

Политология. Международные отношения

УДК 327.7

Ф.А. Басов

ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ФРГ

Предлагаемая вниманию читателей статья посвящена анализу групп интересов, участвующих в выработке российского направления внешней политики Федеративной Республики Германия. Целью статьи является попытка осмысления сути политики Германии в отношении России, которая проявляется в реализации целей групп интересов институтами государственной власти. Автор описывает основные группы интересов, опираясь на ретроспективный политический анализ и метод описания. В статье показаны изменения потенциала влияния различных групп интересов на политику Германии в отношении России. Отдельное внимание уделено связям групп интересов с немецкими политическими партиями. В статье отражены актуальные изменения партийно-политического ландшафта Германии: появление новой парламентской партии и трансформация партийно-политической системы ФРГ. Помимо противоречий и борьбы различных групп интересов, есть примеры их общих целей и их сотрудничества на пути реализации этих целей. Этот аспект также был показан в статье. Автором проиллюстрирована разница между группами интересов и группами влияния. В основу работы над темой статьи был положен системный подход. Основными методами автора были ретроспективный политический анализ, сравнительный анализ, методы описания и включенного наблюдения.

Помимо традиционных для многих политических систем групп интересов – экономической и правозащитной, – которые имеют противоречия по широкому кругу вопросов, в российском направлении внешней политики ФРГ действует также идейная группа, связанная с бизнесом, но по своим характеристикам отдельная от него группа, а также ситуативные (бюрократические) группы. Эти группы оказывают компенсирующее влияние на формирование политики Германии в отношении России, что обеспечивает ее сбалансированность. В последние годы повысился потенциал правозащитной группы интересов во внешней политике Германии, в том числе и на российском направлении.

Ключевые слова: Германия, Россия, группы интересов, группы влияния, политические партии, германо-российские отношения, внешняя политика ФРГ, процесс формирования внешней политики.

Предмет исследования. Необходимо дать определение таких понятий, как «группы интересов» и «группы влияния». Группа интересов – это группа людей, имеющих заинтересованность в каком-либо процессе. В данном случае – в германо-российских отношениях. При этом важно отделять группы интересов от групп влияния. Группы интересов могут считаться группами влияния, однако не все группы влияния являются группами интересов применительно к проблематике германо-российских отношений. Группы влияния, имеющие ресурс применительно к германо-российским отношениям, но не имеющие своего выраженного материального или нематериального интереса, являются реальными или потенциальными инструментами групп интересов германо-российских отношений. По этой причине СМИ, политические партии, фонды и мозговые центры сами по себе не могут быть причислены к группам интересов, хотя они являются группами влияния.

Двумя важнейшими группами интересов российской политики ФРГ являются бизнес, с одной стороны, и правозащитники, общественные организации и активисты, а также политики, уделяющие большое внимание проблематике прав человека, – с другой. Бизнес и правозащитники (в том числе экологи), как группы интересов, являются традиционными противниками в области влияния на власть в разных странах и по различным аспектам политики.

Экономическая группа интересов. Она самая очевидная и самая старая из всех групп интересов немецкой политики в отношении России. Именно экономическая группа интересов во многом способствовала проведению встречи в Рапалло и выходу нового государства – СССР – из международной изоляции.

Экономическая группа интересов немецкой политики в отношении России старше самой Федеративной Республики Германия, образованной в 1949 г. Институциональным оформлением экономической группы немецкой политики на российском направлении можно считать образование Восточного комитета немецкой экономики (Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft) в 1952 г. (через три года после восстановления немецкой государственности и образования ФРГ). Восточный комитет был создан по инициативе занимавшего в то время пост министра экономики ФРГ и будущего федерального канцлера Л. Эрхарда [1].

Еще одна структура – Объединение немецких торгово-промышленных палат, которое объединяет инструменты поддержки немецких экономических игроков за рубежом. Если Восточный комитет немецкой экономики в основном содействует крупному бизнесу, то средние и малые немецкие предприниматели пользуются поддержкой Германо-российской внешнеторговой палаты.

В 1955 г. состоялся официальный визит федерального канцлера К. Аденауэра в Москву, в результате которого были установлены дипломатические отношения между Западной Германией и Советским Союзом. У Аденауэра были основания сомневаться в целесообразности поездки в СССР. Одной из причин было то, что установление дипломатических отношений между СССР и ФРГ может привести к закреплению «двугосударственности Германии». Также это шло вразрез с логикой «доктрины Хальштейна», предусматривающей наличие у ФРГ дипломатических отношений только с теми государствами, которые не признают ГДР. Тогда, однако, перевесили другие факторы: желание западных стран снизить международную напряженность, требования возвращения пленных из Советского Союза, а также интересы немецкой экономики. В ходе переговоров было согласовано коммунике по развитию торговли. А уже в 1957 г. ФРГ стала крупнейшим торговым партнером СССР среди западноевропейских стран. В 1958 г. было подписано советско-западногерманское соглашение о торговле и мореплавании.

Бывший руководитель концерна «Крупп» Б. Байтц посещал Москву в 1967 г., чтобы подготовить знаменитую сделку «Газ-трубы», которую также называют сделкой века. Она была заключена в 1970 г. Вместе с экономическими целями на Востоке Западная Германия постепенно достигала цели политические: укрепление своего значения для социалистических стран, возможность оказывать влияние на их позицию в вопросах германо-германских отношений.

Новая восточная политика обеспечивала расширение экономического влияния ФРГ в странах социалистического лагеря. Усиление экономической значимости Западной Германии для стран восточного блока, в первую очередь СССР, обеспечивало укрепление влияния Бонна, учет его пожеланий в решениях восточноевропейских столиц. Таким образом, интересы бизнеса совпадали с интересами государства в достижении внешнеполитических целей. Укрепление экономических связей с СССР стало одной из самостоятельных целей Новой восточной политики.

Весной 1980 г. Г. Шмидт был в США. Администрация Д. Картера надеялась подключить ФРГ к политике ограничений в экономических связях с Советским Союзом. Реакция западногерманского руководства была сдержанной. Крупным немецким концернам было выгодно распространение взгляда на вторжение советских войск в Афганистан как на операцию по обеспечению безопасности собственно СССР. На саммите «Большой семерки» в Оттаве в 1981 г. президент США Р. Рейган потребовал от своих союзников ограничить торговлю с социалистическими странами, но получил жесткий отказ от канцлера ФРГ Г. Шмидта [2].

Правозащитная группа интересов. Ее можно также называть гуманитарной группой интересов или группой интересов гражданского общества (*zivilgesellschaftliche Interessengruppe*). Эта группа постепенно формировалась в годы холодной войны. Она в значительной степени включала в себя советологов и журналистов. Большое значение в ее становлении сыграло появление радиостанции «Радио “Свобода”» («Радио “Свободная Европа”»), а также антивоенное движение и зарождение «зеленой» идеологии.

Указанные выше группы интересов являются самыми очевидными, но не единственными из тех, которые оказывают воздействие на политику Берлина в отношении Москвы.

Идейная группа интересов. Также к группам интересов российской политики Германии можно отнести не столь очевидную идейную группу (инклюзивную, нацеленную на подключение России к работе евро-атлантических структур, «возвращение России в Европу»). К этой группе относятся политологи и бывшие высокопоставленные политики, которые призывали к вступлению России в НАТО, привязке России к Западу и всемерному улучшению отношений с Москвой. При этом они в целом не имеют личного материального интереса в отношениях между Германией и Россией, а имеют только идейный интерес. В эту группу интересов входят эксперт по России А. Пар, бывший министр обороны Ф. Рюе, бывший председатель военного комитета НАТО генерал К. Науманн и другие.

Ф. Рюе и А. Пар выражают позицию той части немецкого экспертного сообщества, которая считает, что вступление России в НАТО снимет противоречия, связанные со странами, располагающимися между Североатлантическим альянсом и РФ. Большой резонанс в Германии и за ее пределами вызвало открытое письмо, опубликованное во влиятельном журнале *Spiegel* 8 марта 2010 г. че-

тырьмя авторитетными немецкими экспертами, связанными с Министерством обороны. Ф. Рюе, министр обороны ФРГ в 1992–1998 гг., генерал в отставке К. Науманн, бывший председатель Военного комитета НАТО, вице-адмирал У. Вайссер, бывший начальник штаба планирования в Министерстве обороны и бывший посол Германии в Польше Ф. Эльбе выдвинули предложение об интеграции России в НАТО. Авторы письма, опубликованного в *Spiegel*, высказывали мнение, что «НАТО следовало бы открыть перед Россией двери для присоединения к альянсу» поскольку «Северная Америка, Европа и Россия имеют общие интересы и сталкиваются с теми же самыми вызовами, требующими коллективного ответа» [3].

Идейную группу интересов можно отнести к группам интересов гражданского общества (*zivilgesellschaftliche Interessengruppe*), но при этом ее нельзя считать частью правозащитной группы интересов. Большинство представителей правозащитной группы интересов негативно относятся к представителям и инициативам идейной группы. Представители идейной группы интересов менее чувствительны к правозащитной проблематике. Они намного ближе экономической группе интересов, поскольку совпадают с ней по основному критерию запросов к политике Германии на российском направлении – подключению России к западному сообществу.

Как отмечал известный британский эксперт по России Д. Веджвуд Бенн, антипатия к России имеет два главных аспекта: ее экспансионизм во внешней политике и несоблюдение в России прав человека. Внимание к первому аспекту характерно прежде всего для правых и правоцентристских, консервативных сил в европейских странах, а ко второму – для левых и левоцентристских сил [4]. Представители идейной группы, связанные с Министерством обороны ФРГ, как раз являются представителями правоцентристских и умеренно консервативных сил, которые в отношении России первостепенное внимание уделяют вектору ее внешнеполитического и военного развития.

Идентификация идейной группы интересов немецкой политики в отношении России имеет много общего с попыткой Анатоля Рапопорта обозначить американских интеллектуалов как группу, имеющую общие (классовые) интересы [5].

Ситуативные и «спящие» группы интересов. Отдельно можно выделить ситуативные группы интересов немецкой политики в отношении России (актуализирующиеся только при обсуждении какой-либо конкретной проблемы). В ситуативные группы интересов входят, например, чиновники различных министерств и ведомств. Это соответствует теории бюрократического торга. Так, чиновники МВД ФРГ являлись противниками предоставления гражданам России безвизового режима в странах Шенгенского соглашения.

Также группы интересов могут возникать и исчезать. Группы интересов, которые могут актуализироваться, – это «спящие» группы интересов. Так, например, Германия является страной иммиграции для многих жителей постсоветского пространства. Повлияет ли это обстоятельство на появление какой-либо новой группы интересов немецкой политики в отношении России – вопрос.

Динамичность потенциала и взаимовлияние групп интересов немецкой политики в отношении России. До Крымского кризиса 2014 г. экономика была цементирующим элементом германо-российских отношений. Даже после начала постепенного ухудшения двусторонних отношений, связанных с решением В.В. Путина вернуться на пост Президента России (осень 2011 г.), экономика оставалась фактором, который заметно противостоял ухудшению общественно-политических отношений. Так, представители немецких энергетических концернов выражали готовность помочь «Газпрому» отстаивать интересы в связи с третьим энергопакетом ЕС. Сейчас же, после вхождения Крыма в состав Российской Федерации, ситуация изменилась: экономика стала подчиняться политике в вопросах отношений с Россией. Готовность немецкого бизнеса встроиться в режим санкций продемонстрировала то, что баланс групп интересов немецкой политики в отношении России динамичен, как и сами группы влияния.

В Германии в последние годы повысился спрос на проблематику прав человека во внешней политике и на снижение экономического детерминизма. Это можно объяснить тем, что молодое поколение немецкого истеблишмента более ориентировано на ценности и этические нормы в политике. В этом смысле показателен случай, когда в 2010 г. Федеральный Президент Хорст Келер ушел в отставку по причине того, что его выступление было трактовано как оправдание участия бундесвера в операции ИСАФ экономическими интересами Германии.

Нельзя считать, что во всех вопросах российской действительности бизнес и правозащитники имеют противоположную точку зрения. Так, например, именно правозащитники публично критико-

вали обвинительный приговор и лишение свободы М. Ходорковского, но освобождению М. Ходорковского в большой степени способствовали контакты экономической группы интересов с российской элитой.

Период политики Г. Коля по отношению к новой России (1991–1998 гг.) примечателен тем, что тогда тоже не было заметных противоречий между экономическими и правозащитными группами интересов на российском направлении. 1990-е гг. были временем надежд и адаптации к новой реальности, когда обе страны пытались сформулировать стратегические цели их политики по отношению друг к другу.

Также есть примеры перехода представителей одной группы интересов в другую. Так, например, бывший журналист «Радио “Свобода”» А. Рар, который критиковал СССР и КГБ, теперь отстаивает принцип *business as usual* и выступает за включение России в структуры Запада.

Партийный анализ групп интересов. Политика Германии по отношению к России мало подвержена влиянию внутривнутриполитической конъюнктуры, например при смене правящей коалиции. Именно группы интересов амортизируют партийное влияние.

Одним из примеров этого является первый срок правительства канцлера Г. Шрёдера (1998–2002). В 1998 г. коалиция Социал-демократической партии Германии и партии зеленых сменила христианско-либеральную коалицию. Однако сближение по различным вопросам с Россией стало происходить не сразу (в 1999 г. отношения ухудшились из-за операции НАТО против Югославии), а только с 2001–2002 гг. В эти годы происходило улучшение отношений России с Западом и активизация экономической группы интересов на российском направлении.

Если распределить партии по близости к двум основным группам интересов, то к экономической группе интересов близки ХСС, СДПГ, ХДС и СвДП. При этом к правозащитной группе интересов близки зеленые, ХДС и СвДП. В ХДС и СвДП есть политики, близкие экономической группе интересов, так политики, близкие правозащитной группе. Правые и левые популисты – «Левые» и «Альтернатива для Германии», несмотря на то что они активно позиционируют себя по отношению к России, не имеют сильных связей ни с экономической, ни с правозащитной группами интересов. Бизнес традиционно выбирает для взаимодействия силы мейнстрима, а многие правозащитники считают как левых, так и АдГ нерукопожатными.

Интересы немецкого бизнеса развивать отношения со странами социалистического лагеря входили в противоречие с политической линией ХДС, предусматривавшей следование «доктрине Хальштейна». В этом вопросе СвДП была не столь принципиальна. А СДПГ была сторонницей стратегии малых шагов, постепенного изменения стран Восточного блока через сближение с ними. Согласно этой мысли необходимо было уйти от «доктрины Хальштейна», поскольку страны Востока не виноваты в том, что они признают ГДР. Это их «врожденный порок». Поэтому интересы экономической группы интересов ФРГ на восточном направлении совпали с идейным базисом Социал-демократической партии Германии. Идейная близость СДПГ и немецкого бизнеса во внешней политике появилась в 1960-е гг. и сохраняется до сегодняшнего дня. Социал-демократов их политические оппоненты часто обвиняют в беспринципности. Однако мягкая линия (*soft line*) социал-демократов и даже их экономизированность во внешней политике связаны с их приверженностью стратегии «малых дел», которая развела их с ортодоксальным марксизмом.

В ХДС, помимо экономического крыла, сильно также правозащитное. Г. Коль, подобно своему однопартийцу К. Аденауэру, являлся тем политическим лидером, который был нечувствителен к экономическим группам интересов. Для канцлера немецкого единства первостепенное значение имели политические идеалы, а не экономические интересы. Г. Коль стал первым федеральным канцлером, который регулярно использовал проблематику прав человека во внешней политике.

В отношении советского руководства Г. Коль проводил жесткий курс до конца 1987 г. Только с конца 1987 г., когда стал очевиден серьезный настрой команды М.С. Горбачёва на новую разрядку и невмешательство во внешней политике, а также новое мышление и перестройку внутри страны, Коль кардинально изменил подход к Советскому Союзу, сменив вражду на дружбу.

Правозащитное крыло в ХДС заметно усилилось после объединения Германии в 1990 г. и при председательстве А. Меркель.

Христианско-социальный союз связан с крупными баварскими концернами. В ХСС значительно слабее представлена правозащитная позиция, нежели в его партии-сестре ХДС. Его позиция по многим вопросам самостоятельна от ХДС. ХСС более консервативен и меньше ориентирован на проблематику прав человека во внешней политике.

Свободная демократическая партия Германии (СвДП) считается партией предпринимателей и вместе с этим критически настроенной по отношению к России. Политика в отношении России не является объектом первоочередного внимания немецких либералов. Внешнеполитическую проблематику СвДП традиционно отдает на откуп старшему партнеру по коалиции, чтобы добиться больших предпочтений в вопросах социально-экономических, которые и являются коньком партии. Руководство СвДП не может идти вразрез с экономическими интересами немецкого бизнеса. В 2009 г., когда СвДП стала младшим партнером по коалиции союза ХДС/ХСС вместо СДПГ, негативного влияния на германо-российские отношения, которого некоторые опасались, так и не произошло. СвДП уделяет внимание в большей степени общественным и экономическим связям с Россией, а не политическим.

«Союз 90/Зеленые» сильно критикует Россию за нарушения прав человека. Эта партия очень тесно переплетена с правозащитной группой влияния. Необходимо отметить, что партия зеленых уделяет большое внимание контактам с гражданским обществом и общественными организациями России.

Позицию левой партии отличает стремление к включению России в политику ЕС на восточном направлении, а не к ее изоляции. Левым, одной из самых антиамериканских политических сил Германии, импонирует декларируемый Москвой курс на многополярный мир. Их представители почти никогда не критикуют Россию. При этом левые являются самой раздробленной и неоднородной партией. Среди их политиков можно выделить прагматиков, анархистов, сталинистов и представителей других крыльев. Например, в числе анархистов есть и те, кто уделяет повышенное внимание «имперским амбициям» официальной Москвы и отягощенности ее политики «преступлениями прошлого». Однако это пока не находит отражения на общепартийном уровне. Но, вероятно, в будущем такая позиция станет более значимой, что может изменить партийный курс. Тем более что для левых экономическая составляющая отношений с Россией не имеет большого значения, может в долгосрочной перспективе сблизить их установки с позициями зеленых и правозащитной группой интересов.

«Альтернатива для Германии» в отношении России исповедует дружественный прагматизм, не отягощенный повышенной нормативностью. АдГ выступает за учет интересов России и совместное разрешение проблем на постсоветском пространстве, включая обсуждение заключения договоров об ассоциации стран Восточного партнерства с ЕС. Эта позиция роднит партию с другими правопопулистскими и евроскептическими партиями, как, например, Национальный фронт во Франции. Позиция АдГ близка установкам экономической группы интересов.

Представители правящих партий (и идеалисты, и прагматики) демонстрируют солидарность в отношении антироссийских санкций, принимая во внимание линию оппозиционных Левой партии и партии «Альтернатива для Германии» (АдГ). Это аналогично тенденциям партийно-политического спектра ЕС, когда партии мейнстрима консолидируются против евроскептиков-популистов по российскому вопросу.

Выводы. В немецкой политике по отношению к России можно выделить следующие постоянные группы интересов: экономическую, правозащитную и идейную. Указанные группы интересов оказывают компенсирующее влияние друг на друга и политику ФРГ, что способствует качеству и балансу политики Германии в отношении России. В последние годы возрастает значение правозащитной группы интересов в немецкой политике в отношении Москвы, потенциал экономической и идейной групп несколько уменьшился.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Павлов Н.В., Новиков А.А. Внешняя политика ФРГ от Аденауэра до Шрёдера. М., 2005. С. 81.
2. Haftendorn H. Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000. Stuttgart-München, 2001. S. 255.
3. Немецкие эксперты предлагают России вступить в НАТО. URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/479554> (дата обращения: 23.12.2017.)
4. Wedgwood Benn D. On re-examining western attitudes to Russia // International Affairs, Vol. 90, no. 6, November 2014. P. 1319-1328.
5. Anatol Rapoport. Have intellectuals a class interest? University of Michigan Press. 1960. P. 31-49.

Поступила в редакцию 25.12.17

*F.A. Basov***INTEREST GROUPS OF THE GERMAN POLICY TOWARDS RUSSIA**

This paper presents analysis of interest groups that participate in establishing the German policy towards Russia. The goal of the article is to try to understand the essence of the German policy towards Russia, which is revealed in the realization of goals of the interest groups of state institutions. The author describes the main interest groups, based on the retrospective political analysis and the method of description. The change of the potential of influence on the state policy towards Russia of different interest groups is showed in the article. Particular attention is paid to the connection between interest groups and political parties. The last changing of the party-political system of the FRG (appearance of a new parliament party and transformation of the party-system) is also represented. Besides contradictions and struggle of different interest groups there are examples of their common goals and cooperation on the way to realize those goals. This aspect is also shown in the article. The author illustrates the difference between interest groups and influence groups. The work is based on the system approach. Main methods used by the author were retrospective political analysis, comparative analysis, method of description and method of included surveillance.

Apart from traditional for many political systems interest groups – economical group and human rights group – which have contradictions in many aspects, “ideological group” (“idea group”) is also exists in German policy towards Russia, which is connected with business, but is an independent interest group. There are also some situational (bureaucracy) groups. All this groups compensate each other, which ensures balance of the FRG policy towards Russia. In last years the potential of influence of the human right group increased in the German foreign policy.

Keywords: Germany, Russia, interest groups, influence groups, political parties, German-Russian relations, German foreign policy, foreign policy formation.

Басов Федор Алексеевич,
кандидат политических наук, научный сотрудник
Национальный исследовательский институт
мировой экономики и международных отношений
им. Е.М. Примакова Российской академии наук
117997, Россия, г. Москва, Профсоюзная ул., 23
E-mail: fabasov2@mail.ru

Basov F.A.,
Candidate of Politics, Research fellow
Primakov National Research Institute
of World Economy and International Relations
of the Russian Academy of Sciences
Profsoyuznaya st., 23, Moscow, Russia, 117997
E-mail: fabasov2@mail.ru