополнительный протокол, позволявший ФРГ военные транзитные воздушные и железнодорожные перевозки через Россию в Афганистан и обратно. Таким образом, из числа стран – участниц НАТО Германия первой и в наиболее полном объеме получила возможности для логистически удобного и безопасного наращивания военного присутствия в Афганистане, в истории ФРГ наиболее масштабного вне зоны ответственности альянса. Площадка межправительственных консультаций, вплоть до 2012 г. включительно, активно использовалась для итогового согласования и подписания различных соглашений и протоколов по торгово-хозяйственной кооперации [Belov, 2013, p. 5–7]. Однако уже в 2013 г. не состоялись очередные консультации; с весны 2014 г. ФРГ инициировала «заморозку» формата. Притом до конца 2021 г. продолжила функционировать рабочая группа высокого уровня по вопросам политики безопасности. В период работы формата (до 2012 г.) РГВУ была основной площадкой для проработки вплоть до предфинального согласования положений кооперации в стратегической сфере. В 2013–2021 гг. рабочая группа

продолжила работать автономно, де-факто как важнейший элемент «замороженного» в целом формата. Так, на встрече РГВУ в Берлине в ноябре 2021 г. стороны обсуждали вопросы противодействия неклассическим угрозам безопасности, прежде всего наркотрафику и международному терроризму, вопросы стратегической стабильности и в целом военно-политическую обстановку, в том числе на украинском направлении [Ministry of Foreign Affairs of Russia, 2021]. Однако на фоне начала специальной военной операции на Украине официальный Берлин пошел на прекращение взаимодействия уже по всем институциональным трекам диалога, перестал упоминать формат межгосударственных консультаций как часть системы соответствующих механизмов [Bundeskanzleramt, 2022d]. Данные решения официального Берлина существенно сокращали его возможности как потенциального «моста» в будущем восстановлении контактов между «западными демократиями» и Россией.

До 2014 г. Германия практически не сталкивалась с проблемой длительного прерывания работы форматов. Но во второй половине 2010-х годов возникло значительное число подобных ситуаций (табл. 2). Притом основным инициатором временного прерывания работы исследуемого механизма обычно выступала уже не ФРГ, а ее партнер.

Таблица 2. Особенности проведения форматов межправительственных консультаций ФРГ

Партнер ФРГ	Число встреч (на 2023 г.)	Дата последней встречи	Страна проведения первой встречи (ФРГ или партнер)	Перерыв в работе от двух лет (+ или –)	Страна проведения последней встречи (ФРГ или партнер)
<i>С государствами из числа «западных демократий»</i>					
Испания	25	2022	Партнер	+	Партнер
Италия	32	2023	Партнер	+	ФРГ
Нидерланды	4	2023	ФРГ	–	Партнер
Польша	15	2018	Партнер	+	Партнер
Турция	1	2016	ФРГ	+	ФРГ
Франция	23 (+80) ³	2023	ФРГ	–	Партнер
Япония	1	2023	Партнер	–	Партнер
<i>Со странами вне сообщества «западных демократий»</i>					
Бразилия	2	2023	Партнер	+	ФРГ
Израиль	7	2018	Партнер	+	Партнер
Индия	6	2022	Партнер	–	ФРГ
Китай	7	2023	ФРГ	–	ФРГ
Россия	14	2014	ФРГ	+	Партнер

Источники: построено на основе: [Botschaft des Staates Israel in Berlin, 2023; Bundeskanzleramt, 2015; 2022b; 2022c; 2022d; 2023a; 2023b; 2023c; 2023d; Frankreich Diplomatie, 2023].

³ В скобках указано число встреч в формате межправительственных консультаций (1963–2003 гг.), то есть до запуска механизма межминистерских встреч.

К 2023 г. форматы с Бразилией и Турцией собирались лишь по одному разу (в 2015 и 2016 гг.). В первом случае это объяснялось внутренней ситуацией в Бразилии: это импичмент президента Д. Русеф (сыграла особую роль в запуске работы), скептическое отношение к механизму со стороны сменивших ее оппонентов, избранного (2019 г.) Ж. Болсонару. Подвижки в перезапуске формата возникли при президенте Л. да Силве (с 2023 г.): в декабре состоялись консультации в Берлине. На них почти все внимание было уделено торгово-хозяйственным вопросам, ограниченное внимание – политическим [Pressekonferenz, 2023]: бразильская сторона не была готова присоединиться к системе «сдерживания» России. ФРГ была фактически вынуждена согласиться с таким подходом партнера, будучи весьма в нем заинтересованной из-за слабости своих позиций в Латинской Америке в целом. В случае Турции причиной стало девиантное по отношению к другим членам НАТО внешнеполитическое поведение, особенно на Ближнем Востоке и в Северной Африке, что делало маловероятным перезапуск формата в обозримой перспективе.

На продолжительное время прерывалась работа форматов межправительственных консультаций Германии с Италией (с 2016 г.), Израилем и Польшей (с 2018 г.). При этом во всех случаях последняя встреча проводилась на их территории (табл. 2). Таким образом официальный Рим, не артикулируя этого прямо, выражал недовольство ограниченным (в его понимании) вниманием ФРГ к решению проблем безопасности в Средиземноморье. Перезапуск формата удалось осуществить лишь в ноябре 2023 г. Официальный Тель-Авив было неудовлетворен неготовностью Германии вслед за США (2018 г.) перенести посольство в Иерусалим и тем самым признать суверенитет Израиля над всем городом; ФРГ была достаточно настойчива в оказании поддержки созданию Палестинского государства. После нападения боевиков группировки «Хамас» на территорию Израиля 7 октября 2023 г. официальный Берлин политически поддержал действия Израиля, в том числе проведение масштабной силовой операции в Газе. Сближение сторон позволяет рассчитывать на перезапуск формата межправительственных консультаций уже в ближайшей перспективе.

Официальная Варшава выражала недовольство размерами и скоростью увеличения военных расходов ФРГ, использованием бундесвера под эгидой НАТО в Восточной Европе. В то же время Польша не была заинтересована в укреплении количественного и качественного преимущества германских вооруженных сил перед польскими. Уникальным для практики ФРГ стало участие в консультациях 2018 г. не только государственных чиновников, но и партийных функционеров от польской партии «Право и справедливость». Это положение еще более осложнило переговоры [Deutschland Funk, 2018]. Показательна в данной связи работа формата «Веймарского треугольника» на высшем уровне: встречи прекратились с 2016 г., что отражало спад в отношениях ФРГ – Польша, через два года проявившийся в приостановке работы формата межправительственных консультаций. «Веймарский треугольник» с участием канцлера Германии и президента Польши собрался вновь в начале февраля 2022 г., иллюстрируя вероятность перезапуска и другого формата. По причине укрепления своих позиций в отношении Польши ФРГ уже может быть заинтересована в реактивации площадки.

В случае Испании удлинение промежутков между встречами в формате межправительственных консультаций объяснялось не столько противоречиями (диалог в начале 2020-х годов был свободен от крупных «раздражителей»), сколько небольшими объемами сотрудничества, особенно в сфере безопасности и обороны [Bundeskanzleramt, 2022d].

На рубеже десятилетий наблюдалось заметное урежение частотности встреч в формате межминистерских консультаций с Францией. Если в 2003–2018 гг. было про-

ведено 20 переговоров (в среднем 1,2 в год), то в 2019–2023 гг. – только 3 (или в среднем 0,5 ежегодно). Так, 21-я встреча прошла в октябре 2019 г. во Франции, 22-я – только в мае 2021 г. (в ФРГ), а 23-я – лишь в январе 2023 г. [Bundeskanzleramt, 2023a; Frankreich Diplomatie, 2023], что стало отчетливым признаком снижения доверия внутри тандема.

В 2017–2018 гг. Макрон анонсировал проект «европейской армии», то есть многосторонних военных сил в распоряжении ЕС. После некоторой паузы ФРГ поддержала его в принципе, однако не форсировала реализацию. Первоочередной задачей стало принятие бундесвером функций «рамочного государства», то есть координатора многостороннего контингента, вносившего наибольший удельный вклад, для возможно большего числа группировок НАТО [Glatz, Zapfe, 2017]. Стремление к германоцентричности быстро наращиваемого потенциала альянса стало особенно заметным в начале 2020-х годов [НАТО, 2023] и явилось своеобразным ответом на лидерские амбиции Франции в рамках «европейской армии», создание которой продвигалось крайне медленными темпами. ФРГ не приняла участия в прецедентной миссии ЕС с боевой силовой компонентой Takuba (2020–2022 гг.), которая действовала в Сахаро-Сахельском регионе при ведущем участии Франции. Если официальный Париж, будучи бывшей метрополией, в начале 2020-х годов начал очень быстро утрачивать позиции в существенной части стран региона (прежде всего в Мали и Буркина-Фасо), то Германия делала это медленнее, хотя в итоге и с тем же результатом. Стремление к меньшей согласованности действий с партнером проявлялось и в подходах двух держав к выстраиванию конфронтации как с Россией (более раннее решение Франции о поставке танков в пользу ВСУ на фоне специальной военной операции на Украине в январе 2023 г.), так и с КНР (поездка Шольца в Пекин в ноябре 2022 г. без уведомления Макрона). Вместе с тем взаимный интерес к сохранению тандема превышал возросшие «раздражители» в диалоге. Это показали сам факт и тональность переговоров в формате межминистерских встреч с участием высших лиц в январе 2023 г. [Bundeskanzleramt, 2023a].

Отход от заявленной частотности, но лишь разовый и на год, имел место и в случае формата с Нидерландами: очередные четвертые консультации были перенесены с 2022-го на 2023 г. [Bundeskanzleramt, 2019; 2023b]. Так официальный Амстердам посылал союзнику «сигнал» о заинтересованности в еще большем ужесточении подхода ФРГ к «сдерживанию» России. Германия действительно пошла на это с лета 2022 г. [Bundeskanzleramt, 2023b], что стало прежде всего производной тенденцией планомерного роста вовлеченности в конфронтацию.

По состоянию на начало 2020-х годов только два формата с участием ФРГ, в которых партнерами выступали Индия и Китай, оказались не подвержены сбоям в частотности. Общим являлось сохранение особого внимания Германии к каждой из двух держав-гигантов в условиях формирования нового миропорядка. Притом переговоры с Индией в формате были посвящены в основном лишь торгово-хозяйственной, экологической проблематике, то есть практически не затрагивали общеполитические и особенно военные вопросы. Это положение оставалось неизменным даже в условиях старта стратегического проникновения ФРГ в ИТР [Bundeskanzleramt, 2022b]. В случае формата с Китаем военной тематике стороны также почти не уделяли внимания, чего нельзя сказать о политических вопросах. В отличие от ситуации с Россией, Германия в начале 2020-х годов не только не пыталась «заморозить» площадку межправительственных консультаций с КНР, но, напротив, реализовывала тактику сбережения механизма. Так, очередные консультации из-за COVID-19 были перенесены с 2020 г. на 2021-й, но прошли в дистанционном режиме. Как органичная часть сообщества «западных демократий» ФРГ не была готова к полноценному участию сразу в двух параллельно шедших конфронтациях (с Россией и Китаем), учитывая масштаб стра-

тегических и торгово-хозяйственных издержек. Однако неизменность этого подхода на долгосрочную перспективу отнюдь не гарантирована, прежде всего из-за влияния группы англосаксонских держав и Японии на Германию. Признаком этого, то есть снижения эффективности работы формата межправительственных консультаций ФРГ и КНР, следует признать фактический отказ сторон от совместных заявлений. Заявление было принято на пятой встрече в 2018 г. и зафиксировало готовность к взаимодействию в вопросе реформы Совета Безопасности ООН (вопрос получения в нем постоянного места был одним из ключевых для ФРГ) и взвешенное восприятие ЕС как игрока со стороны КНР [Tsvyk, 2019, p. 210–212]. Ни в 2021 г. (что можно объяснить дистанционным характером встречи), ни в 2023 г. совместное заявление уже не публиковалось. Показательно, что речь в принципе не шла о переименовании межправительственных консультаций в межгосударственные, а в работе формата не принимал заметного участия председатель КНР.

Совместные заявления заключали работу формата с Нидерландами, начиная с 3-й встречи в нем (2019) [Bundeskanzleramt, 2019], механизма межминистерских встреч с Францией [Bundeskanzleramt, 2023a; Frankreich Diplomatie, 2023]. Однако «большой» Ахенский договор (2019 г.), дополнивший Елисейский (1963 г.), был подписан вне этой площадки, что стало еще одним признаком нарастания противоречий в тандеме. В целом в начале 2020-х принятие итогового документа отнюдь не было массовой практикой при завершении работы исследуемого типа форматов ФРГ. Так, этот элемент отсутствовал в случаях Индии [Bundeskanzleramt, 2022b] и Испании [Bundeskanzleramt 2022d].

Если действующие на начало 2020-х годов форматы Германии с игроками вне Запада были по-прежнему сфокусированы на торгово-хозяйственной проблематике, то эти площадки с участием «либеральных демократий» использовались прежде всего для обсуждения политических и военных вопросов. Наиболее показательны в этой связи переговоры в формате с Нидерландами с 2019 г. [Bundeskanzleramt, 2019; 2023b], а также Японией [Bundeskanzleramt, 2023c] – форматы с ними относились к числу наиболее результативных для Германии. Эволюция переговорной повестки в полной мере отражала рост вовлеченности ФРГ в «сдерживание» России и в целом противодействие формированию не-Запада как общности.

Заключение

С начала 2010-х годов Германия пыталась выстроить глобальную сетку форматов межправительственных консультаций. Однако эта линия не была реализована в полной мере. Существенная часть площадок или перестала использоваться на длительное время (с Бразилией, Польшей, Италией, Турцией), или вообще была демонтирована (с Россией). В начале 2020-х годов новые форматы создавались исключительно с «западными демократиями», что отражало педалирование ФРГ факта встроенности в их сообщество и одновременно отдаление Германии от стран вне Запада и особенно не-Запада. Наблюдалось заметное «пробуксовывание» в вопросах создания форматов с англосаксонскими державами (США, Великобританией, Австралией). Они стремились укрепить свое положение как «ядра» лагеря «либеральных демократий», одной из ключевых задач де-факто считая обеспечение большей предсказуемости для себя внешней политики ФРГ. Это достигалось не путем создания форматов межправительственных консультаций, но, напротив, игнорирования или откладывания соответствующих проектов со стороны Германии. В целом фактор конфронтаций «западных де-

мократий» с Россией (особенно) и КНР оказал заметное деформирующее воздействие на функционирование системы исследуемых форматов с участием ФРГ. Притом минимальным оказалось влияние феномена COVID-19 с его «замораживающим» эффектом для развития мирополитических процессов в целом. К середине 2020-х сетка форматов межправительственных форматов Германии не стала глобальной. Напротив, эта система деградировала, став в намного большей мере западноцентричной.

В целом результативность использования форматов к середине 2020-х оказалась достаточно ограниченной: практически ни в одном случае не наблюдалось укрепления позиций ФРГ как ведущего игрока в диалоге.

Список источников (References)

- Asseburg M. (2015) 50 Jahre deutsch-israelische diplomatische Beziehungen. *SWP-Aktuell*. 40. 8 S.
- Auswärtiges Amt (2016) Erste Deutsch-Türkische Regierungskonsultationen in Berlin. 16 January. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/alt-inhalte/erste-deutsch-tuerkische-regierungskonsultationen-in-berlin-744790> (accessed 1 October 2023).
- Auswärtiges Amt (2021) Gemeinsame Presseerklärung – Deutsch-Australische 2+2-Konsultationen auf Ministerienebene. 10 June. Available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2-2-australien/2465256> (accessed 1 October 2023).
- Belov V.B. (2013) Rossijsko-germanskije otnoshenija pered vyborami v Bundestag [Russian-German relations before elections to Bundestag]. *Contemporary Europe*, 2, pp. 7–13. (in Russian)
- Botschaft des Staates Israel in Berlin (2023) Deutsch-israelische Regierungskonsultationen. Available at: <https://embassies.gov.il/berlin/Relations/Deutsch-israelische%20Regierungskonsultationen> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2015) Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und der brasilianischen Präsidentin Rousseff anlässlich der 1. Deutsch-Brasilianischen Regierungskonsultationen. 20 August. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-der-brasilianischen-praesidentin-rousseff-anlaesslich-der-1-deutsch-brasilianischen-regierungskonsultationen-am-20-august-2015-846404> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2019) Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Ministerpräsident Rutte zu den 3. deutsch-niederländischen Regierungskonsultationen in Berlin. 2 October. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-ministerpraesident-rutte-zu-den-3-deutsch-niederlaendischen-regierungskonsultationen-1678038> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2022a) Drei Golfstaaten in zwei Tagen. 23 September. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bk-reise-golfstaaten-2129104> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2022b) “Indien ist ein zentraler Partner für Deutschland”. 2 May. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deutschland-indien-2029870> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2022c) Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz mit Premierminister Johnson. 8 April. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-mit-premierminister-johnson-am-8-april-2022-in-london-2024728> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2022d) Seite an Seite, Hand in Hand arbeiten. 5 October. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsch-spanische-regierungskonsultationen-2131974> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2023a) Deutsch-französische Freundschaft – Antrieb für Europa. 22 January. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/festakt-elysee-vertrag-2158696> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2023b) Gemeinsame Erklärung – Deutsch-Niederländische Regierungskonsultationen. 27 March. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gemeinsame-erklaerung-deutsch-niederlaendische-regierungskonsultationen-27-maerz-2023-2173432> (accessed 1 October 2023).

Bundeskanzleramt (2023c) Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und dem japanischen Ministerpräsidenten Kishida zum Abschluss der deutsch-japanischen Regierungskonsultationen. 19.03. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-dem-japanischen-ministerpraesidenten-kishida-zum-abschluss-der-deutsch-japanischen-regierungskonsultationen-2172340> (accessed 1 October 2023).

Bundeskanzleramt (2023d) Pressestatements von Bundeskanzler Scholz und Ministerpräsident Li Qiang zu den 7. Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen. 20 June. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressestatements-von-bundeskanzler-scholz-und-ministerpraesident-li-qi-ang-zu-den-7-deutsch-chinesischen-regierungskonsultationen-am-20-juni-2023-2197574> (accessed 1 October 2023).

Deutschland Funk (2018) Schwierige Gespräche in Warschau. 2 November. Available at: <https://www.deutschlandfunk.de/deutsch-polnische-regierungskonsultationen-schwierige-100.html> (accessed 1 October 2023).

Frankreich Diplomatie (2023) Der Deutsch-Französische Ministerrat. Available at: <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/frankreichs-beziehungen-zu-deutschland-osterreich-und-der-schweiz/bilaterale-beziehungen-zu-deutschland/der-deutsch-franzosische-ministerrat> (accessed 1 October 2023).

Glatz R., Zapfe M. (2017) Ambitionierte Rahmennation: Deutschland in der NATO. *SWP-Aktuell*. 62. 8 S.

NATO (2023) NATO Response Force. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm (accessed 1 October 2023).

Ministry of Foreign Affairs of Russia (2021) O 15-m plenarnom zasedanii rossijsko-germanskoj mezhvedomstvennoj Rabochej gruppy vysokogo urovnja po voprosam politiki bezopasnosti (RGVU) [About the 15th plenary meeting of the Russian-German interdepartmental High-Level Working Group on Security Policy (HLWG)]. 4 September. Available at: <https://mid.ru/tv/?id=1774974&lang=ru> (accessed 1 March 2024). (in Russian)

Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und Präsident da Silva zu den deutsch-brasilianischen Regierungskonsultationen am 4. Dezember 2023 in Berlin (2023) 4 December. Available at: <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> (accessed 1 March 2024).

Rhein-Neckar Zeitung (2021) Christian Lindner fordert Regierungskonsultationen von Deutschland und den USA. 3 January. Available at: https://www.rnz.de/politik/nachrichten_artikel,-Institutioneller-Austausch-Lindner-fordert-feste-Regierungskonsultationen-mit-den-USA-_arid,604222.html (accessed 1 October 2023).

Tchernega V.N. (2019) Francija i Germanija: dialektika sotrudnichestva i sopernichestva [France and Germany: the dialectics of cooperation and competition]. *Current problems of Europe*, 4, pp. 158–171. DOI: 10.31249/ape/2019.04.09

Tsyk 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]. *Current problems of Europe*, 4, pp. 210–228. DOI: 10.31249/ape/2019.04.12. (in Russian)

Vasiliev V.S. (2022) Anglosaksonskie skrizhali narastayushchego global'nogo tsivilizatsionnogo protivostoyaniya [Anglo-Saxon guidestones of growing global confrontation between civilizations]. *Current problems of Europe*, 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. 4 S. DOI: 10.18449/2022A17

The Theory and Practice of Intergovernmental Consultations: The Case of Germany¹

Ph. Trunov

Philipp Trunov – Candidate of Political Sciences, Senior Researcher, Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAS); 51/21 Nakhimovskii prospekt, Moscow, 117418, Russia; ltrunov@mail.ru; ORCID: 0000-0001-7092-4864

Abstract

Rather important goal for international relations is to improve methods for studying of interstate dialogue. The author pays attention to the format of intergovernmental consultations. The goal of article is to explore the functioning of the format on the example of Germany, which uses this one in the dialogue with 12 other states. The problems of the functioning of the format are still not in the details explored in Russian political science. Usually, the format is established by one power for the cooperation with another power or the very important ally among small and medium-sized states. The frequency of the meetings is established for each format. Compliance with frequency or violation of it, especially interruption of the work are the indicators of the dialogue development. One meeting in the format lasts only one day and it determines the scheme of the negotiations. The countries should focus on the most perspective and, on the contrary, the most problematic tracks of the agenda of bilateral relations, even if these negotiation priorities differ from the conceptual guidelines for each state. The key variants of the end of the meeting in the format are presented.

The article explores the geography and chronology of establishment of the formats with German participation. Before the XXI century there was the long period of time between the launch of every two new formats. In the early – mid 2010s and early 2020s there were the waves of newly established formats. The author stresses the absence of the ones between Germany and the Arabian states, Iran, the African ones and explains the reasons. The difficulty for Germany was also the creation of formats with the Anglo-Saxon states. Another problem has become since the mid 2010-s the “freezing” of some formats (with Russia), the long interruption of their functioning (with Brazil, Italy, Poland, Turkey), the violation of frequency (with France, Netherlands, Spain). The article shows the reasons of such situations in each case. At the same time there has been stable functioning of the mechanisms with India and China, even when the confrontation between the PRC and the USA has begun. The author concludes that in the 2010s Germany has tried to make the system of the formats of intergovernmental consultations global. But by the beginning of the 2020s these efforts were unsuccessful and there was the degradation of the process.

Key words: foreign policy, interstate dialogue, institutionalization, negotiations, Anglo-Saxon powers, France, Netherlands, Italy, Poland, Russia, Israel, China, India, Japan

For citation: Trunov Ph. (2024) The Theory and Practice of Intergovernmental Consultations: The Case of Germany. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. 56–69 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-03

¹ The article was submitted 09.10.2023.