

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

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



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

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

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск III) №16, 2023 (№313)**

О новой стратегии Германии по отношению к Китаю

Белов В.Б.

Аннотация. 13 июля 2023 года МИД ФРГ опубликовал долгожданную стратегию германо-китайских отношений. Первый в полувековой истории двусторонних дипломатических связей подобного рода документ посвящён всем сферам сотрудничества Германии и Китая. В статье анализируется история его создания, рассматривается содержание отдельных разделов и даётся оценка их основных положений.

Ключевые слова: Германия, ФРГ, Китай, КНР, Россия, Европейский союз, ЕС, стратегия, партнёрство, конкуренция, соперничество.

Автор. **Владислав Борисович Белов** – кандидат экономических наук, в.н.с., заместитель директора по научной работе, руководитель Отдела страновых исследований и Центра германских исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: belov@instituteofeurope.ru
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics31620231624> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/VVUJQS>

13 июля 2023 года ровно через месяц после публикации первой в истории Германии Стратегии национальной безопасности¹ в Берлине презентована первая в истории официальных отношений с Пекином «Стратегия Федерального правительства по Китаю»². Она строится на триаде, заявленной в коалиционном договоре (ноябрь 2021 г.) и закреплённой Стратегии национальной безопасности от 14 июня 2023 г.: КНР является для ФРГ одновременно партнёром, конкурентом и соперником.

К предыстории вопроса

Внешнеполитическое ведомство, как и обещало, подготовило проект документа к концу осени 2022 г., но его содержание вызвало протесты китайской стороны, а также критику со стороны структур правительства (включая Ведомство федерального канцлера), политической оппозиции и немецкого бизнес-сообщества, вовлечённого в кооперацию с Поднебесной.

Основная причина – желание «зелёного» руководства МИД сделать документ максимально жёстким в соответствии с ценностным подходом своей партии к вопросам прав человека и соблюдения демократических норм. Это вошло в противоречие с мнением большинства политических и хозяйственных групп интересов, желающих не столько усилить соперничество, сколько сохранить дальнейшее партнёрство и кооперацию с Китаем на фоне разумно-сдержанной критики Пекина по наиболее чувствительным для Германии вопросам³. Такие подходы нельзя было оставить без внимания, их пришлось учитывать и встраивать и в китайскую стратегию, и в Стратегию национальной безопасности. Проект документа по Китаю был отправлен на переработку. При этом стало понятно, что он не может быть принят раньше упомянутой Стратегии, сроки публикации которой в течение зимы и весны 2023 г. постоянно передвигались.

Глава внешнеполитического ведомства А. Бербок в середине апреля 2023 г. перед визитом в Пекин заявила, что в ходе переговоров с китайскими коллегами уточнит основные подходы и положения готовящегося документа, подчеркнув важность сочетания ценностного подхода и взаимовыгодных хозяйственных связей с Китаем⁴. Канцлер О. Шольц перед поездкой в КНР в начале ноября 2022 г. опубликовал более

¹ См.: Белов В.Б. Первая в истории Германии комплексная Стратегия национальной безопасности // Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН» (Выпуск II) №13, 2023 (№310) DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21320234453>

² China-Strategie der Bundesregierung. Berlin. 2023. – 64 S. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608578/2b2effbc0886ef7ae0b22aaeacf199be/china-strategie-data.pdf> (дата обращения: 13.07.2023)

³ Свои предложения подготовили Германская внешнеторговая палата в Китае, Азиатско-Тихоокеанский комитет немецкого бизнеса, Союз немецких машиностроителей (VDMA). См.: Heide D. Debatte um deutsche Chinastrategie macht Wirtschaft nervös. Handelsblatt. 12.01.2023. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/aussenpolitik-debatte-um-deutsche-chinastrategie-macht-wirtschaft-nervoes/28918920.html> (дата обращения: 13.07.2023)

⁴ Außenministerin Annalena Baerbock vor ihrer Abreise nach China und Südkorea. Auswärtiges Amt. 12.04.2023. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/259274> (дата обращения: 13.07.2023)

подробный концептуальный текст, в котором изложил пять основных (и весьма взвешенных) тезисов своего видения будущего двусторонних отношений⁵.

В презентованной в середине июня 2023 г. Стратегии национальной безопасности МИД ФРГ уделил «китайскому фактору» минимум места. В основном речь шла о триаде. Через неделю после публикации 20 июня впервые с 2019 г. в очном формате состоялись седьмые германо-китайские консультации, в ходе которых, по информации немецкого правительства, были достигнуты положительные результаты. Берлин и Пекин договорились об организации диалога по вопросам климата и заявили о готовности совместно разрабатывать способы сокращения выбросов парниковых газов. В конце 2023 г. в Китае планируется двусторонний экологический форум под патронажем министров иностранных дел обоих государств. В ходе консультаций стороны также обсудили вопросы продовольственной безопасности, прав человека, экономики, финансов и торговли⁶. Некоторые немецкие эксперты и политики выразили недовольство тем, что федеральный канцлер во время переговоров «сгладил всё острые углы» и не высказал достаточной критики.

Примечательной стала публикация 28 июня 2023 г. одного из ведущих европейских мозговых центров. Расположенный в Берлине Институт Меркатор по изучению Китая (*Mercator Institute for China Studies, MERICS*) выступил с докладом «Шаткий Китай: пять сценариев третьего срока Си Цзиньпина» (*Shaky China – Five scenarios for Xi Jinping's third term*). Материал подготовлен под методологическим руководством Института системных и инновационных исследований Фраунгофера. В качестве базового сценария авторы выбрали «латентно нестабильный, склонный к кризисам Китай», в котором сохраняются текущие тенденции: замедление экономического роста, централизация власти, внешнеполитическая напряженность и неопределенность, в т.ч. связанные со СВО на Украине. Среди других сценариев: возможность успешной реализации Пекином своей амбициозной программы; сценарий проблем в развитии Китая из-за внутренних слабостей и внешнего давления; сценарий эскалации в Тайваньском проливе. Как наименее вероятный рассматривается возврат к «реформированному Китаю» и открытости, которые «в прошлые десятилетия сделали возможными интенсивные политические и экономические контакты с европейскими странами»⁷.

Сотрудники *MERICS* накануне заседания Европейского совета в конце июня, на котором обсуждались и отношения ЕС и КНР, опубликовали ряд дополнительных к

⁵ Für einen offenen und klaren Austausch mit China. Deutsche Vertretungen in China. 03.11.2022. <https://china.diplo.de/cn-de/aktuelles/neuigkeiten/-/2561644> (дата обращения: 13.07.2023)

Накануне его визита в бундестаг состоялись дебаты на тему германо-китайских отношений.

⁶ 7. Deutsch-Chinesische Regierungskonsultationen in Berlin. Deutsche Vertretungen in China. 05.07.2023. URL: <https://china.diplo.de/cn-de/aktuelles/neuigkeiten/-/2605944> (дата обращения: 13.07.2023)

⁷ "Shaky China": Fünf Szenarien für Xi Jinpings nächste Amtszeit. MERICS. 28.06.2023. URL: <https://merics.org/de/studie/shaky-china-fuenf-szenarien-fuer-xi-jinpings-naechste-amtszeit> (дата обращения: 13.07.2023)

опубликованному докладу тезисов⁸. Они явно адресованы О. Шольцу и А. Бербок. Основное содержание сводится к следующему. Сформулированные в 2019 г. принципы политики ЕС по отношению к КНР необходимо обновить. При сохранении трёхстороннего подхода (триады) надо учитывать, что центр тяжести за эти годы сместился с партнёрства на конкуренцию и системное соперничество. Следует предпринять шаги по уменьшению рисков стратегической зависимости ЕС от КНР при одновременном усилении взаимодействия во взаимовыгодных областях и расширении партнёрства с другими странами. Особое внимание требуется уделить систематизации согласования вопросов отношений с Китаем между европейскими институтами, государствами-членами и другими заинтересованными сторонами⁹.

Именно в *MERICS*, против которого МИД Китая в марте 2021 г. ввёл санкции, А. Бербок выступила 13 июля с докладом, посвящённым новой стратегии федерального правительства в отношении Китая. В его обсуждении приняли участие эксперты и депутаты бундестага¹⁰. Глава германского МИД особо подчеркнула, что заявленная в коалиционном соглашении стратегия в отношении Китая разработана с учётом многочисленных обсуждений и дискуссий с членами парламента, представителями немецкого бизнеса, науки и неправительственных организаций. К её подготовке были привлечены и международные эксперты. Отдельные аспекты обсуждались с представителями Китая.

Структура Стратегии

Документ на 64 страницы состоит из шести разделов, пять из которых подразделяются на нескольких подпунктов.

1. Во *Введении* даётся характеристика целей стратегии, двусторонних отношений, их триады и опоры на ценности и интересы.
2. *Немецкая стратегия по Китаю в рамках общей китайской политики Евросоюза*. В этой части говорится о встроенности национальной стратегии в общеевропейскую политику, о согласовании с Брюсселем и европейскими партнёрами содержания двусторонних переговоров, включая межправительственные консультации, а также

⁸ Updating the EU action plan on China: De-risk, engage, coordinate. *MERICS*. 29.06.2023. URL: <https://merics.org/en/report/updating-eu-action-plan-china-de-risk-engage-coordinate> (дата обращения: 13.07.2023)

⁹ Updating the EU action plan on China: De-risk, engage, coordinate. *MERICS*. 29.06.2023. URL: <https://www.merics.org/en/report/updating-eu-action-plan-china-de-risk-engage-coordinate> (дата обращения: 13.06.2023)

¹⁰ Rede von Außenministerin Baerbock bei *MERICS* zur Zukunft der deutschen Chinapolitik. Auswärtiges Amt. 13.07.202. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/deutsche-chinapolitik/2608648>; Außenministerin Baerbock zur Zukunft der deutschen Chinapolitik. 13.07.2023. https://www.youtube.com/watch?v=btXg54MQ_I0 (дата обращения: 14.07.2023). Сотрудники Института обратили внимание на то, что подготовка Стратегии продолжалась 83 недели. А. Бербок в своём выступлении также подчеркнула, что последние 83 часа обсуждала её с коллективом *MERICS*.

об ответственности Берлина за реализацию в рамках сотрудничества с КНР хозяйственно-политических интересов Евросоюза.

3. *Двусторонние отношения с Китаем*: взаимодействие на правительственном, парламентском и гражданско-общественном уровне; роль прав человека; экономическая кооперация; защита климата, окружающей среды и биоразнообразия; сферы образования, науки и исследований; «Повестка устойчивого развития 2030».
4. *Усиление Германии и ЕС*. Самый большой раздел о штандортной политике Германии в контексте Единого внутреннего рынка ЕС; диверсификации цепочек поставок; технологическом суверенитете; рисках на китайских рынках; торгово-политическом инструментарии; инвестиционных механизмах; экспортном контроле; защите критической инфраструктуры; резильентности; кибербезопасности.
5. *Международное сотрудничество*. Речь идёт о глобальных партнёрствах; торговой политике и диверсификации поставок; технологиях; инфраструктуре и проекте ЕС *Global Gateway*; реформе ВТО; ООН; политике безопасности; контроле за вооружениями и мерах доверия.
6. *Политическая координация и компетенция в вопросах отношений с Китаем*. В заключительном разделе освещены вопросы координации работ различных структур, вовлечённых в китайское направление, и обеспечение их необходимыми профессиональными кадрами.

Основные идеи и послания документа

Одно из важнейших посланий размещено на обложке документа, где изображена доска и фишки китайской игры Го¹¹. Китайские власти в своей внешней политике давно руководствуются её постулатами. Нынешний кабинет министров ФРГ в отличие от многих представителей Запада это понял. Если Пекин в этой геополитической игре по правилам Го – явный гроссмейстер, то Берлин лишь пытается понять её тактику и стратегию. Авторы Стратегии исходят из того, что Китай за последние годы изменился. Поэтому должна меняться и китайская политика федерального правительства, но при сохранении принципиального подхода к КНР в рамках определённой Европейским советом в 2019 г. триады, в которой всё большее место занимает элемент системного (ценностного) соперничества.

Тем не менее, приоритетное внимание в Стратегии уделено не третьему, а второму элементу триады – хозяйственно-политической конкуренции Германии с Китаем. По мнению Берлина, необходимо снижать экономическую зависимость Германии от КНР в

¹¹ В пояснении к фото сказано: «В Го (围棋) играют два человека, которые поочередно размещают черные или белые камни на доске с квадратной сеткой. У игроков есть 10^{170} возможных вариантов размещения фигур. В отличие от шахмат, цель Го заключается в завоевании выгодных позиций и защите так называемых „свобод“».

критически важных областях (поставках материалов, сырья и пр.) и минимизировать связанные с этим риски (*de-risking*)¹². Но делать это так, чтобы не отказываться от стратегического курса на переплетение двух экономических пространств и всячески демонстрировать, что федеральное правительство не стремится отделяться от Китая (*de-coupling*). Следует переходить к диверсификации поставок из других государств¹³, в первую очередь редкоземельных металлов. В качестве одного из обоснований используется лукавый аргумент бывшей зависимости Германии от поставок газа из России, которую удалось ликвидировать ценой 200 млрд евро.

В полной мере этот подход относится к отдельным немецким хозяйствующим субъектам, которым придётся сокращать и избегать любых односторонних зависимостей. Им следует уделять больше внимания комплексной экономической безопасности и не подвергать опасности партнёров по кооперационным цепочкам. Более того, компании с высокой степенью зависимости от китайских рынков в будущем будут обязаны брать на себя всё большую часть финансовых рисков (подразумевается, что госгарантии будут уменьшаться или отменяться). По мнению главы германского внешнеполитического ведомства, собственники бизнеса должны нести полную ответственность за рискованные деловые решения: «В долгосрочной перспективе не будет возможности доверяться невидимой руке рынка в хорошие времена и просить помощи государства в кризисные»¹⁴. Здесь явно просматривается почерк министра экономики Р. Хаббека, желающего взять под контроль китайский внешнеэкономический вектор. В Стратегии записано, что федеральное правительство продолжит информировать компании о рисках, связанных с ведением бизнеса в Китае, а также усилит обмен информацией с наиболее активными из них, в т.ч. на доверительном уровне.

Для уменьшения технологической зависимости Германии, усилится контроль за выдачей экспортных гарантий на поставки немецких товаров и услуг, которые будут пристально изучать в части наличия чувствительных технологий. Государство также продолжит разработку перечня товаров, подлежащих экспортному контролю с точки зрения новых технологических разработок и требований к кибербезопасности.

¹² Под снижением рисков А. Бербок также понимает возможное введение таможенных пошлин и торговых ограничений против китайских товаров и услуг, обеспечивающих справедливую конкуренцию и защищающих немецкие и европейские компании в ЕС: «Европа должна быть и рычагом, и щитом».

¹³ В Стратегии сказано, что правительство Германии приверженно скорейшему завершению текущих переговоров и ратификации уже подготовленных ЕС соглашений, в т.ч. с МЕРКОСУР, Австралией, Мексикой, Чили, Кенией, Новой Зеландией, Индией, Индонезией и Таиландом. Указано на необходимость возобновить переговоры с Малайзией и Филиппинами.

¹⁴ „Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale“: Baerbock stellt China-Strategie vor. RND. 13.07.2023. <https://www.rnd.de/politik/partner-wettbewerber-und-systemischer-rivale-baerbock-stellt-china-strategie-vor-CPJ62C6LC5HFPGE7XHK4HF3KZY.html> (дата обращения: 14.07.2023). В Стратегии записано, что немецкие компании, работающие в Китае, должны быть готовы брать на себя основные риски, чтобы «в случае геополитического кризиса не пришлось использовать государственные средства для их спасения».

Особое внимание в Стратегии уделено углублению взаимодействия в области охраны окружающей среды и защиты климата. Подчёркивается, что Китаю принадлежит одно из ведущих мест в мире в достижении климатически нейтральных целей.

С хозяйственной конкуренцией тесно связано и ценностное соперничество – в Стратегии затронут вопрос необходимости соблюдения «чистоты» цепочек поставок, в которых недопустимо наличие элементов нарушения прав человека (использование принудительного труда и пр.). Признавая принцип «одного Китая», обращается внимание на важность сохранения безопасности торговых путей, пролегающих вдоль Тайваня. Одновременно подчёркнута необходимость углубления кооперации немецких компаний с тайваньскими фирмами.

Заключение

Для Стратегии характерна относительная взвешенность в изложении прежних спорных подходов, которые, судя по всему, удалось согласовать МИД и Ведомству федерального канцлера в течение первой половины 2023 г. Основной лейтмотив документа – минимизация рисков и снижение критической зависимости немецкой экономики от Китая при сохранении стратегического характера двусторонних отношений, встроённых в политику ЕС. Разработанные Брюсселем цели и задачи в отношении Пекина являются определяющими. Собственные оригинальные и свежие идеи в документе отсутствуют.

Жёсткий подход А. Бербок нашёл выражение в месте презентации доклада – Институт Меркатора (его сотрудники с 2021 г. находятся под санкциями китайского МИД), а также в отдельных тезисах её выступления.

Россия и украинский конфликт – факторы, которые сегодня в наибольшей степени раздражают Берлин во внешнеполитической сфере, в т.ч. из-за подходов китайских властей, что нашло отражение в Стратегии. Канцлер и другие члены кабинета и дальше будут будировать «российский вопрос» и оказывать давление на Поднебесную с целью ухудшить её отношения с Россией.

Как и в Стратегии национальной безопасности, не уточнены источники финансирования китайской стратегии, включая планируемую диверсификацию внешнеторговых потоков. Во многих положениях прослеживается явное давление на бизнес, по-прежнему заинтересованный в продолжении и углублении кооперации с китайскими партнёрами. Германским предпринимательским группам интересов так и не удалось убедить министерство экономики в необходимости продолжить господдержку экспансии немецких капиталов на китайском направлении. Вице-канцлер Р. Хабек послал чёткий сигнал – бизнес сам несёт ответственность за дальнейшую активность на рынках Китая. Более того, для уменьшения технологической зависимости усилится контроль за выдачей экспортных гарантий на поставки немецких товаров и услуг, которые будут внимательно изучаться с точки зрения наличия чувствительных технологий. Германия

также продолжит разработку перечня товаров, подлежащих экспортному контролю. Тем не менее, руководство ведущих союзов и ассоциаций в целом поддержали Стратегию.

Посольство КНР в Берлине 14 июля опубликовало заявление: «Китай решительно выступает против использования вопросов, связанных с Тайванем, Синьцзяном, Гонконгом, Южно-Китайским морем и правами человека, для вмешательства во внутренние дела Китая, искажения и дискредитации Китая и даже подрыва основных интересов Китая»¹⁵. Но в целом реакция официального Пекина, до этого уже негативно оценившего китайские положения в Стратегии национальной безопасности, оказалась достаточно сдержанной. Отметим явное влияние канцлера на смягчение формулировок в отношении наиболее чувствительных для Китая тем, что вызвало критику. Значимо и то, что документ получил благожелательные отзывы властей Тайваня.

По всей видимости, как и в период правления А. Меркель, китайские власти до 2025 г. в большей степени будут ориентироваться на рабочие контакты с канцлером и его Ведомством и в меньшей – с «зелёным» руководством МИД и минэкономики. Прагматичные отношения можно ожидать на уровне правительственных структур, отвечающих за вопросы климата и охраны окружающей среды.

В сентябре 2023 г. Стратегия федерального правительства по Китаю обсудят в бундестаге. С большой долей вероятности, значительных проблем в ходе дискуссий не возникнет, и документ будет утверждён.

Дата выпуска: 17 июля 2023 года

Germany's New Strategy In Relations With China

Author: *Vladislav Belov, Candidate of Science (Economics), Leading Researcher, Deputy Director for Research, Head of the Department of Country Studies and the Center for German Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: belov@instituteofeurope.ru*

Abstract. *On July 13, 2023, German Foreign Ministry published the long-awaited Strategy of German-Chinese relations. The document is the first of its kind in 50 years of bilateral diplomatic relations between Berlin and Beijing. It is dedicated to all areas of cooperation between Germany and China. The article analyses the stage of the Strategy's preparation, examines its individual chapters and evaluates their main points.*

Key words: *Germany, China, Russia, European Union, EU, strategy, partnership, competition, rivalry.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics31620231624> EDN: <https://www.elibrary.ru/VVUJQS>

¹⁵ Botschaft in Berlin: China ist Deutschlands Partner, kein Rivale. German.china.org.cn. 14.07.2023. URL: http://german.china.org.cn/txt/2023-07/14/content_92288241.htm

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: July 17, 2023.