

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ**

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

ГЕРМАНИЯ. 2013

МОСКВА 2014

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

ГЕРМАНИЯ. 2013

**Доклады Института Европы
№ 304**

Москва 2014

УДК [323/324:338.2](430)"2013"
ББК 66.3(4Гем),13+65.9(4Гем)
Г38

Редакционный совет:
Ал.А. Громько (председатель),
Е.В. Ананьева, Ю.А. Борко,
В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдоров

Под редакцией В.Б. Белова

Рецензенты:

Павлов Николай Валентинович, доктор исторических наук
Циренщиков Вадим Сергеевич, доктор экономических наук

Номер государственной регистрации: № 01200905001
«Комплексное исследование развития стран и регионов
Европейского континента на современном этапе»

В подготовке материалов к печати принимала участие
Е.В. Дрожжина

Германия. 2013 = Germany. 2013 / [под ред. В.Б. Белова] . – М. : Ин-т Европы РАН , 2014. – 140 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджет. учреждение науки Ин-т Европы Российской академии наук ; № 304). – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-036-1.

В работе рассматриваются основные политические и экономические процессы в Германии в течение 2013 г., анализируются особенности предвыборной борьбы за места в бундестаге, формирования новой правительственной коалиции и содержания коалиционного договора.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

ISBN 978-5-98163-036-1

© ИЕ РАН, подготовка текста, 2014

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

GERMANY. 2013

**Reports of the Institute of Europe
№ 304**

Moscow 2014

Аннотация

В очередном аналитическом ежегоднике Центра германских исследований ИЕ РАН рассматриваются основные политические и экономические процессы в Германии в течение 2013 г., анализируются особенности предвыборной борьбы за места в бундестаге, формирования новой правительственной коалиции и содержания коалиционного договора. Отдельное внимание уделяется вопросам энергетической трансформации, реформе образования и бундесвера, промежуточным итогам дебюрократизации, восточному вектору немецкой внешней политики, а также шпионскому скандалу с США.

Annotation

The analytical yearbook of the Center for German Studies of IE RAS examines the main political and economic processes in Germany during 2013, analyzes the particularities of the election campaign for the Bundestag, the formation of a new coalition government and the content of the coalition agreement. Special attention is paid to energy transformation, reforms of education and of the Bundeswehr, the intermediate results of de-bureaucratization, the eastern vector of German foreign policy, as well as to the hacking spy scandal.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение. В.Б. Белов.....	7
Глава 1. В.Б. Белов. Минимальный экономический рост при снижении экспорта.....	11
Глава 2. Е.П. Тимошенкова. Выборы в германский парламент: основные результаты и их влияние на партийно-политическую систему Германии.....	34
Глава 3. Н.В. Супян. Энергетическая трансформация ФРГ после выборов: актуальные проблемы возобновляемой энергетики.....	51
Глава 4. В.В. Антюшина. Налог на финансовые операции и его последствия для ФРГ и ЕС.....	65
Глава 5. Е.А. Романова. Модернизация сферы образования: планы и факты.....	73
Глава 6. Н.В. Меден. Продолжение реформы бундесвера: ставка на социальную составляющую.....	86
Глава 7. А.А. Синдеев. Шпионский скандал и германо- американские отношения.....	98
Глава 8. В.Б. Белов. Российско-германское сотрудничество – хорошее состояние на фоне плохой атмосферы.....	107
Глава 9. А.В. Девятков. Новые акценты немецкой «восточной политики».....	124
Заключение. В.Б. Белов.....	134
Об авторах.....	137

CONTENT

Introduction.....	7
Chapter 1. V.B. Belov. Minimum economic growth against export reduction.....	11
Chapter 2. E.P. Timoshenkova. Election to the German Parliament: main results and their impact on party political system in Germany.....	34
Chapter 3. N.V. Supyan. Transformation of German Energy policy after the election : problems of renewable energy.....	51
Chapter 4. V.V. Antyushina. Financial Transactions Tax and its implications for Germany and the EU.....	65
Chapter 5. E.A. Romanova. Modernization of the education system: plans and facts.....	73
Chapter 6. N.V. Meden. Continuations of the Bundeswehr reform: Betting on the social component.....	86
Chapter 7. A.A. Sindeev. The Spy scandal and German- American relations.....	98
Chapter 8. V.B. Belov. Russian-German cooperation – a good atmosphere in spite of bad weather conditions.....	107
Chapter 9. A.V. Devyatkov. New accents in German «Ostpolitik».....	124
Conclusion. V.B. Belov.....	134
About the Authors.....	137

ВВЕДЕНИЕ

2013 г. прошёл в Германии под знаком предвыборной борьбы, соответственно, выборов в нижнюю палату парламента, последующем непростом формировании новой правительственной коалиции и определении основных параметров её будущей деятельности.

Прошедшая кампания показала, что ни одна из партий не смогла предложить яркие, интересные и направленные в будущее положения, которые бы свидетельствовали о комплексном видении хозяйственно-политического развития страны в среднесрочной перспективе в существенно изменившихся/меняющихся внутренних и внешних условиях и которые, среди прочего, были направлены на совершенствование механизма социального рыночного хозяйства. Во многом это было связано с традиционной осторожностью и нежеланием потерять расположение электората, что обусловило ориентацию основных программных положений на патерналистски настроенных избирателей. В большей степени речь шла о точечной настройке традиционных установок и положений.

Одним из важнейших факторов, определивших электоральные настроения немецких граждан, стала хорошая экономическая ситуация в стране. Рост ВВП, начавшийся в послекризисный 2010 г. и продолжившийся в 2011–2012 гг., сохранился и в предвыборном году, составив скромные 4%. Инфляция и безработица в 2013 г. остались на приемлемых уровнях – более того, они были даже несколько ниже показателей предыдущего года. Увеличилось количество занятых, в том числе и социально защищённых. Снижение внешнего спроса компенсировал рост внутреннего. В этих условиях правящая коалиция располагала объективным преимуществом по отношению к оппозиции, апеллируя к положительным показателям как к доказательствам эффективной хозяйственной политики заканчивающегося очередного законодательного периода.

Явными победителями выборов в нижнюю палату парламента Германии¹ стала возглавляемая Ангелой Меркель партия

¹ В 2012 г. была проведена реформа избирательной системы, которая опреде-

ХДС и её младший партнёр баварская ХСС (председатель – Хорст Зеехофер). Этот союз набрал 22 сентября 2013 г. 41,5% голосов (+7,7% к 2009 г.). Социал-демократы получили 25,7% (+2,7), Левые – 8,6% (-3,3%), Зелёные – 8,4% (-2,3%). Относительно неожиданно в бундестаг не прошли свободные демократы, получившие 4,8% (-9,8%), а новая партия «Альтернатива для Германии» недобрала до заветного 5%-ного барьера всего 0,3%.

После недолгих раздумий союз ХДС/ХСС в качестве партнёра по коалиции выбрал партию СДПГ, с которой провёл трудные, но содержательные переговоры. В результате 27 ноября был подготовлен проект коалиционного договора, подписанный его участниками 16 декабря 2013 г. В целом его положения направлены на повышение конкурентоспособности немецкого хозяйственно-политического и социально-экономического пространства, но каких-либо прорывных идей (если, например, сравнивать с известной «Агенда-2010» марта 2003 г.) он не содержит. 17 декабря было сформировано правительство Большой коалиции, а Ангела Меркель в третий раз избрана федеральным канцлером. Стоит отметить, что впервые в послевоенной истории процесс коалиционных переговоров и формирования правительства длился столь долго, и впервые судьба коалиционного соглашения зависела от внутрипартийного референдума, проведённого в начале декабря социал-демократами².

Ряд важных событий 2013 г. во многом определили будущие задачи новой старой Большой правительственной коалиции, поэтому именно им (наряду с анализом особенностей и итогов выборов) в настоящем ежегоднике уделяется особое внимание.

Одной из важнейших остаётся энергетическая трансформация немецкой экономики. Стремление федерального правительства обеспечить конкурентоспособность отечественных энерго-

лила ряд новых особенностей распределения мест в бундестаге. В соответствии с ней, начиная с сентябрьских выборов 2013 г., их количество определяется числом «гарантированно пропорционально» отданных за партии голосам. При этом предусмотрено выравнивание «лишних мандатов» за счёт увеличения количества мест для других партий, что предполагает обеспечение пропорции (по вторым голосам) согласно результатам голосования.

² Более подробно см.: Владислав Белов. Новая старая Большая правительственная коалиция в Германии. http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id_4=2939#top. Доступ: 19.03.2014.

ёмких промышленных предприятий путём введения «экологических» льгот вызвало противоречивую реакцию в политических и экономических кругах, обществе, а также на европейском уровне. В ходе предвыборной борьбы все партии активно разыгрывали энергетическую карту, предлагая свои, в основном слабо конкретизированные, способы разрешения сложившихся противоречий. В новом правительстве появилось новое министерство экономики и энергетики, одной из основных задач которого стал поиск оптимального выхода из сложнейшей ситуации.

Предвыборные дискуссии выявили ряд неудовлетворительных промежуточных итогов проводимой реформы бундсвера. Новый министр обороны У. фон дер Ляйен, объявив решение социальных проблем в армии основным приоритетом, старается отвлечь внимание общества от ряда неудач. К ним можно отнести отсутствие положительных сдвигов в изменении принципа комплектования, а именно переводе армии на добровольную основу; не только отсутствие ожидаемой экономии бюджета, но и появление потребности в дополнительном финансировании нескольких статей, в том числе из-за необходимости перевооружения и по причине нехватки специалистов. По-прежнему не регламентированы политические принципы, лежащие в основе принятия решений о правомерности действий немецкой армии за пределами страны.

Перемены в сфере образования свидетельствуют о существенном рывке в уровне качества образовательных услуг и содержании управления процессами, от которых во многом зависит будущая конкурентоспособность страны. При этом новое правительство не намерено снижать темпы и свёртывать программы финансирования сферы образования, понимая все сложности продолжения реформ в условиях глобальных и внутренних вызовов. Растёт доля студентов, которые выбирают для обучения прикладные вузы. Немецкая дуальная система обучения по-прежнему даёт эффективные ответы на запросы рынка труда. Одновременно сохраняется необходимость адаптации сферы образования к нуждам рынка труда вследствие демографических изменений: сокращается рождаемость и увеличивается доля пожилого населения, растёт доля населения с миграци-

онным фоном. В последние годы в стране обозначилась тенденция нехватки на рынке труда квалифицированных кадров, актуальными остаются вопросы привлечения женщин на руководящие должности, сохранения существующих различий в уровне оплаты труда между ними и мужчинами, остающиеся трудности в доступе к образованию для малообеспеченных слоёв населения и мигрантов.

2013 г. охарактеризовался шпионским скандалом, который проверил на прочность трансатлантические отношения Германии. Как показало развитие событий во второй половине года, он не смог оказать на них существенного влияния, не ухудшил их, как ожидалось, лишней раз показав их стратегический характер. Более того, он может привести к активизации и более тесной кооперации спецслужб обеих стран.

Непросто развивались события и на восточном направлении немецкой внешней политики. Немецкие СМИ активно формировали негативные настроения в обществе по отношению к России и её руководству. Возникла парадоксальная ситуация – атмосфера вокруг российско-германского сотрудничества была весьма напряжённой, можно сказать плохой, а фактическое состояние не только хорошим, но и поступательным. В полной мере это касалось профессиональных отношений между президентом РФ и федеральным канцлером Германии. Во многом благодаря их высокому уровню двустороннее политическое сотрудничество в начале года в целом выдержало сложнейшее испытание кризисом, вызванным событиями в начале 2014 г. вокруг Украины и Крыма. Однако в силу ряда факторов его дальнейшее развитие оказалось под вопросом.

К сожалению, в течение 2013 г. сократились абсолютные объёмы внешнеторговой кооперации, что в основном было обусловлено снижением поставок немецких машин и оборудования на российские рынки. В то же время, благодаря грамотной ценовой политике «Газпрому» удалось увеличить сбыт газа в Германии. Его основной проблемой остаются ограничения в рамках Третьего энергетического пакета, положения которого среди прочего препятствуют эффективному использованию построенной в последние годы на немецкой территории транспор-

тной инфраструктуры. Важно, что в течение года был продолжен процесс взаимного переплетения капиталов в форме прямых инвестиций.

Что касается «восточной политики» ФРГ в целом, то здесь, начиная с 2012 г., наметился значительный сдвиг, который в 2013 – начале 2014 гг. стал ещё более явным. Германия постепенно отказывается от прямого увязывания своих отношений со странами «новой Восточной Европы» (Украиной, Молдовой, Беларусью и странами Южного Кавказа) с контекстом двусторонних немецко-российских отношений. Поставлен под сомнение абсолютный приоритет партнёрства Берлина с Москвой. Эти страны шаг за шагом превращаются для Германии в отдельное важное направление её Ostpolitik, не менее значимое, чем «стратегические отношения» с Россией. ФРГ начинает всё более активно на практике поддерживать программу «Восточного партнёрства».

Редакция ежегодника закончена в конце марта 2014 г.

ГЛАВА 1. МИНИМАЛЬНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ ПРИ СНИЖЕНИИ ЭКСПОРТА

Экономическая ситуация в 2013 г. стала одним из важных факторов, определивших электоральные настроения немецких граждан. Рост ВВП, начавшийся в послекризисный 2010 г. и продолжившийся в 2011–2012 г., сохранился и в предвыборном году, составив 0,4%. Инфляция и безработица остались на приемлемом уровне – более того, они были даже несколько ниже показателей 2012 г. Увеличилась доля занятых, в том числе и социально защищённых. В этих условиях правящая коалиция располагала объективным преимуществом по отношению к оппозиции, апеллируя к положительным показателям как к доказательствам эффективной хозяйственной политики заканчивающегося очередного легислатурного периода.

В условиях падения спроса со стороны основных внешне-торговых партнёров по Евросоюзу, в первую очередь стран еврозоны, одним из важнейших драйверов роста стал внутренний спрос. ВВП в основных странах еврозоны в 2013 г. вырос толь-

ко во Франции (+0,3%), Австрии (+0,3%) и Бельгии (+0,1%). Его падение в Италии составило -1,8%, Испании -1,3%, Голландии -1,1%. Снижение ВВП еврозоны без Германии равнялось -0,8% (см. таблицу 1).

Таблица 1

Страна	Доля в %	ВВП			Инфляция			Уровень безработицы, %		
		Изменение к предыдущему году в %								
		2012	2013*	2014*	2012	2013*	2014*	2012	2013*	2014*
Еврозона**	100	-0,7	-0,4	1,1	2,5	1,4	1,5	11,4	12,1	12,1
в том числе:										
Германия	27,7	0,7	0,4	1,6	2,1	1,6	2,0	5,5	5,3	5,2
Франция	21,2	0,0	0,3	1,1	2,2	1,1	1,4	10,2	10,9	11,1
Италия	16,8	-2,5	-1,8	0,5	3,3	1,3	1,2	10,7	12,1	12,3
Испания	11,1	-1,6	-1,3	0,6	2,4	1,6	1,0	25,0	26,3	25,7
Голландия	6,4	-1,2	-1,1	0,6	2,8	2,8	1,6	5,3	6,8	7,4
Бельгия	3,9	-0,1	0,1	1,1	2,6	1,2	1,5	7,6	8,6	8,8
Австрия	3,2	0,9	0,3	1,4	2,6	2,0	1,8	4,3	4,8	4,8
Греция	2,2	-6,4	-3,5	-1,3	1,0	-0,7	-1,2	24,3	27,4	28,3
Финляндия	2,0	-0,8	-1,0	1,3	3,2	2,2	1,8	7,7	8,0	7,9
Португалия	1,8	-3,2	-1,4	1,4	2,8	0,5	0,9	15,9	16,9	15,8
Ирландия	1,7	0,2	-0,5	1,6	1,9	0,5	1,1	14,7	13,7	13,3
для сравнения: Еврозона без Германии	72,3	-1,2	-0,8	0,8	2,7	1,4	1,3	13,7	14,7	14,7

* оценка

Источник: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/aktuellesjahresgutachte-n-2013-14.html>. Доступ 14.12.2014.

Внутренний спрос в ФРГ по итогам 2013 г. увеличился на 0,9% среди домохозяйств и на 1,1% среди потребителей из госсектора. При этом в IV квартале государственный спрос стагнировал, а частный, несмотря на традиционный рождественский период, неожиданно снизился.

Инвестиционная активность

Доля валовых капиталовложений в ВВП Германии снизилась с 21,5% в 2000 г. до 17,6% в 2012 г. В течение того же периода в еврозоне (в границах 2000 г.) без ФРГ она постоянно росла до 2008 г. и в целом превышала немецкую инвестиционную квоту. Одновременно для страны было характерно наличие слишком высокой доли сбережений, которые в большей степени служили основой для экспорта капитала, нежели для финансирования внутренних капиталовложений. Если бы ФРГ имела

квоту (как в еврозоне), то дополнительные инвестиции в её экономику в указанный период составили бы 831 млрд евро, т.е. в среднем около 64 млрд в год (около 2,4% ВВП). Ситуация обострилась в 2013 г. дискуссией среди немецких экономистов относительно так называемой «инвестиционной слабости» экономики Германии. Так, эксперты Немецкого института экономических исследований убеждены, что подобное положение в последние 15 лет обусловило меньшие темпы роста ВВП, недофинансирование важнейших секторов экономики, а также привело к существенным потерям неэффективно вложенных за рубежом капиталов³. По их мнению, необходимо увеличивать государственные капиталовложения (за счёт профицита госбюджета) и стимулировать частные, для чего необходимо улучшать конкурентоспособность немецкого хозяйственно-политического пространства. Среди приоритетных для инвестиций называются сферы образования, транспортной инфраструктуры и энергетики. Это должно ускорить экономический рост, сократить госдолг, повысить производительность труда и уровень заработной платы.

Сотрудники Федерального министерства экономики и технологий заявили о том, что тезисы об инвестиционной структурной слабости и недофинансировании являются алармистскими и не соответствующими действительному положению дел. Они указывают на необходимость дифференцированного подхода, например, учёта избыточных производственных мощностей в первой половине 1990-х гг. вследствие строительного бума в ходе объединения Германии и, соответственно, сокращения государственных программ поддержки, что привело к последующему снижению доли капиталовложений в строительство в ВВП с 14% в 1995 г. до 9% в 2005 г. По их мнению, налицо скорее «процесс нормализации», который проходил на фоне избыточных инвестиций в недвижимость в других странах в 2000–2008 гг., обеспечивая их высокую долю в ВВП. Например, в Испании с 1998 по 2006 г. инвестиционная квота выросла до 22,2%⁴.

³ Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren. DIW Wochenbericht Nr. 26.2013. Berlin. S. 3-5.

⁴ Investitionsschwäche in Deutschland? Monatsbericht. Dezember 2013. Bunde-

Другими словами, необходимости в строительных инвестициях в этот период в Германии не было. Одновременно существовал избыток капиталовложений в машины и оборудование – их квота была в среднем выше, чем в еврозоне (без ФРГ) и США. По разному складывались и цены на недвижимость и стройматериалы – в Германии они были ниже, что также исказило статистику. Важно также обратить внимание на показатели эффективности капиталовложений – в ФРГ они были выше: меньшее количество инвестиций обеспечивало больший прирост ВВП. Кстати, с 2009 г. динамика инвестиционной квоты в ФРГ была выше в сравнении с еврозоной.

Тем не менее, с точки зрения текущей потребности народного хозяйства в капиталовложениях немецкие экономисты сходятся во мнении, что необходимо их существенно расширить. Основным препятствием на этом пути стала преобладавшая в 2012–2013 гг. неуверенность отечественных инвесторов, связанная с финансовой и экономической ситуацией в Европе в целом и еврозоне, в частности, а также с неопределённостью перспектив реализации целевых установок новой энергетической политики. И, наверно, не существенно – имел ли место «инвестиционный провал» в Германии в последние полтора десятка лет или нет. Важно, чтобы экономические субъекты вновь получили чёткие ориентиры в рамках своих предпринимательских планов в ФРГ. В IV квартале 2013 г. объём капиталовложений как в строительство, так и в оборудование заметно возрос. В целом в 2014 г. эта позитивная тенденция может продолжиться и этот год в данном отношении вполне может стать переломным. Тогда инвестиционная квота в Германии непременно вновь увеличится.

Ситуация на рынке труда

Общая численность занятых в Германии в конце 2013 г. составила 41,9 млн человек, учитывая более 29 млн лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию – это самые высокие показатели с момента объединения страны⁵.

ministerium fuer Wirtschaft und Technologie. S. 11-18.

⁵ Таким образом, на социально защищённую группу полностью и частично занятых в 2013 г. приходилось около 70% от общей численности трудящихся (темпы роста их доли опережали темпы роста общей численности трудящихся). В 2012 г. этот показатель составлял 69,5%, в 2003 г. – 69,3%, а в 1993 г.

Выход из кризиса 2008–2009 гг. во многом был обеспечен за счёт государственных программ поддержки предприятий, предоставляющих сотрудникам возможности неполной занятости. Численность таких работников резко возросла в 2009 г., достигнув рекордной величины почти в 1,2 млн человек. Сокращённый рабочий день в условиях кризиса позволил многим немецким компаниям, в первую очередь, малым и средним, сэкономить на оплате труда и сохранить свои позиции на рынке. В 2012 г. количество занятых неполную рабочую неделю возвратилось к предкризисным показателям. Общая численность неполно занятых в 2013 г. немного увеличилась.

Несколько снизилась численность работников категории «mini-jobs» (работа, оплачиваемая в размере 400 евро в месяц). В июне 2013 г. она составила 4,82 млн человек (11,5% от всех занятых), т.е. на 16 тыс. меньше, чем в июне 2012 г., в котором был также зафиксирован минус в 60 тыс. «мини-дзоберов» по сравнению с летом 2011 г. Важно, что одновременно происходил рост численности социально защищённых работников, которые имели дополнительный приработок на другом рабочем месте – в 2013 г. она достигла 2,63 млн человек (+56 тыс. к прошлому году), т.е. 9,0% этой группы⁶.

На относительно высоком уровне находится бизнес по сдаче работников во временный наём. В декабре 1982 г. в ФРГ было только 20 тыс. человек «заёмного труда», в 1992 г. – 109 тыс., в 2002 г. – 309 тыс. На начало 2013 г. в Германии существовало уже 18 тыс. компаний, которые специализировались на данной форме услуг и располагали 822 тыс. сотрудников для сдачи их в аренду другим предприятиям (наивысшая численность была достигнута в августе 2011 г. – 927 тыс. человек). 54% фирм располагали менее чем 20 сотрудниками, 35% – от 20 до 100 и 11% – от ста и более. Во время кризиса 2008–2009 гг. количество крупных и средних арендодателей рабочей силы сократилось, а мелких возросло. Тенденция продолжилась в 2010–2012 гг.⁷

он равнялся 75,9%.

⁶ В 2012 г. прирост составил 80 тыс. человек (8,9%). В 2003 г., когда была проведена реформа, разрешившая совместительство для социально защищённых работников, только 4,3% воспользовались предоставленной возможностью.

⁷ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in

70% всех временных работников приходится на мужчин, 30% не имеют законченного профессионального образования (в целом по экономике показатель равен 13%). На временно занятых приходится 3% от числа социально защищённых трудящихся. Срок половины договоров временного найма составляет менее трёх месяцев. В этой сфере высоки риски потери работы и перехода в категорию безработных, что вызывает резкую критику со стороны политиков и экспертов.

В последние годы немецкое государство стало постепенно сворачивать программы поддержки занятости, особенно для самостоятельных предпринимателей. Это привело к стагнации их численности в 2012 г. и её последующему снижению на 65 тыс. субъектов в 2013 г. (до 4,55 млн, т.е. 10,7% от общего числа занятых).

По данным Института Немецкой экономики (Кёльн), в сентябре 2013 г. народное хозяйство ФРГ испытывало нехватку в 121 тыс. математиков, информатиков, техников и специалистов по естественным наукам (всего около 100 специальностей, относящихся к так называемой группе MINT). Половина от этого числа приходится на выпускников со специальным дипломом мастера или техника. Исходя из демографических тенденций, ситуация с дефицитом будет только осложняться. Не исключено, что в 2025 г. нехватка рабочей силы в целом может составить уже 6,5 млн человек⁸.

С этой точки зрения, в качестве позитивного момента в 2012–2013 гг. можно рассматривать продолжение притока иностранной рабочей силы на немецкий рынок труда. Среди прочего, это было связано с продолжающейся рецессией в ряде стран Евросоюза, особенно южных (наибольшие темпы прироста иммиграции), и, соответственно, с высокой безработицей в них. В 2012 г. иммиграция составила 970 тыс. человек (максимум с 1993 г., 42% приехало из Польши, Румынии, Болгарии и Венгрии). Одновременно из страны уехало 580 тыс. человек.

Deutschland, Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen, Nürnberg Juli 2013. S. 5-8.

⁸ Versteckte Talente entdecken. Mit dem BQ-Portal ausländisches Fachkräftepotenzial erschließen. Monatsbericht. Januar 2013. Bundesministerium fuer Wirtschaft und Technologie. S. 21.

Сальдо составило 390 тыс. граждан. Такая динамика продолжится и в последующие годы.

Согласно статистике (по состоянию на март 2013 г.), 2,3 млн иностранных работников, занятых в экономике ФРГ, были социально застрахованы, т.е. на 23% больше аналогичного показателя 2003 г. (за этот период общая численность социально защищённых работников в экономике возросла только на 8%). В 2012 г. иностранцы обеспечили 30% прироста общего количества занятых (2003 г. – 13%). Важно, что они содействовали удовлетворению спроса именно на дефицитные специальности⁹. Одним из важных инструментов в этом направлении стала принятая в июне 2011 г. «Концепция обеспечения специалистами», составной частью которой стали новые правила признания квалификации иностранных специалистов как из стран Евросоюза, так и из третьих государств (соответствующий закон (сокращённо – BQFG) вступил в силу 1 апреля 2012 г.)¹⁰.

Высоки шансы на то, что занятость в немецкой экономике будет расти и в последующие годы (в 2014 г. ожидается, что будет побит рекорд в 42 млн человек). С этим связаны надежды не только на дальнейшее увеличение многомиллиардных поступлений в больничные кассы, социальных и пенсионных платежей, но и увеличение спроса на товары и услуги со стороны домашних хозяйств. По оценкам Немецкого института экономически исследований, позитивная динамика занятости будет одной из причин профицита государственного бюджета в 2017 г. в объёме около 28 млрд евро (положительное сальдо касс социального страхования может достичь 50 млрд евро).

Внешнеторговая сфера

После провального декабря 2012 г., когда немецкий экспорт по отношению к предыдущему месяцу упал на 7,3% (импорт –

⁹ Ökonomischer Zugewinn durch Zuwanderung. Ausländische Fachkräfte leisten wichtigen Wachstumsbeitrag. Monatsbericht. Dezember 2013. Bundesministerium fuer Wirtschaft und Technologie. S. 26-33.

¹⁰ См.: www.bq-portal.de. С апреля по декабрь 2012 г. было подано 11 тыс. заявок, из которых 8 тыс. были признаны соответствующими требованиям и приняты к рассмотрению. Основная часть была удовлетворена. Подавляющее большинство заявок касалось специалистов из сферы здравоохранения. С 1 июля 2013 г. процедура была упрощена.

на 7,8%), в январе появились надежды на изменение ситуации в лучшую сторону – соответствующие показатели выросли на 2,4% и 2,7%. Однако следующие два месяца показали, что внешне-экономическая ситуация в 2013 г. оставляет желать лучшего – вывоз товаров (за исключением апреля) снижался до конца лета, а их ввоз (за исключением апреля и июля) – до декабря (+0,2% к ноябрю). Товарный экспорт стал расти с сентября. Несмотря на относительно невысокий внешний спрос, уже в ноябре объём вывезенных из страны товаров превысил 1 трлн евро. Одновременно увеличился актив внешнеторгового баланса, что вновь вызвало критику со стороны североамериканских и европейских партнёров Германии, требовавших от немецкого государства принятия срочных мер по его снижению. Несмотря на снижение экспорта в декабре (-0,9% к ноябрю, -4,6% в годовом исчислении), рост актива продолжился. Критически оценивая его величины, ЕС указывал, что власти Германии должны соблюдать принятый неформальный показатель соотношения торгового актива и ВВП, который не должен превышать 6%.

Вопреки прогнозам, совокупный внешнеторговый оборот Германии по итогам 2013 г. впервые с 2009 г. снизился на 0,2%, составив 1,989 трлн евро – на экспорт пришлось 1,094 трлн евро, на импорт 0,895 трлн. Соответственно снизилась доля Германии в мировой торговле товарами. Однако актив достиг рекордной за послевоенный период величины в 198 млрд евро – его отношение к ВВП на 1,5% превысило упомянутый критический в ЕС уровень. Основная причина рекордного сальдо: опережающее снижение объёмов ввоза товаров по сравнению с их вывозом. Примечательно, что, как и в 2012 г., темпы падения немецкого экспорта в страны еврозоны (-1,2%) были выше в сравнении с темпами снижения импорта (-0,2%). Возрос экспорт в прочие страны ЕС, в том числе в Великобританию и Польшу – он составил 221,6 млрд евро (+2,6%). Импорт из них вырос ещё больше (176,4 млрд, т.е. плюс 3%). Из прочих стран экспорт снизился до 470,4 млрд евро (-0,5%), а импорт – до 317,4 млрд (-4,6%). Страны БРИКС, в том числе и Россия, существенно сократили закупки немецких товаров. В 2014 г. планируется возобновление позитивной динамики в области вывоза товаров. По

оценке немецкой ТПП, его совокупный объём может возрасти на 4-4,5%. Позитивные прогнозы базируются на ожидании ускорения экономического роста в странах еврозоны, который среди прочего будет опираться на внутренний спрос, а также на растущий североамериканский хозяйственный потенциал. Увеличение экспортных потоков будет происходить в первую очередь за счёт стран АСЕАН и Латинской Америки. Франция сохранит свои позиции важнейшего внешнеторгового партнёра ФРГ. Постепенно улучшается её экономическое положение. Растёт роль США (в 2015 г. ожидается объём экспорта в эту страну на уровне 100 млрд евро) и одновременно снижается – Китая. Здесь немецкий бизнес достаточно широко представлен производственными цепочками, в которые включены местные поставщики. Одна из целей китайского руководства состоит в активизации спроса на местную продукцию, что окажет в 2014 г. негативное влияние на немецкие поставки в Поднебесную. Ведущими отраслями в 2014 г. остаются машиностроение (экспортный лидер немецкой промышленности), производство техники и технологий для охраны окружающей среды и для здравоохранения.

Одна из основных препятствий, с которым сталкиваются немецкие компании на зарубежных рынках, в первую очередь, европейских, – проблемы местных партнёров, связанные с нехваткой средств для финансирования внешнеторговых сделок. Это приводит к удлинению сроков платежей, необходимости предоставлять отсрочки и привлекать инструменты по страхованию экспортных сделок. Только 17% опрошенных ТПП Германии фирм положительно («хорошо») оценивали доступность финансовых средств в странах Евросоюза. 46% давали оценку «удовлетворительно», 38% – «плохо». Аналогичные оценки для других регионов мира были равны 23, 42 и 30%¹¹. Во многом это связано с послекризисной ситуацией – не все европейские государства и их банки до конца справились с последствиями финансового кризиса, что по-прежнему вызывает сложности для компаний в получении кредитных ресурсов, необходимых для

¹¹ АНК-Weltkonjunkturbericht des Deutschen Industrie- und Handelskammertages. August 2013. Berlin. S. 15.

закупки машин и оборудования. Иногда их высокая стоимость становится существенным препятствием для развития бизнеса. Немецкое правительство (через Банк восстановления экономики и Евросоюз (через Европейский инвестиционный банк) приняли ряд пилотных шагов в Испании и Греции для поддержки местных компаний в области экспортного финансирования. В случае позитивных результатов этот опыт будет распространён и на другие проблемные страны. Но данные меры не отменяют необходимость дальнейшей консолидации европейского банковского сектора. Проблемы финансирования в первую очередь затрагивают интересы малых и средних предприятий ФРГ. В этом отношении интересны результаты исследования, впервые проведённого немецкими учёными Петером Кранцусом и Михаэлем Хольцем из Института исследования миттельштанда (Бонн) и посвящённого вопросам интернационализации малого и среднего бизнеса (опубликовано осенью 2013 г.)¹². До сих пор считалось, что экспортная ориентированность этой группы компаний относительно невелика и что они в основном работают на немецкий рынок, но проведённые учёными опросы опровергли это распространённое мнение. В период с 2009 по 2011 гг. в Германии во внешнеэкономической деятельности участвовало 1,3 млн компаний – абсолютное большинство из них (99%) относилось к исследуемой группе. 37% поддерживали прямые контакты с зарубежными партнёрами. С учётом косвенных связей (например, через сделки посредников) показатель возрастает до 44% – в основном это товарные экспортно-импортные сделки, за которыми следуют сервисные услуги и различные формы кооперации. Гораздо реже миттельштанд осуществляет прямые инвестиции, размещает заказы за рубежом с целью экономии трудовых издержек и оказывает консультационные услуги. Вовлечённость во внешнеэкономическую деятельность характерна для фирм, у которых оборот превышает 2 млн евро в год. В основном это представители сферы торговли и обрабатывающей промышленности. К основным мотивам, наряду с тра-

¹² Internationalisierungsgrad von KMU. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung von Peter Kranzusch und Michael Holz. IfM-Materialien Nr. 222. Bonn. Oktober 2013. 153 S.

диционным желанием увеличения оборота и повышения загрузки производственных мощностей, фирмы относят диверсификацию рынков сбыта и использование зарубежного инновационного потенциала. Две трети компаний одновременно присутствуют на рынках нескольких стран. Основные проблемы при осуществлении внешнеэкономической деятельности представители малого и среднего бизнеса усматривают в дефиците внутренних ресурсов при поиске партнёров, получении необходимой информации о существующих в других странах таможенных и правовых режимах, а также в рисках неплатежей. Поэтому миттельштанд надеется на повышение эффективности механизмов государственной поддержки в этих и ряде других вопросов (защита интеллектуальной собственности, борьба с коррупцией и др.).

Промежуточные итоги дебиюрократизации

В 2013 г. Федеральное министерство экономики и технологий подвело промежуточные итоги программы «Снижение бюрократии и совершенствование правоприменения», которая стартовала в 2006 г. и основной целью которой является повышение конкурентоспособности немецкого хозяйственно-политического пространства. Основными вехами для измерения её эффективности были определены временные и стоимостные затраты граждан и предпринимателей на выполнение различного рода предписаний государственных структур (например, обязательные отчёты), бюрократические издержки (например, заполнение различных заявок и формуляров¹³) и улучшение правового регулирования (речь идёт об оптимизации всего законодательного процесса – от подготовки законов и актов до их исполнения)¹⁴. Так называемые информационные бюрократические издержки оценивались в 2006 г. в 50 млрд евро. В 2013 г., согласно расчётам, они были снижены на 25%, т.е. на 12,5 млрд. Среди прочего, успех был достигнут за счёт повышения уровня минимального оборота фирм, участвующих в торговле в рамках

¹³ Для измерения этого показателя используется модель оценки стандартных издержек (Standard-Kosten-Modell), базирующаяся на учёте временных затрат.

¹⁴ Weniger Formulare, bessere Gesetze. Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in Deutschland – Bilanz und künftige Aufgaben. Monatsbericht. Oktober 2013. Bundesministerium fuer Wirtschaft und Technologie. S. 14-18.

Евросоюза и подлежащих обязательному статистическому учёту, с 300 тыс. до 500 тыс. евро. Это позволило освободить более 10 тыс. малых и средних предприятий от соответствующих ежемесячных отчётов. В гостиничном хозяйстве такой минимум был увеличен с 50 тыс. до 150 тыс. евро. Одновременно ведётся работа по упрощению процедур, требующих посещения государственных структур и ведомств, например, был облегчён процесс снятия легковых автомобилей с регистрации. Федеральные министерства теперь обязаны оценивать бюрократические и исполнительские издержки при подготовке новых законов и актов. В конце 2006 г. была создана специальная независимая структура – Национальный совет по контролю за нормами, десять членов которого проверяют министерские оценки и при необходимости предоставляют свои рекомендации. Его мандат в будущем может быть распространён и на соответствующие парламентские комитеты, которые также активно занимаются законотворчеством при обсуждении проектов законов. Совет тесно сотрудничает с подразделением Ведомства федерального канцлера, комитетом статс-секретарей и специальным координатором федерального правительства, отвечающим за дебюрократизацию. По всей видимости, бюрократию без новых бюрократических структур не победить. Эксперты указывают на то, что в рамках принятой программы предстоит ещё много сделать, в том числе в сфере создания электронного правительства. В январе 2013 г. было принято решение оценивать с точки зрения управленческих затрат и издержек все законы, принятие которых ведёт к возникновению финансовых потоков в размере более 1 млн евро, с начала их действия, а затем через несколько лет.

Несмотря на определённые успехи, представители немецкого бизнеса по-прежнему считают задачу дебюрократизации одной из важнейших. Так, например, согласно опросу семейных предприятий, проведённому весной 2013 г.¹⁵, она была приоритетом номер два – после сохранения евро и перед упрощением налогообложения. Среди прочего, они указывают на важность снижения затрат, связанных не только с предоставлением раз-

¹⁵ http://www.tns-emnid.com/politik_und_sozialforschung/pdf/BDI-Familienunternehmen-Ergebnisse-Fruehjahr-2013.pdf. Доступ: 19.03.2014.

личных информационных материалов, но и с работой по их обработке. Ожидается, что будет принято решение о сокращении сроков хранения документов на предприятиях (в соответствии с требованиями налогового и торгового права), что может позволить сэкономить им около 2,5 млрд евро. В целом малый и средний бизнес рассчитывает на дальнейшую активизацию диалога с государством и продолжение разработок конкретных и ориентированных на практическую реализацию предложений.

Стимулирование инновационных процессов

Примером небюрократического подхода может служить государственная программа инновационной поддержки малого и среднего бизнеса (Das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand – ZIM). Предприятия сами определяют темы НИОКР и технологии, на которые они хотят получить государственные дотации. Как правило, большинство заявителей менее чем через три месяца получают извещение о положительном решении – выделении финансирования. По состоянию на середину 2013 г. более 11 тыс. компаний (75% из них – малые предприятия с количеством занятых менее 50 человек) и 357 научно-исследовательских структур в рамках программы ZIM получили 3 млрд евро¹⁶.

Всё больше внимания в рамках ZIM уделяется международной кооперации, которая не только содействует повышению эффективности реализуемых проектов, но и способствует увеличению внешнеторговых потоков. В этих целях министерство экономики достигло с рядом стран договорённости, в соответствии с которыми стороны согласовывают порядок подачи заявок и их рассмотрения, а также выделяют своим компаниям необходимые средства. При этом немецкие участники получают на 5% больше средств в сравнении с чисто национальными заявками. Если международный проект предусматривает экспорт новой продукции и технологий, то сумма дотаций увеличивается до 75 тыс. евро (обычно – 50 тыс.). Совместные конкурсы проводятся с Израилем, Вьетнамом, Финляндией и Канадой. С января 2014 г. к ним должны были присоединиться Южная Ко-

¹⁶ Internationale FuE-Kooperationen im Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand. Monatsbericht. November 2013. Bundesministerium fuer Wirtschaft und Technologie. S. 21-23.

рея и Голландия. Ведутся переговоры с Индией.

ZIM входит в европейскую сеть EraSME, которая координирует национальные программы поддержки инноваций и содействует деbüroкратизации механизмов поддержки международных проектов. Членами данной сети наряду с ФРГ являются Бельгия, Австрия, Чехия и Россия. Всего в рамках ZIM реализуются 200 проектов с участниками из других стран.

В конце 2013 г. Евросоюз принял новую программу по поддержке конкурентоспособности малого и среднего бизнеса COSME (Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises) на период 2014–2020 гг. Она пришла на смену предыдущей программе, которая осуществлялась в ЕС с 2007 г. Из неё исключили поддержку важнейшего инновационного компонента, который был переведён в новую рамочную программу поддержки исследований и инноваций «Горизонт 2020». Одной из её главных задач является содействие странам ЕС в достижении поставленной ещё в 2000 г. цели – обеспечить 3%-ную долю расходов НИОКР в ВВП. Общий бюджет программы, рассчитанной на период 2014–2020 гг., составляет 77 млрд евро¹⁷. Недавно созданное Федеральное министерство экономики и энергетики будет активно поддерживать участие немецкого миттельштанда в этой программе¹⁸.

Отметим, что в Германии, благодаря совместным усилиям государства и частного предпринимательского сектора, отношение расходов на НИОКР к ВВП уже в 2012 г. достигло 3%. Но в среднем по ЕС показатель пока составляет 2%. Внутренние затраты компаний обрабатывающей промышленности на эти цели возросли с 25,3 млрд евро в 1995 г. до 45,5 млрд в 2013 г., т.е. увеличились примерно в 2 раза. Ещё больший рост показали прочие отрасли экономики, где аналогичные расходы в 2013 г. (7,6 млрд) более чем в 6 раз превысили уровень 1995 г. (1,2 млрд).

Новые федеральные земли

Несмотря на астрономические инвестиции, направленные за два прошедших десятилетия на инфраструктурные и прочие

¹⁷ www.bmbf.de/pub/horizont_2020_im_blick.pdf. Доступ: 19.03.2014.

¹⁸ Innovationsförderung in der EU – auf zu neuen Horizonten. Monatsbericht. Februar 2014. Bundesministerium fuer Wirtschaft und Technologie. S. 32-36.

проекты в новых федеральных землях (НФЗ), Восточная Германия отстаёт по основным экономическим показателям от западной части страны, которая по-прежнему представляется восточногерманским гражданам более привлекательной для проживания и работы. Тем не менее, в последнем специальном исследовании (ноябрь 2013 г.), в котором ежегодно анализируются состояние и итоги процессов объединения страны, отмечается ряд положительных сдвигов¹⁹. Среди них выделяется «реиндустриализация» – увеличилась доля НФЗ в обрабатывающей промышленности ФРГ. По показателям объёма промышленного производства на душу населения они находятся на одном уровне с Польшей, Венгрией и Словенией. Очевиден прогресс в развитии инфраструктуры. Определённым исключением остаётся обеспеченность восточногерманских регионов (особенно Саксонии, Саксонии-Ангальта, Бранденбурга и Тюрингии) высокоскоростным широкополосным интернетом – здесь пока сохраняется существенное отставание. В 2013 г. в НФЗ был достигнут самый низкий с 1991 г. уровень безработицы в 10,7%, но в сравнении с Западной Германией он по-прежнему высок²⁰. Ведущие позиции эти земли заняли в сфере образования. Например, Саксония и Тюрингия имеют в Германии лучшие сравнительные результаты по математике и естественным наукам. Растёт рождаемость, которая несколько превысила этот показатель в западных землях. Одновременно отмечается и более высокий уровень оснащённости местами в детских яслях и садах. Сохраняется существенная разница в подушевых доходах – их среднегодовой уровень в Восточной Германии составляет 24300 евро, в Западной – 34200 евро, при этом располагаемые доходы несколько ниже – соответственно 16989 и 20670 евро. Не происходит изменений в области тарифного регулирования заработной платы. В НФЗ только половина всех занятых попадают в эту сферу (на Западе страны – около 60%).

Впечатляют успехи Восточной Германии в создании про-

¹⁹ Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2013. Bundesministerium des Innern. Berlin. November 2013. 186 S.

²⁰ В Восточной Германии самый низкий показатель в Тюрингии – 7,4%, а в Западной самый высокий в Северном Рейне-Вестфалии – 8,1%.

мышленной инфраструктуры, которая базируется на знаниях – она опирается на потенциал 24 государственных университетов, 23 государственных специальных высших учебных заведений и почти 200 внеуниверситетских исследовательских структур. НФЗ лидируют при получении грантовых средств из государственных источников содействия программам. Профессора специальных вузов получают из них в среднем 29500 евро, т.е. на 31,7% больше своих западногерманских коллег. В рамках федеральной программы поддержки инновационной деятельности исследовательских университетов на условиях государственно-частного партнёрства половина из них (пять) приходится на восточногерманские кампусы²¹. По доле затрат на НИОКР в ВВП ведущими среди НФЗ являются Берлин, Саксония и Тюрингия. Они входят в восьмёрку федеральных земельных лидеров по этому показателю.

Тем не менее, западные земли остаются лидерами в инновационном развитии – из 15 высокотехнологических кластеров, определённых государством в рамках конкурса в качестве региональных лидеров, лишь три расположены в НФЗ – это Cluster Cool Silicon в Дрездене; Photovoltaik-Cluster в Центральной Германии и Cluster BioEconomy в Лёйне.

Не исключено, что восточногерманские регионы в рамках программ ЕС в 2014 г. покинут группу «слаборазвитых» регионов и не будут получать финансовую поддержку в прежних размерах.

Государственный бюджет и финансовое выравнивание

В 2013 г. продолжился процесс консолидации государственного бюджета – второй год подряд немецкому государству удалось свести его с минимальным сальдо. В этот раз он вновь оказался положительным – его доля в ВВП составила около 0,1%, что полностью соответствовало поставленной правительством цели не превышать границу структурного бюджетного дефицита в размере -0,5%. Позитивной тенденции способствовал рост

²¹ Исследовательские кампусы: «Connected Technologies» (технологии следующего поколения «умный дом»); «EUREF» (тема: Mobility2Grid); «MODAL» (процессное оптимирование) – все три в Берлине; «STIMULATE» (медицинско-техническое направление), Магдебург; «INFECTOGNOSTICS» (новые методы диагностики инфекций) Йена.

налоговых поступлений в госказну и сдержанная политика расходов. Как и в 2012 г., доля расходов и доходов в 2013 г. стабилизировалась на уровне немногим менее 45%.

В 2014 г. вновь ожидается небольшой профицит госбюджета. Важно, что правительство в качестве важнейшего приоритета в области госрасходов определило инвестиции в сферу образования, НИОКР и инфраструктуру, что совпадает с мнением немецкого экспертного сообщества относительно инвестиционных приоритетов (см. выше). Одновременно оно продолжит работу по проверке эффективности существующих расходов, соответственно, их оптимизации, особенно тех, которые связаны с различного рода дотациями и субвенциями. До конца 2017 г. квота госдолга должна быть доведена до уровня ниже 70% и до 60% к 2024 г. Среди прочего предполагается технически упростить налогообложение для предприятий, особенно малых и средних, при одновременном усилении борьбы с уклонением от налогов.

В 2013 г. в центре внимания вновь оказался механизм горизонтального и вертикального финансового выравнивания. До 31 декабря 2019 г. он должен быть реформирован в соответствии с учётом интересов федеральных земель (к этому времени заканчивается действие соответствующих законов). В этих целях создаётся комиссия, в которой будут представлены все уровни власти и которая к 2015 г. должна представить соответствующие предложения. Одна из сложнейших задач реформы – совместить зачастую противоречивые цели и задачи различных субъектов федерации. В центре их основных интересов по-прежнему будут находиться регионы Восточной Германии, в том числе такие вопросы, как совместные задачи государства, земель и коммун по улучшению региональной структуры экономики. Реализация программы «Подъём Востока» за прошедшие два десятилетия привела к дефициту средств для поддержания и развития инфраструктуры в Шлезвиг-Гольштейне, Рейнланд-Пфальце и Нижней Саксонии²². К тому же, земли считают, что

²² Несмотря на определённые успехи в сборе налогов НФЗ пока существенно отстают от западных субъектов – в среднем они пока достигают только 53% от среднего уровня в стране. В 2005 г. он был равен 39% (<http://www.zeit.de/p>

от перераспределения налоговых средств выигрывает федерация, и они вправе рассчитывать на изменение потоков в свою пользу.

Несмотря на план реформы, в первой половине 2013 г. резко обострились споры вокруг перераспределительных механизмов. Как известно, три южных германских земель – Гессен, Бавария и Баден-Вюртемберг – являются донорами в рамках этой системы, ежегодно направляя миллиарды евро другим 13 субъектам федерации. В 2012 г. было перераспределено 7,9 млрд евро, из которых на баварцев пришлось более половины, на гессенцев – около 1,3 млрд и на баден-вюртембержцев – 2,7 млрд евро. Самыми крупным выгодополучателем (3,3 млрд евро) стал Берлин, за которым с большим отрывом следуют Саксония (около миллиарда), Тюрингия и Бремен (примерно по 0,5 млрд)²³. По итогам 2013 г. была перераспределена рекордная сумма в 8,5 млрд евро.

Не дожидаясь начала реформ, две из упомянутых земель-доноров решили уже в прошлом году начать активные действия в этом направлении. Одна из причин – отказ реципиентов обсуждать острую проблему раньше сроков, определённых правительством²⁴. В начале февраля 2013 г. на совместном заседании правительств Гессена и Баварии было принято решение подать жалобу в Федеральный конституционный суд, т.к. финансовое «распределение между землями в его нынешней форме является несправедливым, не имеющим ничего общего с солидарно-

olitik/deutschland/2013-10/koalition-bund-laender-finanzreform/komplettansicht. Доступ: 19.03.2014).

²³ С 1990 по 2012 гг. общая сумма перераспределённых средств составила 128 млрд евро, из которых Берлин как столица объединённой Германии получил 48,7 млрд, Саксония – 18,2 млрд и Саксония-Ангальт – 10,6 млрд. Соответственно, Гессен за тот же период внёс 39,8 млрд евро, Бавария – 42,2 млрд, Баден-Вюртемберг – 38,4 млрд (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bayern-und-hessen-reichen-klage-gegen-laenderfinanzausgleich-ein-a-890795.html>). Доступ: 19.03.2014).

²⁴ Например, министерство финансов земли Северный Рейн-Вестфалия считает, что де-факто она также должна входить в группу доноров – в 2013 г. она заплатила 2,4 млрд евро только налога с оборота (НДС), а в рамках распределения получила только 700 млн (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/umverteilung-auf-rekordniveau-nur-noch-drei-laender-zahlen-im-finanzausgleich-12755129.html>). Доступ: 19.03.2014).

стью и препятствующим успешной работе»²⁵. Одновременно премьер-министры этих субъектов назвали такое решение «актом политической обороны». Жалоба была передана в конце марта. Отметим, что аналогичная жалоба была подана ими 15 лет назад.

Как и прежде, заявители обратили внимание судей на несоответствие Основному закону (частью которого является Финансовая Конституция) ряда положений распределительного механизма. Среди прочего, речь идёт об особом порядке расчёта финансовых потоков для городов, имеющих статус земель (Бремен, Гамбург, Берлин), который, на их взгляд, ставит в дискриминационное положение другие крупные города Германии, например, Мюнхен. К тому же, эта система не создаёт стимулов для реципиентов работать лучше. Доноры настаивают на получении больших прав в распоряжении своими налоговыми доходами.

Представители других земель критически заметили, что поданная жалоба не ускорит обсуждение этого во всех отношениях важного вопроса и её подача в основном обусловлена частью предвыборной земельной борьбы – ХДС в Гессене и ХСС в Баварии. Ожидается, что Конституционный суд в очередной раз оставит поданную жалобу без внимания, ограничившись указанием на конституционное положение об обязательствах земель «обеспечивать и поддерживать у населения равноценные условия жизни, несмотря на их разную экономическую силу».

Интересно, что один из доноров – Баден-Вюртемберг оказался в 2013 г. среди лидеров по взятым в течение года кредитам – сумма прироста чистой задолженности составила у него 1,78 млрд евро²⁶. У Северной Рейн-Вестфалии этот показатель равнялся 979,4 млн, у Рейнланд-Пфальца – 545,7 млн. В то же время Бавария снизила задолженность на 1,66 млрд евро. По итогам 2013 г. для десяти земель было характерно снижение общего уровня долгов, для шести – их повышение²⁷.

²⁵ <http://germania-online.ru/oekonomie/ehkonomika-detal/datum/2013/02/06/gesen-i-bavarija-podadut-isk-v-federalnyi-konstituci.html>. Доступ: 19.03.2014.

²⁶ Общий уровень задолженности этой земли составил на конец 2013 г. 43 млрд евро.

²⁷ <http://www.welt.de/regionales/stuttgart/article124565636/Baden-Wuerttemberg-mit-hoehster-Neuverschuldung.html>. Доступ: 19.03.2014.

Основные экономические положения коалиционного договора

Коалиционный договор назван «Конструировать будущее Германии» и состоит из преамбулы и восьми разделов, из которых три имеют непосредственное отношение к внутренней экономической политике: рост, инновации и благосостояние; полная занятость, хорошая работа и социальная безопасность; надёжные финансы.

Весьма подробно в этом 185-страничном документе прописана часть, посвящённая энергетической политике (больше внимания в нём уделено только финансовой сфере), в котором обе стороны выступают за дальнейшее реформирование Закона о возобновляемой энергии, за повышение доли возобновляемых источников (ВИЭ) в энергобалансе страны до 40-45% в 2025 г. и до 55-60% в 2035 г. В первую очередь, это предусмотрено сделать за счёт расширения сети ветровых парков. В договоре отсутствует положение о снижении налога на электроэнергию для потребителей, которого добивалась СДПГ (ХДС/ХСС были против), но есть указание на необходимость принять в 2014 г. Национальный план действий в сфере энергоэффективности, который среди прочего должен учитывать интересы таких потребителей²⁸.

Компромиссным является положение о введении дорожного сбора для легковых автомобилей с иностранной регистрацией – здесь разные позиции занимали все три партии. В итоге договорились о том, что сбор должен касаться только зарубежных водителей и соответствовать существующим нормам ЕС. Прежде чем сбор за пользование автобанами будет введён официально, должен быть проведён дополнительный анализ правомерности и работоспособности будущего механизма сборов. После этого в 2014 г. будет принят соответствующий закон. Полученные средства предполагается использовать для финансирования транспортной инфраструктуры.

Одним из важнейших для СДПГ компромиссов стало решение о введении с января 2015 г. на всей территории Германии минимальной почасовой заработной платы на уровне не менее

²⁸ См. также главу Н. Супян.

8,5 евро. Пойдя на эту уступку, консерваторы добились переходного периода до 2017 г., в рамках которого (согласно существующей системе тарифной автономии, которая должна получить дополнительные гарантии) работодатели и профсоюзы в регионах получают право заключать тарифные договоры с почасовой ставкой ниже согласованного минимума. Минимальная ставка не распространяется на практикантов и учеников, а также на работников, командированных из других стран в ФРГ (как правило, это сфера строительства) – их деятельность регулируется специальным законом. Эта мера должна была снизить риски снижения конкурентоспособности немецких предприятий и связанного с этим роста безработицы.

Важным компромиссом, позволившим социал-демократам сохранить «социальное лицо», стало также положение о заёмной рабочей силе, в соответствии с которым сдача в аренду работников специализированными фирмами теперь ограничена 18 месяцами. Кроме того, уже через 9 месяцев аренды заработная плата заёмных работников должна быть повышена до уровня наёмных сотрудников.

Социальным достижением является и соглашение о введении минимальной пенсии для низкоквалифицированных рабочих и служащих с невысокими доходами, которые выплачивали взносы в систему государственного пенсионного страхования в течение 35 лет. Кроме того, все работники, имеющие 45-летний трудовой стаж и вносившие в этот период такие взносы, получают право выйти на пенсию в 63 года (текущая реформа предусматривает повышение пенсионного возраста до 67 лет). Преимущества в пенсионном обеспечении также получают матери, родившие детей до 1992 г.

Принципиальным стало положение о сохранении курса на достижение Маастрихтских критериев в сфере финансов, предполагающего сокращение к 2023 г. доли государственного долга ниже 60%. Будут сохранены все обязательства в рамках еврозоны, продолжен курс на реформирование системы государственных дотаций и усилена ориентация бюджета на финансирование проектно-ориентированных инвестиций. Стороны достигли важного компромисса в том, что налоги повышены не будут,

одновременно договорившись, что этот пункт не будет прописан в соглашении. Общая сумма целевых расходов оказалась существенно ниже первоначальных экспертных оценок, превышавших 50 млрд евро.

Отметим также, что ещё до выборов социал-демократы поддерживали А. Меркель в её жёсткой политике по отношению к еврозоне. В свою очередь, она не возражала против требования социал-демократов ввести налог на финансовые операции. В полной мере это нашло отражение в коалиционном договоре²⁹.

Хозяйственно-политические перспективы новой коалиции

В целом положения коалиционного договора направлены на повышение конкурентоспособности немецкого хозяйственно-политического и социально-экономического пространства, но каких-либо прорывных идей (если, например, сравнивать с известной «Агенда-2010» марта 2003 г.) он не содержит. Скорее, это продолжение осторожной политики точечной настройки действующей модели регулирования экономических и общественных процессов, которая, однако, по-прежнему нуждается в реформировании и возвращении к ордолиберальным ценностям и положениям. Договор требует дальнейшей проработки и уточнений, что объективно будет вызывать известные проблемы.

Работа Большой коалиции с высокой долей вероятности будет сталкиваться с рядом объективных трудностей и проблем. Они связаны с необходимостью уточнить в течение 2014 г. ряд важнейших положений коалиционного договора и разработать конкретные механизмы по их реализации. Немцы любят говорить, что «дьявол в деталях» (по-русски: «бес в мелочах»). Обсуждение будущих, на первый взгляд, неважных мелочей станет своеобразной проверкой прочности и работоспособности новой правительственной команды. В первую очередь, речь пойдёт об энергетической политике, включая ценообразование на энергоносители, модернизации транспортной и коммуникационной инфраструктуры, затратных проектах в социальной и пенсионной сферах (в начале 2014 г. в полной мере это проявилось в вопросах минимальной заработной платы и праве выхода на пенсию

²⁹ См. также главу В. Антюшиной.

в 63 года³⁰).

Не случайно, немецкий бизнес, в первую очередь, средний, весьма настороженно отреагировал и на коалиционные соглашения и на распределение министерских постов, предположив, что влияние социал-демократического фактора на экономический курс правительства может привести к росту издержек и падению конкурентоспособности промышленных предприятий. Отсюда, важнейшую роль Ангела Меркель отводит министру финансов Вольфгангу Шойбле, способному жёстко контролировать финансовые потоки и противостоять попыткам коллег по коалиции выйти за пределы согласованных бюджетных предписаний.

Таблица 2

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Реальный ВВП, % к пред. году	-5,1	4,2	3,3	0,7	0,4	1,6
Занятые, в тыс. чел.	40370	40603	41164	41608	41860	42109
Уровень безработицы, %	8,1	7,7	7,1	6,8	6,9	6,8
Инфляция, % к пред. году	0,3	1,1	2,1	2,0	1,5	1,9
Издержки на оплату труда, % к пред. году	6,2	-1,5	1,2	2,8	1,9	1,8
Сальдо госбюджета, млрд евро	-73,0	-103,6	-19,7	4,2	1,3	15,2
Сальдо госбюджета к номинальному ВВП, %	-3,1	-4,1	-0,8	0,1	0,1	0,0

Источник: www.destatis.de; Sachverständigenrat – Jahresgutachten 2013/14. November 2013. S. 68.

Согласно прогнозам, темпы роста ВВП в 2014 г. будут существенно выше предыдущего года (по оценкам – от 1,6 до 1,9%), что позволит сохранить максимальную занятость, обеспечить снижение уровня безработицы при сдержанном увеличении заработной платы и продолжении консолидации государственного бюджета.

³⁰ Немецкие эксперты, например, предполагают, что такое право будет стимулировать работников выходить на пенсию раньше с целью работы на условиях временного найма, сокращение которого предусмотрено в коалиционном договоре. Но в таких случаях, по их мнению, наоборот, будет происходить его расширение (см., например: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/koalitionsvertrag-union-und-spd-spielen-milliardenkosten-runter-12683965.html>).

ГЛАВА 2. ВЫБОРЫ В ГЕРМАНСКИЙ ПАРЛАМЕНТ: ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКУЮ СИСТЕМУ ГЕРМАНИИ*

22 сентября 2013 г. в ФРГ состоялись очередные выборы в нижнюю палату парламента. Именно они стали самым значимым общественным и политическим событием года. С одной стороны, они запомнятся как бесспорная победа христианского демократического союза и личный триумф А. Меркель, в итоге ставшей федеральным канцлером в третий раз. С другой - как беспрецедентное поражение либералов – старейшей немецкой партии и партнёров ХДС/ХСС по правительственной коалиции 2009-2013 гг., которые впервые за всю историю своего послевоенного развития не сумели преодолеть 5%-ный избирательный барьер и не вошли в бундестаг. В 2013 г. федеральные выборы впервые проходили по новым правилам, которые существенно изменили привычный порядок формирования нижней палаты парламента и повлияли на конечные итоги голосования³¹.

Реформа метода распределения мест в бундестаге 2013 г.

До 2013 г. распределение мест в бундестаге осуществлялось по методу немецкого математика Нимайера: количество голосов, отданных за партию на федеральном уровне, умножалось на количество мест в парламенте и делилось на общее количество голосов, отданных за все партии, преодолевшие 5% барьер³². На втором этапе эти места распределялись для каждой партии по землям в соответствии с набранными там вторыми голосами. Сначала полученные места заполнялись теми депутатами, кото-

* Материал подготовлен при поддержке фонда РГНФ, проект №: 13-03-00450.

³¹ Избирательные стратегии партий, сильные и слабые стороны кандидатов, основные программные положения и настроения избирателей были проанализированы в ежегоднике «Германия. 2012». Сделанные в нём прогнозы в целом подтвердились. В данной главе основное внимание сосредоточено на анализе результатов состоявшихся выборов, эффективности принятых в итоге избирательной кампании решений и их влияния на будущее развитие партийно-политической системы Германии.

³² Обычно при распределении мест в бундестаге исходят из его численности в 598 человек.

рые получили «прямой» мандат, т.е. победили в избирательном округе по первому голосу. Затем оставшиеся места занимали кандидаты по земельному списку в соответствии с установленной в нём очередностью. При этом у партий могли возникнуть т.н. «лишние мандаты» (Überhangmandaten), т.е., когда одна из них в избирательных округах определённой земли посредством первых голосов получала больше мест, чем ей было положено в этой земле по количеству вторых голосов. Поскольку депутаты, избранные прямым образом, обязательно должны войти в бундестаг, количество, предусмотренных для партии в федеральном парламенте, автоматически увеличивалось на количество «лишних» мандатов. Такая ситуация приводила к нарушению принципа, закреплённого в Основном Законе о равенстве голосов, согласно которому партии должны быть представлены в парламенте пропорционально отданным за них голосам. Получалось, что партия с «лишними» мандатами, набрав меньшее количество вторых голосов, чем другие партии, несмотря на худший результат, могла увеличить свое представительство в бундестаге в процентном соотношении к другим более успешными на выборах партиям.

3 июля 2008 г. Конституционный суд ФРГ объявил этот метод распределения мест в нижней палате парламента «противоречащим Конституции» и обязал бундестаг внести изменения в Федеральный закон о выборах до 30 июня 2011 г. Однако разработанный правительственными фракциями ХДС/ХСС и СвДП к этому времени проект не устроил оппозиционные партии, которые потребовали проверить соответствие предлагаемых изменений конституционным нормам. В результате Конституционный Суд раскритиковал основные положения новой системы распределения мест в парламенте и признал их недействительными. В 2012 г. большинству партий в бундестаге (исключение составила партия «Левых») удалось прийти к консенсусу и провести реформу избирательной системы, на основании которой и был сформирован бундестаг, избранный 22 сентября 2013 г.³³

³³ Закон о новом регулировании распределения мест в бундестаге был принят большинством фракций 21 февраля 2013 г. и вступил в силу 9 мая 2013 г., <http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlssystem1.html>. Доступ: 19.03.2014.

Согласно новому закону распределение мест в бундестаге должно быть «гарантированно пропорционально» отданным за партии голосам и предусматривает выравнивание «лишних мандатов» за счёт увеличения количества мест для других партий. Это происходит до тех пор, пока не будет восстановлена пропорция (по вторым голосам) согласно результатам голосования.

Результаты выборов в нижнюю палату парламента

ХДС/ХСС. Главным итогом выборов в бундестаг для союза ХДС/ХСС стали рекордно высокие показатели на фоне достижений других партий. В общей сумме им удалось набрать 41,5% вторых голосов. Из них 34,1% приходятся на ХДС, 7,4% - на ХСС, что на 7,7% больше чем в 2009 г. Последний раз добиться сопоставимого результата им удавалось лишь в 1994 г. (41,4%). И если четыре года назад Союз ХДС/ХСС завоевал на выборах в бундестаг 218 прямых мандатов, то в этот раз их количество возросло до 236. Наилучший результат по вторым голосам партии продемонстрировали в Баден-Вюртемберге, Бранденбурге, Саксонии-Ангальт, Баварии и крупных промышленных городах (за исключением Дуйсбурга). В итоге союз ХДС/ХСС получил практически половину мест в бундестаге: 311 из 631³⁴.

Результат христианских демократов впечатляет ещё и потому, что, как правило, федеральный канцлер, который баллотируется в третий раз, испытывает определённые проблемы с имиджем - ему становится всё труднее опираться на прошлые заслуги и достижения, т.к. сказывается закономерная усталость избирателей и объективное желание перемен. В истории Германии до 22 сентября 2013 г. подобного успеха удалось добиться лишь К. Аденауэру в 1957 г.³⁵ Это произошло на фоне холодной войны в условиях послевоенной концентрации политических партий и их разделения на правый и левый лагерь. А. Меркель привела ХДС к победе в третий раз в совсем других политических реалиях: несмотря на общее снижение интереса населения к выборам, более высокую конкуренцию, размытость границ между традиционными партийно-политическими блоками, кри-

³⁴ В результате новой реформы распределения мест в бундестаге ХДС/ХСС получил 311 мандатов: из них 236 - прямые, 75 – по земельным спискам.

³⁵ К. Аденауэр избирался федеральным канцлером ФРГ в 1949, 1953, 1957 гг.

зис народных партий и, как следствие, стирание программных различий между ними в восприятии граждан. С 2005 г. христианские демократы под руководством канцлерин не раз подвергали корректировке свои программные установки и политику с целью привлечь к ХДС симпатии сторонников других партий, прежде всего, своего основного соперника – СДПГ. В итоге они не только обошли конкурентов по количественным показателям в день выборов, но и добились устойчивого признания среди различных по своим политическим воззрениям и социальной принадлежности граждан, завоевав доверие в вопросах, традиционно относящихся к профессиональной сфере других партий. Примечательно, что для тех, кто проголосовал 22 сентября 2013 г. за ХДС, компетенции её представителей и личность кандидата на пост канцлера имели практически одинаковое значение (36:38), тогда как другие избиратели ориентировались больше на компетенции и имидж партий в целом³⁶. Для многих решение поддержать своим голосом христианский демократический союз не было спонтанным. Согласно опросу общественного мнения, проведённого Infratest dimap, 37% сторонников ХДС определились со своим выбором заранее, 18% опрошенных признались, что всегда голосуют за одну и ту же партию³⁷.

СДПГ. Несмотря на неплохой старт избирательной кампании и довольно хорошие показатели опросов общественного мнения в момент объявления кандидата на пост канцлера от социал-демократов, СДПГ не сумела развить свой успех дальше. В ситуации, когда большинство избирателей, независимо от своих политических симпатий, хотели видеть на посту канцлера по-прежнему А. Меркель, выбор кандидатуры П. Штайнбрюка оказался не очень удачным³⁸. Он не только не смог реализовать связанные с ним надежды партии – объединить умеренных и левых представителей социал-демократии, привлечь на свою сто-

³⁶ Qulle; Infratest dimap, Bundestagswahl in Deutschland am 22. September 2013. Wahlanalyse, Viola Neu, Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 2; http://www.kas.de/wf/doc/kas_35530-544-1-30.pdf?131220112410. Доступ: 19.03.2014.

³⁷ Ibid. S. 3.

³⁸ В подобной ситуации любой кандидат от СДПГ очень сильно рисковал бы, поскольку шансов обойти А. Меркель по популярности у населения объективно было немного.

рону критично настроенных избирателей из лагеря ХДС/ХСС и СвДП, но и способствовал своими непродуманными интервью и спонтанными комментариями понижению общего рейтинга СДПГ. В итоге социал-демократы выдвинули на передний план избирательной кампании программу, сосредоточив своё внимание на вопросах социальной справедливости, в которых они традиционно пользуются большей поддержкой населения, чем консервативный блок. Однако этот манёвр не смог привести СДПГ к победе. Анализ результатов опросов общественного мнения, которые отражают уровень доверия населения к партиям, позволяет сделать вывод, что и этот шаг во многом был обречён. По всем позициям (борьба с кризисом в еврозоне, создание рабочих мест, умение решать проблемы, профессионализм и т.д.) А. Меркель и ХДС значительно опережали социал-демократов, и только в вопросах социальной справедливости отставали на несколько пунктов (26:34)³⁹. Таким образом, пребывая в оппозиции, СДПГ не смогла в полной мере восстановиться от поражений на предыдущих федеральных выборах 2005 и 2009 гг. и вернуть к себе доверие избирателей. В результате на выборах в бундестаг 2013 г. социал-демократическая партия набрала 25,7%, улучшив показатель 2009 г. лишь на 2,5%. Не удалось социал-демократам переломить и другую отрицательную для них тенденцию, наметившуюся в последнее десятилетие – потерю первых голосов. Если в 2005 г. у них было 145 прямых мандатов, в 2009 г. – 64, то в 2013 г. – 58⁴⁰. Фактически у СДПГ не осталось депутатов, избранных напрямую, в крупных федеральных землях. В Шлезвиг–Гольштейне и Берлине им удалось завоевать всего 2 прямых мандата, в Рейнланд-Пфальце, Бранденбурге – 1, в Баден-Вюртемберге, Баварии, Сааре, Мекленбург–

³⁹ Если сравнить эти данные с результатами 2009 г., то уровень доверия населения к СДПГ в сфере социальной справедливости упал на 4 пункта, тогда как к ХДС возрос на 7. Forschungsgruppe Wahlen: Bundestagswahl 22.09.2013, http://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/News1_BTW_2013.pdf. Доступ: 19.03.2014.

⁴⁰ Примечательно, что П. Штайнбрюк, будучи кандидатом в канцлеры от СДПГ, проиграл в своем избирательном округе по прямым спискам мало известной представительнице ХДС. Не сумел получить прямого мандата и оставшийся в кресле бургомистра столицы К. Воверайт.

Передней Померании, Саксонии, Саксонии-Ангальт и Тюрингии – ни одного. Наилучших результатов они достигли в Северном Рейн-Вестфалии - их традиционной вотчине, а также в избирательных округах: Дуйсбург II, Эссен II, Херне-Бохум II, Аурих-Эмден. Наихудший результат по вторым голосам пришёлся на Саксонию. В итоге в нижней палате парламента СДПГ представляют 193 депутата.

«Левые». Партии «Левых», несмотря на потери по сравнению с выборами 2009 г. (-3,3%), удалось обогнать «Зелёных» (на 0,2%) и оказаться тем самым третьей по популярности политической силой в Германии, набрав 8,6% вторых голосов. При этом «левые» получили меньше, чем рассчитывали не только по земельным спискам, но и по избирательным округам: за исключением 4 прямых мандатов в Берлине, которые они выигрывают практически всегда, 12 было потеряно – все места перешли к кандидатам от ХДС. Сопоставление результатов опросов общественного мнения свидетельствует о том, что «Левые» по-прежнему продолжают восприниматься большинством населения как партия, в которой отсутствует единство между лидерами и сильны внутренние противоречия⁴¹. Для ведения избирательной кампании они выбрали 8 кандидатов, двое из которых, Г. Гизи и С. Вагенкнехт, представляли партию на федеральном уровне. В какой степени принятое решение способствовало улучшению имиджа «Левых» и мобилизации электората, судить сложно. В любом случае, партия уверенно преодолевает 5%-ный избирательный барьер уже не в первый раз и ведёт активную деятельность в качестве парламентской оппозиции. И если раньше она была не готова к участию в правительственной коалиции на федеральном уровне, то в этот раз весьма отчётливо прозвучало её желание кооперироваться с СДПГ и «Зелёными» ради свержения буржуазно-либерального блока.

«Союз 90/Зелёные». Партия «Зелёных» показала, на наш взгляд, довольно скромный результат, набрав 8,4% голосов, что на 2,3% меньше показателей 2009 г. Такой итог не только не оп-

⁴¹ Bundestagswahl in Deutschland am 22. September 2013. Wahlanalyse, Viola Neu, Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 4; http://www.kas.de/wf/doc/kas_35530-544-1-30.pdf?131220112410. Доступ: 19.03.2014.

равдал её собственных ожиданий, связанных с этими федеральными выборами, на которых они собирались добиться минимум 15%, но и не соответствует потенциалу партии, особенно усилившемуся на фоне ослабления СвДП. Тем более что после «Фукусимы» и «Штутгарта 21», когда немецкая общественность всерьёз задумалась об экологии и собственной энергетической безопасности, у партии появились хорошие шансы. Именно на 2011 г. приходится пик популярности «Зелёных». Однако в ходе избирательной кампании они совершили ряд серьёзных тактических и стратегических ошибок, которыми умело воспользовались их оппоненты⁴².

СвДП. Свободным либералам впервые с 1949 г. не удалось преодолеть 5%-ный избирательный барьер и получить необходимое для вхождения в бундестаг количество прямых мандатов⁴³. После своего лучшего показателя в 2009 г. (14,6%) их доля упала до 4,8% (-9,8%), и они оказались без представительства в нижней палате парламента ФРГ. Если четыре года назад за них голосовали не только традиционные избиратели, но и сторонники ХДС, руководствовавшиеся желанием предотвратить повторение большой коалиции, то в этот раз данный мотив отсутствовал. Начиная с 2010 г., деятельность СвДП в правительственной коалиции стала оцениваться населением весьма критично, а затем и вовсе негативно⁴⁴. Из-за постоянных внутренних конфликтов, неспособности выполнить свои предвыборные обещания и слаженно работать в правительстве партию свободных демократов к концу легислатурного периода перестали воспринимать как функционирующую политическую силу. В то время как её лидеры на федеральном уровне оказались мало

⁴² В апреле 2011 г. уровень популярности партии «зелёных» достиг своего максимума в 27%.

⁴³ При распределении мест в бундестаге учитываются лишь партии, получившие на всей территории Германии *не менее 5%* вторых голосов или не менее **3 прямых мандатов**. Исключение делается только для партий, представляющих национальные меньшинства.

⁴⁴ Подробный анализ деятельности СвДП в правительственной коалиции и внутрипартийного развития см.: Тимошенко Е.П. Германия 2012 – предвыборное настроение (за год до федеральных выборов). Германия. 2012. Под ред. Белова В.Б. М., Ин-т Европы, Рус. Сувенир. Часть I. 2013. ДИЕ № 294, С. 54-61.

привлекательными фигурами для избирателей. Так деятельностью Г. Вестервелле на посту министра иностранных дел накануне выборов было довольно 49% избирателей, кандидатом от СвДП Р. Брюдерле – 28%, председателем партии Ф. Рёслером – 23%⁴⁵. При этом свободные демократы – партия с самой большой долей нестабильного электората. Согласно исследованиям немецкого института «Infrates dimar», 46% избирателей СвДП голосуют за неё из тактических соображений, 51% выбирают из убеждённости⁴⁶.

«Альтернатива для Германии» (АдГ) и другие партии. Образованная в апреле 2013 г. «Альтернатива для Германии» набрала 4,7% голосов, вплотную приблизившись к границе, необходимой для прохождения в бундестаг. Для столь молодой партии, которая насчитывает 16 тыс. членов, результат, на наш взгляд, был весьма неплохим⁴⁷. Став платформой для недовольных европейской политикой А. Меркель и её курсом по спасению еврозоны, «АдГ» сумела мобилизовать т.н. пассивный электорат. Этому в немалой степени способствовала грамотная избирательная кампания лидеров партии, которые на протяжении всего предвыборного времени привлекали к ней высокое внимание прессы. Почти ¾ сторонников партии определились со своим выбором за несколько недель до голосования. Сопоставление результатов социологических исследований, проведённых немецкими агентствами, позволяет сделать вывод, что состав избирателей данной партии не является исключительно протестным. Так, согласно данным исследовательской группы «Wahlen», 60% опрошенных в качестве главного аргумента в пользу поддержки «Альтернативы для Германии» назвали содержание её программы. И только 37% признались, что голосовали за неё из-за недовольства другими партиями⁴⁸, тогда как доля протест-

⁴⁵ DeutschlandTREND, September 2013. S. 6.

⁴⁶ Bundestagswahl in Deutschland am 22. September 2013. Wahlanalyse, Viola Neu, Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 6; http://www.kas.de/wf/doc/kas_35530-544-1-30.pdf?131220112410. Доступ: 19.03.2014.

⁴⁷ Историю образования партии «АдГ», а также анализ программы подробнее см.: Е.П. Тимошенко, Цит. соч. С. 76-79.

⁴⁸ Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, INFORMATIONEN zur Bundestagswahl am 22. September 2013. Ergebnis und Analyse. Verantwortlich: Thomas Volkmann,

ных избирателей среди сторонников «пиратов» составила 61%⁴⁹. Тем не менее, это не помогло им выйти из кризиса и реализовать свои амбиции на федеральном уровне – за «пиратов» проголосовало лишь 2,2% избирателей⁵⁰. Национал-демократическая партия Германии (НДПГ) набрала 1,3%; право-радикальная партия «Правые» - 0,2%. «Свободные избиратели», которые впервые участвовали в федеральных выборах, добились 1%, и тем самым получили право на государственное финансирование партии⁵¹.

Особенности избирательной кампании 2013 г.

Исторически сложилось, что избирательные кампании в Германии на федеральном уровне долгое время отличались острой борьбой между политическими блоками вокруг наиболее важных для социально-экономического и политического развития страны вопросов. Противоположные стороны предлагали свои рецепты и альтернативные решения, выдвигая на передний план определённые (наиболее актуальные и близкие их электорату) темы. Особенно это было характерно для кампаний 1969, 1972, 1983, начала 1990-х гг. И даже выборы в бундестаг в 2002, 2005 и 2009 гг., несмотря на возросшую роль субъективного фактора, имели свои пароли⁵². Избирательная кампания 2013 г. проходила в условиях отсутствия среди большинства населения явного стремления к переменам и боязни экспериментов, поэтому острой борьбы вокруг одной или нескольких явно доминирую-

Fridrich-Naumann Stiftung, S. 18; http://www.fdp-borgentreich.de/Service/Analysen/Graphik/fdpBRD_Wahlanalyse2013FN.pdf. Доступ: 19.03.2014. Данные другой исследовательской группы Intratest dimap отличаются от приведённых выше: так 57% опрошенных в качестве основного мотива голосования за «АдГ» указали «разочарование» в других партиях. Quelle: Intratest dimap, Bundestagswahl in Deutschland am 22. September 2013. Wahlanalyse, Viola Neu, Konrad-Adenauer-Stiftung. S. 6; http://www.kas.de/wf/doc/kas_35530-544-1-30.pdf?13120112410. Доступ: 19.03.2014.

⁴⁹ Там же. с. 7

⁵⁰ На сегодняшний день партия «пиратов» представлена в 4-х земельных парламентах.

⁵¹ Изначально «Свободные избиратели» планировали участвовать в выборах совместно с «Избирательной инициативой 2013», на основе которой была создана 13 апреля 2013 г. «АдГ».

⁵² Такими темами в 2002 г. стали война в Ираке и наводнение, в 2005 г. – борьба с безработицей и будущие социально-экономические реформы, 2009 г. – экономический и финансовый кризис.

ших тем не возникло⁵³. Несмотря на то, что Германия достаточно хорошо вышла из кризиса, повысилась занятость на рынке труда, и немецкие граждане в основном позитивно настроены в отношении своего будущего, у многих из них осталась тревога по поводу возможного ухудшения экономической ситуации на фоне кризиса в южно-европейских странах⁵⁴. Политика правительства в отношении стран-должников, которую можно охарактеризовать как «немецкий евро-эгоизм», базирующийся на принципах: «Канцлерин лучше других знает, как сохранить наши деньги»; «Германия достаточно проявила солидарности и если она платит, значит вправе указывать, как их использовать» – совпали с мнением многих немцев, а Меркель стала для большинства граждан тем политиком, который лучше других умеет решать проблемы и всегда контролирует ситуацию. Никто из представителей других партий в сложившейся ситуации сравниться с её популярностью не мог⁵⁵. Отрыв канцлерин от её ос-

⁵³ Рейтинг значимости тем для избирателей согласно исследованиям группы «Wahlen»: рабочие места (25%), уровень зарплат (18%), кризис евро/финансовый кризис (16%), пенсии (15%), социальная справедливость (12%). Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Bundestagswahl in Deutschland am 22. September 2013. Wahlanalyse, Viola Neu, Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 25; http://www.kas.de/wf/doc/kas_35530-544-1-30.pdf?131220112410. Доступ: 19.03.2014.

⁵⁴ Согласно социологическим исследованиям Алленбахского института, в 2013 г. ухудшения экономической ситуации ожидало 26% населения (в 2009 г. – 64%), 10% опрошенных волновала возможность потери рабочего места, 68% высказали уверенность в том, что Германия хорошо подготовлена к будущим вызовам, 47% положительно оценили современное экономическое положение (в 2009 г. таких было 9%). Источник: Institut für Demoskopie Allensbach, «Keine Wechselstimmung», Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Dr. Renate Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 43 vom 20. Februar 2013. S. 2; http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/Februar13_Keine_Wechselstimmung.pdf. Доступ: 22.01.2014.

⁵⁵ Так, популярность А. Меркель на протяжении всего предвыборного периода не опускалась ниже 60%, тогда как у её оппонента П. Штайнбрюка рейтинг не превышал 31%. В качестве канцлера А. Меркель устраивала и значительную часть представителей оппозиционных партий, например, её были готовы поддержать 39% «Зелёных», 43% «Левых», 60% «АдГ», 18% СДПГ. Интересно, что среди женщин канцлерин обошла кандидата от СДПГ по популярности на 30% (58:28), у мужчин на 10%. Раньше такой значительной разницы по гендерному принципу не наблюдалось. Источник: Forschungsgruppe Wahlen: Bundestagswahl 22.09.2013 - Blitz ; http://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/News1_BTW_2013.pdf. Доступ: 25.09.2013.

новного соперника П. Штайнбрюка на протяжении всей избирательной кампании составлял не менее 30%. Предложить более привлекательную для населения альтернативную курсу А. Меркель концепцию, и тем самым переломить настроение избирателей в свою пользу в условиях благоприятной для Германии экономической конъюнктуры было объективно сложно. Тем более что и сама канцлерин, понимая, как важно сохранить чувство стабильности у электората, сумела перенести принятие ряда важных решений, (в т.ч. о судьбе евро), на после выборный период.

Другой важной составляющей успеха христианских демократов и личной заслугой А. Меркель является «социал-демократизация» ХДС, которая позволила ей отобрать часть электората у основных конкурентов - СДПГ и «Зелёных» и стать, таким образом, партией середины (центра). Её политику периодически критикуют за отсутствие четкой стратегической цели, частую смену приоритетов и невозможность выделить основную тему, которая являлась бы определяющей. Нам представляется, что как минимум одна такая цель у канцлерин всё же есть – это привлечение на свою сторону большинства. А. Меркель хорошо усвоила уроки предыдущих избирательных кампаний 2002 и 2005 гг. Первую – ХДС проиграла СДПГ, т.к. не учла пацифистские настроения населения, которые были против войны в Ираке. Вторую – удалось выиграть с весьма незначительным отрывом из-за неолиберальной экономической концепции, которая больше пугала, нежели привлекала избирателей. С тех пор А. Меркель учитывает мнение избирателей и принимает решения, направленные на демобилизацию её конкурентов: выход из атомной энергетики в марте 2011 г. (удар по «Зелёным»), введение минимальной границы оплаты труда в отдельных областях, квота для женщин, пенсии для пожилых матерей и т.д. (нейтрализация СДПГ). Всё это позволило ХДС вернуть поддержку избирателей больших городов, которую она потеряла на предыдущих выборах, а А. Меркель – побороть оппозиционные настроения внутри союза (по крайней мере до тех пор, пока она пользуется доверием населения и приносит победы). С другой стороны, подобное преобразование ХДС приводит к стиранию границ

между партиями и сближению программ, что затрудняет выбор для граждан и осложняет задачу политикам, которым становится всё труднее предлагать альтернативные пути развития. При этом у христианских демократов остаётся их главное преимущество – экономическая политика. Между тем, их конкуренты вынуждены искусственно обострять противоречия, возвращаясь к привычной схеме борьбы между блоками и делать свои программные установки ещё более левыми. Так произошло с СДПГ и «Зелёными», которые ради достижения социальной справедливости сделали ставку в предвыборной кампании 2013 г. на увеличение налогов, чем не преминули воспользоваться христианские демократы. На фоне уже привычных спекуляций по поводу возможности заключения красно-красно-зелёной коалиции они обвинили соперников в стремлении изъять у населения денежные средства и их перераспределить. Основной удар пришёлся по «Зелёным». Идея повысить налоги, в том числе на наследство (мера затрагивает не только богатых, но и практически всех граждан), отпугнула многих как традиционных сторонников партии, так новых. Отрицательно на имидж «Зелёных» повлияла и их идея ввести вегетарианский день в общественных столовых. Несмотря на то, что рекомендация носила добровольный характер, она дала повод противоположному лагерю представить «Зелёных» партией запретов, навязывающей свои правила другим, тем более что в вопросах морали, члены этой партии не так честны. Окончательно испортить их репутацию удалось с помощью давней истории, связанной с поддержкой партии в 1980-е гг. предвыборных положений, которые можно расценивать как пропаганду педофилии, в которую оказался замешан один из кандидатов партии Ю. Триттин⁵⁶. Скандал вокруг партии и её лидера разгорелся как раз накануне выборов и стоил «Зелёным» многих голосов.

В единственный критический для ХДС момент, когда СМИ стало известно о широкой деятельности на территории Германии американских разведывательных спецслужб и предположитель-

⁵⁶ На наш взгляд, «Зелёные» напрасно оставили в тени предвыборной кампании В. Кретчмана, единственного своего премьер-министра от партии в земле Баден-Вюртемберг.

ном сотрудничестве с ними немецких, А. Меркель и её соратникам удалось продемонстрировать хорошее антикризисное управление. Они не позволили оппозиции раскачать ситуацию и дискредитировать канцлерин⁵⁷. Так, со свойственной ей невозмутимостью, отвечая на вопрос журналистов о программе «Prism», А. Меркель обратила внимание, что разбираться в таких деталях – не её задача, и переложила ответственность за проблему на шефа администрации Р. Пофалла⁵⁸. Возможно, что при другой экономической конъюнктуре и настроениях избирателей, это и стоило бы ей потерянных на выборах голосов. Однако в условиях огромного доверия к ней населения вопрос прослушивания немецких граждан оказался для них не столь значительным, как судьба евро. Более опасной и непредсказуемой для ХДС оказалась ситуация с её главным партнёром по коалиции и традиционным союзником – СвДП.

Как уже отмечалось выше, с самого начала избирательной кампании либералы боролись не за улучшение или сохранение своего предыдущего результата, а за преодоление 5%-го барьера и сохранение за собой статуса парламентской партии. Достичь этой цели они старались двумя способами: позиционированием себя в качестве той самой политической силы, которая поможет ХДС/ХСС остаться у власти и обещанием не поднимать налоги. На фоне общего негативного имиджа партии – постоянно спорящей, не желающей эффективно взаимодействовать с партнёрами, неспособной выполнить свои предыдущие обязательства (снизить налоги) и лоббирующей интересы отдельных клиентских групп, СвДП не сумела заполнить содержательный вакуум и вернуть доверие избирателей на федеральном уровне. Консолидация бюджета, призыв к пересмотру недавно принятого, в том числе её голосами, закона об энергетике (2011 г.) не были прорывными темами, и вызвали больше со-

⁵⁷ Подробнее о развитии этого скандала и о влиянии деятельности Сноудена на германо-американские отношения см. гл. А.А. Синдеева.

⁵⁸ «Pofalla erklärt NSA-Affäre für beendet», <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-08/nsa-bnd-pofalla--bundestag-spaehaffaere-snowden-abkommen>. Доступ: 12.08.2013. Несмотря на доверительные отношения с А. Меркель и долгую работу с ней на посту главы ведомства канцлера, Р. Пофалла отказался от участия в работе нового кабинета и заявил об уходе из большой политики.

мнений и вопросов, нежели доверия к компетентности партии. Возможно, свободным демократам и удалось бы набрать необходимый для прохождения в парламент минимум голосов, несмотря на разочарование в них большинства населения. Немецкие избиратели привыкли к блоковому мышлению и вполне могли бы поддержать их ради победы чёрно-жёлтой коалиции, как было ранее. Однако постигшая партию после поражения в Баварии паника и последовавшая вслед за этим агрессивная агитация среди сторонников ХДС за вторые голоса («Только так вы можете нас спасти») вызвала крайне негативную реакцию со стороны христианских демократов, которые развернули ответную кампанию и отказали либералам в поддержке⁵⁹. Проведение выборов по новой избирательной реформе, в результате которой компенсировать потери вторых голосов за счёт перевеса по прямым спискам стало невозможно, оказало, на наш взгляд, определяющее влияние на принятие решения. ХДС не могла не учесть недавний исход выборов в Нижней Саксонии, когда её традиционные избиратели поддержали вторыми голосами СвДП, и это привело к проигрышу социал-демократам.

В целом в избирательной кампании ХДС можно выделить следующие составляющие: 1) персонализация выборов и сосредоточение внимания на вопросе, кто будет канцлером; 2) демобилизация конкурентов и использование своих сильных сторон – компетентности в вопросах экономики и внутренней безопасности (последнее осуществить не удалось); 3) дискредитация политических оппонентов⁶⁰. Достижение максимума голосов любой ценой – не являлось, на наш взгляд, главной целью ХДС. Приоритетной задачей было сохранение за собой уже имеющегося большинства. Поэтому основой предвыборной стратегии союза стал принцип – рисковать как можно меньше, нападать по мере необходимости. И это сочетание правильно продуманной стратегии и благоприятной конъюнктуры привело ХДС во главе с А. Меркель к убедительной победе над оппонентами.

⁵⁹ Результаты выборов в Баварии (15.09.2013): ХСС – 47,7%, СДПГ – 20,6%, «Свободные избиратели» – 9%, «Зелёные» – 8,6%, СвДП – 3,3%, «Левые» 2,1%.

⁶⁰ К дискредитации политических оппонентов наряду с упомянутым выше осуждением лидера «Зелёных» Триттина можно отнести публичное обсуждение больших доходов кандидата от СДПГ П. Штайнбрюка.

Однако, набрав вместе с ХСС 41,5% голосов, христианские демократы попали в сложную ситуацию: несмотря на очень высокие показатели, их оказалось недостаточно, чтобы сформировать правительство большинства, а СвДП – традиционный партнёр – провалилась. Создание новой коалиции оказалась сложной задачей. Ни СДПГ, имея печальный опыт взаимодействия с ХДС/ХСС в 2005-2009 гг., ни «Зелёные», раздавленные поражением и стоящие перед необходимостью обновления руководящего состава и поиска выхода из кризиса, не испытывали большого желания помочь А. Меркель. Выиграв блистательно выборы, она теперь рисковала проиграть переговоры. После ряда зондирующих встреч с представителями обеих оппозиционных партий выбор был сделан в пользу СДПГ. Поиск компромисса затянулся надолго – коалиционные переговоры проходили в 13 рабочих группах и длились с 23 октября по 27 ноября 2013 г. Основная проблема заключалась в том, что исполнение обещаний обеих сторон, данных ими во время выборов, требовало гораздо больших расходов, чем предусматривал бюджет, тем более что ХДС изначально был против планов повысить налоги⁶¹. Существенные разногласия между СДПГ, ХДС и ХСС возникли по вопросам пенсионной реформы; выдачи двойного гражданства для иностранных граждан, рождённых на территории ФРГ; выплат пожилым матерям, дорожных пошлин, введения единой минимальной оплаты труда, разрешения браков для лиц нестандартной ориентации и наделения их правом на усыновление. При этом над сторонами всё время довлела опасность срыва переговоров – до последнего было неясно, поддержат ли члены СДПГ итоговый вариант соглашения во время голосования на съезде партии⁶². Поэтому из документа было убрано большинство спорных моментов и приняты обтекаемые формулировки, что неизбежно означает возвращение к спорным вопросам в будущем и дальнейшие дискуссии.

В целом, состоявшиеся 22 сентября 2013 г. выборы в бунде-

⁶¹ По экспертным оценкам, на исполнение предвыборных обещаний новой коалиции могло бы потребоваться 50 млрд евро в год, а не 10 млрд, которые были озвучены её представителями.

⁶² На съезде СДПГ в Лейпциге 14 ноября 2013 г. 75,6% социал-демократов высказались в поддержку коалиционного соглашения, 23,9% - против.

стаг продемонстрировали с одной стороны сильные лидерские качества А. Меркель, которая сумела превратить ХДС в партию «середины» и привести её к убедительной победе, а с другой – проблемы лидерства в других партиях. Сразу после поражения на выборах о своём уходе с постов заявили председатель СвДП Ф. Рёслер и кандидат от партии в предвыборной кампании Р. Брюдерле. Выводить либералов из кризиса и возвращать места в бундестаге предстоит 34-летнему К. Линднеру, который не раз поддерживал партию в кризисные моменты, и надеется возродить её, вернув к традиционным рыночно-либеральным истокам⁶³. Новый председатель не согласен с теми партийными коллегами, кто по-прежнему связывает будущее партии с ХДС/ХСС. Он считает, что СвДП не стоит фиксироваться на каком-то одном союзе или образовании, главное – «иметь мужество проводить свою собственную политику и быть разумными».

Представители «Зелёных», которые, как и либералы, рассчитывали на иной исход выборов, также пришли к выводу о необходимости произвести перемены в руководящем составе партии и выдвинуть на передний план молодых политиков. К. Рот, Р. Кюнаст, Ю. Триттин, Ш. Лемке уступили места новым лицам. Сопредседателями партии стали Симонэ Петер – от левого крыла и вновь избранный Джем Оздемир, который представляет т.н. «реалистов». К. Гёринг-Экхард и А. Хофрайтер руководят фракцией партии в бундестаге⁶⁴. Наказанные избирателями за отход от традиционных тем, «Зелёные» не планируют больше отступать от своей визитной карточки – экологии. Новым и важным элементом должно стать усиление экономических аспектов в программе партии. Однако в какой последовательности будут расставлены эти акценты, пока неясно. Часть «Зелёных» считает, что нужно использовать поражение СвДП, чтобы привлечь

⁶³ В 2011 г. К. Линднер ушёл с поста генерального секретаря СвДП, взяв на себя вину Ф. Рёслера за несостоявшееся внутрипартийное голосование по вопросу поддержки европейского курса А. Меркель. Через полгода он возглавил партию на земельных выборах в Северном-Рейн Вестфалии и принёс на фоне многочисленных провалов СвДП 8,6%. В декабре 2013 г. был избран новым председателем партии, получив 79% голосов.

⁶⁴ <http://www.gruene.de/partei/parteigremien-neu-gewaehlt.html>, http://www.gruene-bundestag.de/fraktion/vorstand_ID_4377984.html. Доступ: 19.03.2013.

на свою сторону её бывший электорат, стать более открытыми и привлекательными для бизнеса и свободных предпринимателей («Больше либерального, вместо запретов!») Подобный шаг призван облегчить создание в будущем возможной коалиции с ХДС/ХСС. Тем более что в Гессене, где выборы в местный парламент совпали с федеральными, она стала возможной. Создание первого чёрно-зелёного правительства на земельном уровне в декабре 2013 г. одобрило 75% депутатов «Зелёных» и 100% представителей фракции ХДС, среди которых, как известно, немало ярких консерваторов. Однако другая часть партии считает, что нужно более серьёзно отнестись к красно-красно-зелёной опции и не исключать в будущем возможность сотрудничества с «Левыми»⁶⁵. Таким образом, одним из основных итогов парламентских выборов 2013 г. стал отказ партии «Зелёных» от строгой фиксации на традиционном для них союзе с СДПГ.

Партия «Левых», которую в силу сосредоточения основной борьбы между привычными блоками ХДС/ХСС/СвДП и СДПГ/«Зелёные», не принимала в расчёт ни одна из сторон, соответственно, не подверглась массивному нападению и добилась неплохих результатов. Залогом успеха, по мнению многих её членов, стала хорошая агитационная кампания кандидатов. Не умаляя заслуг Г. Гизи – признанного оратора и лидера партии, представители её левого крыла высказались за избрание С. Вагенкнехт сопредседателем фракции партии в бундестаге, тем более что такая возможность в уставе предусмотрена. Пока Г. Гизи продолжает единолично возглавлять парламентскую группу «Левых». Сумеет ли партия достигнуть внутреннего единства в будущем, пока остаётся не ясным. Желание «Левых» прорвать блокаду СДПГ и «Зелёных» могло бы, на наш взгляд, этому способствовать.

Не удержал роль лидера и кандидат на пост канцлера от СДПГ П. Штайнбрюк, который в случае создания большой коалиции изначально исключил для себя работу в новом прави-

⁶⁵ Пребывание обеих партий в парламентской оппозиции (они впервые оказались в ней вдвоём) станет, на наш взгляд, своеобразным тестом для «Зелёных» и «Левых» на способность эффективно взаимодействовать друг с другом в будущем.

тельстве. В итоге вице-канцлером стал З. Габриэль, авторитет которого среди социал-демократов заметно возрос, особенно после заключения коалиционного соглашения, которое многие представители СДПГ, оценивают как достижение партии и лично её председателя.

В заключение отметим, что успех ХДС/ХСС, во многом основанный на популярности А. Меркель и высоком уровне доверия населения к её компетентности в сфере экономики и борьбы с кризисом в еврозоне, заставил остальных игроков задуматься об усилении европейской составляющей в их политике и формировании более чёткой позиции в отношении будущего Европы. Помочь аутсайдером этих выборов – СвДП и «Зелёным» – выйти из кризиса и вернуть доверие избирателей должен возврат этих партий к традиционным ценностям и привычным для их электората темам. Другим, не менее важным итогом выборов, с точки зрения влияния на дальнейшее развитие партийно-политической системы Германии, является отказ немецких партий от строгой фиксации на своих традиционных союзниках в дальнейшем. Это может привести к расширению возможностей создания коалиционных союзов в будущем и росту непредсказуемости результатов голосования.

ГЛАВА 3. ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ФРГ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗОБНОВЛЯЕМОЙ ЭНЕРГЕТИКИ

Германия продолжает движение по пути глубокого реформирования модели национальной энергетики, осуществляя уникальный в своём роде эксперимент. Процесс, начатый больше двух десятилетий назад, заметно интенсифицировался в 2011 г., когда было принято решение о скорейшем отказе от использования атомной энергии⁶⁶. В 2013 г. энергетическая карта активно разыгрывалась в предвыборных кампаниях политических пар-

⁶⁶ Подробнее см.: Супян Н.В. Энергетика ФРГ: между политикой, экономикой и инновациями. Германия. 2010. Под ред. Белова В.Б. М., Рус. сувенир, ДИЕ РАН № 267. 2011. С. 121-149; Супян Н. В. Сужающийся мост: проблемы энергетической политики ФРГ. Современная Европа. 2011, № 3. С. 67-79.

тий: теперь никто уже не поднимает вопрос, быть ли реформе, дискуссия ведётся лишь о том, как решать возникающие на пути её реализации проблемы. В центре внимания – *будущая жизнеспособность германской возобновляемой энергетики*. Цель политического и общественного диалога – поиск баланса между группами экономических интересов, между сторонниками сохранения государственной опеки и активного внедрения в альтернативную энергетику рыночных механизмов.

Масштабную реформу, осуществляемую в последние годы в германской энергетике, принято называть термином *Energiewende*, который, как правило, переводится на русский язык как «энергетический поворот». Однако правильнее было бы называть его «энергетический переход» или «энергетическая трансформация», поскольку он подразумевает последовательное движение экономики (и общества) к устойчивому энергообеспечению в основном за счёт возобновляемых источников энергии одновременно с полным отказом от использования ископаемого топлива; этот процесс развивался в ФРГ более двух десятилетий.

В ответ на общественную антиатомную истерию, вспыхнувшую в Германии после аварии на японской АЭС Фукусима I, была принята поправка к атомному закону, вступившая в силу 6 августа 2011 г.; она стала нормативной базой для окончательного отключения восьми немецких АЭС и сокращения срока службы оставшихся девяти до 2022 г. С этого момента термин *Energiewende* стал всё чаще использоваться в политических документах и прессе, и учитывая сроки, отведённые на изменение всей архитектуры германской энергетики, теперь речь действительно шла об «энергетическом повороте», а возможно даже «перевороте». Процесс *Energiewende* стал теперь не просто одним из направлений реформирования энергетики, но самой сутью энергетической политики ФРГ.

Становление новой модели германской энергетики оказалось сложным и многомерным процессом, затрагивающим многие сферы народного хозяйства, поэтому поиск действенных механизмов и зыбкого равновесия займёт, по всей видимости, ещё немало времени. Среди основных трудностей, которые сопро-

вождают «энергетическую трансформацию», можно выделить следующие:

– постоянное повышение энерготарифов и рост нагрузки на конечного потребителя. Цена электроэнергии для среднего домохозяйства возросла с 23,21 цента/кВт ч в 2009 г. до 28,5 ц/кВт ч в 2013 г., при этом размер т.н. EEG сбора в этой цене увеличился с 1,31 до 5,28 цента. В начале 2014 г. этот показатель возрос на 18% и составил рекордные 6,24 цента. Вскоре после начала атомного моратория увеличение затрат на электроэнергию для промышленных предприятий ФРГ оценивалось в 3,5 млрд евро. Так, для малого предприятия с годовым потреблением 50 ГВт ч дополнительные издержки составили 350 тыс. евро, для среднего предприятия с потреблением 300 ГВт ч – 2,1 млн евро, для крупного предприятия с потреблением 1000 ГВт ч – порядка 7 млн евро⁶⁷;

– риск масштабных отключений электроэнергии, связанные с бессистемным развитием альтернативной энергетики на фоне спешного вывода из эксплуатации АЭС;

– потребность в значительном расширении электросетей и хроническое отставание от графика их строительства;

– несогласованность темпов развития ветроэнергетики (как наземной, так и оффшорной) и возможностей их подключения к системе, которыми располагают операторы электросетей. Недостаток финансирования и непривлекательность проектов для инвесторов объясняется нехваткой рыночных механизмов в этой области;

– стремительное развитие солнечной энергетики, подпитываемое «зелёными тарифами», увеличивает предложение электроэнергии и снижает биржевые цены, что ведёт к росту EEG-нагрузки на конечного потребителя. Отрасль, производящая фотовольтаическое оборудование, оказалась в глубочайшем кризисе, не выдержав соперничества с азиатскими конкурентами;

– попытки федерального правительства поддержать конку-

⁶⁷ Energiewirtschaft will höheren Strompreis und belastet damit insbesondere die industriellen Kunden, 14.04.2011; http://vik.de/pressemitteilung/items/Energiewirtschaft_will_h%C3%B6heren_Strompreis_und_belastet_damit_insbesondere_die_industriellen_Kunden.html.

рентоспособность наиболее энергоемких промышленных предприятий за счёт льгот, освобождающих их от уплаты части «экологических» налогов, вызвали противоречивую реакцию в политических кругах, обществе, а также на европейском уровне.

Выборы в бундестаг и новое «суперминистерство»

В начале 2013 г., когда размер сбора по EEG составил 5,27 цента/кВт ч, основной темой в политической и общественной дискуссии стали возможные пути сдерживания дальнейшего роста цен. Министр окружающей среды П. Альтмайер представил проект т.н. «тормоза для цены на электроэнергию» (Strompreis-Bremse). Согласно его концепции, необходимо было в законодательном порядке установить верхнюю планку для экологических сборов, подлежащих уплате конечными потребителями, и в дальнейшем годовой прирост сбора по EEG не должен был превышать 2,5%. Одновременно с этим он предложил увеличить нагрузку на крупных промышленных потребителей и владельцев солнечных и ветряных установок, обязав их платить т.н. надбавку Energie-Soli⁶⁸. Кроме того, предприятия, производящие «зелёную» электроэнергию исключительно для собственных потребностей и ранее освобождённые от уплаты сбора, согласно проекту министра Альтмайера, будут обязаны его платить. Концепция вызвала протест со стороны представителей Федерального союза немецкой промышленности, союзов химической промышленности и ветроэнергетики. Они выразили опасения, что принятие подобного решения негативно отразится на конкурентоспособности немецкой индустрии и вызовет массовый перенос производства в страны с более щадящими энергетическими тарифами. Можно предположить, что предложение министра, весьма сомнительное с экономической точки зрения, ознаменовало собой начало предвыборной кампании, особенно принимая во внимание, что Альтмайер настаивал на том, чтобы все эти изменения были одобрены к 1 августа 2013 г. Вообще, 2013 год внёс мало конструктивных изменений в ход энер-

⁶⁸ Здесь – Solidarbeitrag. По аналогии с Soli – Solidaritätszuschlag, «надбавкой солидарности», специальной надбавкой к подоходному, корпоративному налогу и налогу на доход с капитала, поступления от которой идут главным образом на экономическое развитие восточных земель.

гетической реформы, зато был богат всевозможными спекуляциями вокруг Energiewende.

В марте состоялся очередной энергетический саммит, в центре внимания которого оказалась проблема роста цен на электроэнергию и поиск инструментов для его сдерживания. Едва ли стоило ожидать от этой встречи в верхах решения проблемы: вряд ли политики решились бы на какие-либо радикальные меры до сентябрьских выборов. Встречи канцлера А. Меркель с представителями энергоконцернов, профсоюзов, природозащитных организаций, а также переговоры с федеральным правительством и премьер-министрами федеральных земель не принесли какой-либо определённый результат. Не нашло поддержки предложение министра Альтмайера: единственное, в чём сошлись политики – никаких дополнительных сокращений субвенций для «зелёной» энергетики не будет. Противоречий оказалось гораздо больше: земли, возглавляемые социал-демократами, безуспешно требовали снижения налога на электроэнергию; северные земли – центры ветроэнергетики желали экспортировать как можно больше энергии на юг, однако южные земли, особенно Бавария, настаивали на своей энергетической независимости, причём и те, и другие испытывали явную нехватку в новых линиях электропередач; многие начинания сталкивались с неодобрением министра финансов Шойбле и т.д.

В ходе предвыборной борьбы все партии активно разыгрывали карту Energiewende, предлагая свои, в основном слабо конкретизированные, способы разрешения сложившихся противоречий; при этом, пожалуй, впервые представители всех политических лагерей были едины во мнении, что курс энергетической политики сам по себе верен (и уже неизбежен), что необходим переход от ископаемых источников к альтернативным, что существует потребность в реформировании закона о EEG. Однако в программах, несомненно, содержались заметные отличия:

– ХДС. Сохранить льготы для предприятий обрабатывающей промышленности, однако только для тех, что играют особую роль в поддержании международной конкурентоспособности ФРГ. Внедрить конкурентное ценообразование на рынке «зелёной» электроэнергии при сохранении фиксированных та-

рифов для действующих электростанций, инвестиции в которые уже были осуществлены. Синхронизировать процессы наращивания мощностей альтернативной энергетики и расширения электросетей, возложить большую финансовую ответственность за развитие сетей на владельцев «зелёных» энергетических установок. Интенсифицировать процесс санации зданий с целью повышения их энергоэффективности; к 2020 г. потребление электроэнергии в зданиях должно быть снижено на 10%;

– СвДПП. Передать вопросы энергетической политики в ведение федерального министерства экономики и технологий. Сохранить государственную финансовую поддержку лишь для малых энергетических установок при общей переориентации на рыночное ценообразование и усиление конкуренции. Сократить ставку налога на электроэнергию до минимального уровня, установленного ЕС. Сохранить льготы для энергоёмких производств, чтобы предотвратить их бегство за рубеж. Придерживаться принципа «стимулирование, а не принуждение», в особенности в отношении модернизации жилищного фонда;

– СДПП. Создать федеральное министерство энергетики, которое координировало бы процесс *Energiewende* на всех уровнях. Сохранить фиксированные *feed-in* тарифы для возобновляемой энергетики. Снизить налог на электроэнергию и урезать льготы для промышленных предприятий в рамках всестороннего реформирования EEG с целью снижения нагрузки на домохозяйства. Объединить четырёх операторов электросетей в единую компанию *Deutsche Netz AG*, которая будет частично финансироваться и контролироваться государством;

– Зелёные. Сохранить «зелёные тарифы» для возобновляемой энергетики. Сократить налоговые льготы для промышленных предприятий, ограничив их круг лишь «системно значимыми» энергоёмкими производствами и компаниями, сумевшими повысить свою энергоэффективность. Создать единую немецкую сетевую компанию, функционирующую под общественным контролем; национализировать и модернизировать электросети, расширив полномочия муниципальных образований и коммун. Создать специальный Фонд сбережения энергии в размере 3 млрд евро для финансирования энергетической санации

жилых и общественных зданий⁶⁹;

– Левые. Сохранить закон EEG (и гарантированные «зелёные тарифы») в существующем виде. План развития сетей должен быть пересмотрен: если следовать не корыстным интересам операторов угольных электростанций, а переходить на децентрализованное энергообеспечение и развивать системы накопления энергии, то масштабы расширения сетей можно будет существенно уменьшить. Ввести гибкое налогообложение для производителей и потребителей «зелёной» электроэнергии. Отменить необоснованные льготы по EEG, экологическому налогу, подключению к сети для промышленных компаний. Ужесточить антимонопольное законодательство в отношении крупных энергоконцернов. Отказаться от масштабных проектов энергетических компаний, таких как офшорные парки ветрогенераторов в Северном море. Создать Фонд сбережения энергии с ежегодным бюджетом 2,5 млрд евро; разработать обязательный план санации зданий до 2050 г.⁷⁰

Итогом выборов в бундестаг, состоявшихся в сентябре 2013 г., стало создание очередной «большой коалиции», правительственного кабинета, состоящего из представителей блока ХДС/ХСС и партии СДПГ. В процессе коалиционных переговоров им предстояло достичь консенсуса в т.ч. по вопросу энергетической политики, для чего необходимо было согласовать планы умеренной либерализации (консерваторы) и дальнейшей централизации энергетического рынка (социал-демократы).

27 ноября партнёры по коалиции согласовали проект договора, подписанного 16 декабря 2013 г.; среди прочего он содержал положения о дальнейшей реализации Energiewende. К па-

⁶⁹ Energy turnaround: Uncommon similarities, but significant differences in the detail. German Policy Watch June 24, 2013 Deutsche Bank Research; [http://www.dbr.esearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?addmenu=false&document=PROD0000000000315772&rdShowArchivedDocus=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD\\$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD](http://www.dbr.esearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?addmenu=false&document=PROD0000000000315772&rdShowArchivedDocus=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD).

⁷⁰ Die Macht der Monopole brechen: Energieversorgung in die Hände der Bevölkerung. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013 <http://www.die-linke.de/wahlen/archiv/archiv-fruehere-wahlprogramme/wahlprogramm-2013/wahlprogramm-2013/iv-gesellschaft-sozial-oekologisch-und-barrierefrei-umbauen-und-die-wirtschaft-demokratisieren/die-macht-der-monopole-brechen-energieversorgung-in-die-haende-der-bevoelkerung/>.

схе 2014 г. должен быть представлен проект дополнения к закону EEG. Предполагалось, что дотации владельцам наземных ветрогенераторов будут сокращены, офшорных ветряков⁷¹, напротив, увеличены до 19 центов/кВт ч; субсидии солнечной энергетике останутся без изменений. Сдерживать дальнейший рост цен планировалось путём сокращения количества предприятий, на которые распространяются льготы по экологическим налогам; предприятия, производящие электроэнергию для собственных нужд, обяжут теперь платить сбор по EEG, а также платить за пользование электросетями. Как сказано в договоре, цены необходимо стабилизировать на «благоразумном уровне». Все эти поправки должны вступить в силу в начале 2015 г. Заметным шагом к повышению выживаемости альтернативной энергетики без субсидий должна стать более активная прямая продажа электроэнергии потребителю. Все новые установки мощностью от 5 МВт будут обязаны работать на основе т.н. рыночной премии; начиная с 2017 г. система прямого сбыта станет обязательной для установок любой мощности.

Расширение электросетей планировалось тщательнее согласовывать с объёмами производства возобновляемой энергии. В отсутствие технологий накопления излишков такой энергии особое внимание было уделено стабильности и надёжности энергообеспечения: в энергосистеме должно быть достаточное количество газовых и угольных станций. Как ни странно, договор не содержал никаких конкретных предложений относительно дополнительного финансирования или налоговых льгот для осуществления энергетической санации зданий, хотя и ХДС/ХСС, и СДПГ видят энергоэффективность «второй опорой устойчивого воплощения реформы *Energiewende*».

Наконец, после долгих переговоров, была отклонена идея создания федерального министерства энергетики. Экономика долгое время нуждалась в повышении качества управления реформой и координации всей энергетической политики, и теперь она была переведена в ведение прежнего министерства экономики и технологий, а новый пост министра экономики и энергети-

⁷¹ При этом мощность морских парков к 2020 г. планировалось увеличить до 6,5 ГВт, к 2030 г. – до 15 ГВт.

ки занял лидер социал-демократов и вице-канцлер З. Габриэль.

ЕЕГ: на пути к новой редакции закона

Уже в январе 2014 г. Габриэль представил на рассмотрение кабинета 12-страничный документ, содержащий предложения по реформированию закона ЕЕГ, гораздо более радикальные, нежели предполагал коалиционный договор; он был одобрен 22 января⁷². Во-первых, было предложено значительное сокращение «зелёных тарифов» для всех видов вновь устанавливаемых электростанций (ветряных, солнечных, биогазовых) с в среднем 17 до 12 центов/кВт ч, тогда как для уже существующих мощностей они должны остаться прежними. Во-вторых, вопреки существовавшим планам вице-канцлер предложил переориентироваться на наземные ветрогенераторы и фотовольтаические установки как наиболее эффективные с точки зрения издержек⁷³. В целом документ был ориентирован на усиление конкуренции, которой так не хватало энергетическому рынку ФРГ (вместе с тем, он не содержал предложений по отмене льгот для энергоёмких предприятий). Однако этот курс энергетической политики вызвал массу нареканий. Так, зелёных не устроило отсутствие предложений об отмене льгот для промышленных предприятий, а, следовательно, перспектив облегчения бремени для домохозяйств. Кроме того, они усмотрели в документе ограничения для развития альтернативной энергетики и лоббирование интересов угольной энергетики. Представители среднего бизнеса осудили министра за предложение обложить ЕЕГ-сбором предпринимателей, производящих электроэнергию для собственного потребления, поскольку это сделает нерентабельными столь распространённые и экологически чистые когенерационные установки. Министра подвергли острой критике и коллеги по партии (премьер-министры земель от СДПГ, обеспокоенные введением ограничений на развитие ветроэнергетики⁷⁴), и пре-

⁷² Подробнее см. Eckpunkte für die Reform des EEG, Berlin, 21. Januar 2014 <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eeg-reform-eckpunkte,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

⁷³ См. Kostenoptimaler Ausbau der Erneuerbaren Energien in Deutschland Ein Vergleich möglicher Strategien für den Ausbau von Wind- und Solarenergie in Deutschland bis 2033. Studie. Agora Energiewende, Consentec GmbH, Fraunhofer IWES | Kassel, Mai 2013.

⁷⁴ Согласно предложению З. Габриэля, каждая земля может подключать к се-

зидент Федерального объединения торгово-промышленных палат Германии Э. Швайтцер, однако его поддержала канцлер А. Меркель. После выступления в бундестаге Габриэль продолжил встречаться с представителями федеральных земель с тем, чтобы выработать единую точку зрения на реформирование EEG и подготовить проект закона к концу февраля, однако это оказалось непростой задачей.

Состоялись переговоры между федеральным министром и министрами энергетики земель; в результате наметился компромисс относительно сдерживания развития ветроэнергетики. Автором инициативы стал министр энергетики земли Шлезвиг-Гольштейн Р. Хабек (партия «Зелёные»), предложивший не учитывать переоснащение уже существующих установок новыми, более эффективными турбинами и таким образом поднять потолок в 2500 МВт. Кроме того, в ходе консультаций с представителями федеральных земель З. Габриэль надеялся достичь договорённости относительно плана строительства электросетей. В первую очередь речь шла о 450-километровой трассе, которая должна связать Саксонию-Ангальт и Баварию (в последней в этой связи проходили массовые протесты), а также о 800-километровой трассе между Шлезвиг-Гольштейном, Баден-Вюртембергом и Баварией. В переговорах приняли участие представители всех земель и компаний-операторов, однако баварский премьер-министр Х. Зеehoфер потребовал ввести мораторий на строительство сетей, чтобы позже достичь договорённости по всему пакету вопросов.

21 февраля федеральное министерство экономики подготовило для внутреннего утверждения второй проект обновлённого закона. Он более чётко очертил контуры новых преобразований в сфере энергетики и подтвердил намерения кабинета осуществить их в сжатые сроки. А 26 февраля экспертная комиссия «Исследования и инновации» представила федеральному правительству доклад, в котором содержалась рекомендация о пол-

ти не более 1 тыс. ветрогенераторов (суммарной мощностью до 2500 МВт) в год. В случае превышения этой границы субсидирование автоматически сокращается. Представители земель выразили обеспокоенность, что уменьшение государственных вливаний в германский Север, сделавший ставку на ветроэнергетику, вызовет масштабное сокращение рабочих мест.

ной отмене закона EEG, который, по мнению членов комиссии, уже не способствует ни защите окружающей среды, ни развитию передовых технологий⁷⁵. Обнародование этого доклада стало, несомненно, очередным шагом к качественному реформированию рамочных условий существования альтернативной энергетики в ФРГ.

В начале марта 2014 г. возобновились консультации З. Габриэля с главами правительств пяти северных федеральных земель⁷⁶, более других заинтересованных в развитии ветроэнергетики и расширении электросетей, однако договоренности вновь не были достигнуты. Более того, параллельно с новой силой вспыхнула конфронтация между руководством Баварии и федеральным министром экономики. Земельное правительство предъявило целый список требований, главным из которых стало установление верхней границы EEG-сбора для домохозяйств на уровне 8 центов⁷⁷. Несмотря на обвинения в саботировании Energiewende, поступившие со стороны СДПГ и «Зелёных», в случае невыполнения условий Баварии правительство обещало воспользоваться правом вето при принятии решения по новому закону EEG. Очевидно, что все эти шаги были предприняты в преддверии коммунальных выборов, которые состоялись в Баварии 16 марта, однако далеко не очевидно, воспримет ли всерьёз этот ультиматум З. Габриэль.

Ещё одним предметом многосторонней политической дискуссии, не нашедшей пока разрешения, являются льготы по уплате экологических налогов и сборов для германских промышленных предприятий. В то время как главы земель настаивают на сохранении льгот, представители природоохранных организаций и оппозиции требуют их существенно ограничить. Еврокомиссия усматривает в послаблениях (которые предоставлены не только самым энергоёмким концернам, но гораздо более широкому кругу предприятий) недопустимое субсидирование со

⁷⁵ Regierungspressekonferenz vom 26. Februar, Mitschrift Pressekonferenz, Mittwoch, 26. Februar 2014.

⁷⁶ Гамбург, Нижняя Саксония, Бремен, Шлезвиг-Гольштейн, Мекленбург-Передняя Померания.

⁷⁷ Bayerns Energieministerin Ilse Aigner zur Reform des EEG. Pressemitteilung 11.03.14 <http://www.bayern.de/Pressemitteilungen-.1255.10491652/index.htm>.

стороны государства. Габриэль надеялся достичь договорённости весной 2014 г. Пока же он принял решение о сохранении льгот для железнодорожных операторов; таким образом основной из них, Deutsche Bahn, оставит в своём распоряжении свыше 100 млн евро.

Конфронтация с ЕС

Брюссель – ещё одна сторона, с которой вынужден договариваться З. Габриэль на пути к энергетическим преобразованиям. Ещё в июле 2012 г. Еврокомиссия инициировала разбирательство относительно правомочности немецкого закона EEG: с одной стороны, европейских чиновников смутил тот факт, что государственные субсидии производителям альтернативной электроэнергии перекадываются на конечных потребителей, с другой – что энергоёмкие компании освобождаются от части «зелёных» налогов. Еврокомиссар по энергетике Г. Эттингер заявил, что немецкий закон о возобновляемых источниках противоречит законодательству ЕС о конкуренции.

Затем, в декабре 2013 г., Еврокомиссия начала расследование правомерности государственной помощи в контексте действующих правил EEG. Федеральное правительство заявило о полной совместимости немецкого законодательства с европейскими нормами и о обоснованности такой проверки⁷⁸.

В январе 2014 г. в Брюсселе заговорили о возможности отказа от некоторых целей стратегии 20-20-20, в частности, темпов развития возобновляемой энергии и целей повышения энергоэффективности. С 2020 г. эти цели станут необязательными для исполнения на национальном уровне. Будет установлена лишь общая европейская планка, достижение которой гораздо сложнее контролировать. Смена политики объясняется прежде непростой экономической ситуацией и ослаблением конкурентоспособности в регионе, а также активностью лобби стран-членов, делающих ставку на традиционные энергоносители. Принятие такого решения поставит под угрозу планы развития альтернативной энергетики в ФРГ, лишив его нормативной базы и стимулов. 22 января Еврокомиссия обнародовала ключевые показа-

⁷⁸ EEG ist mit europäischem Recht vereinbar. Pressemitteilung 18.12.2013; <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=612958.html>.

тели теперь уже на 2030 г., на которые должна опираться энергетическая политика Европы. Как и ожидалось, ужесточились требования в отношении эмиссии парниковых газов, объём которых к 2030 г. должен быть снижен на 40% (относительно уровня 1990 г.), однако доля возобновляемой энергетики в европейском энергопотреблении в соответствии с новыми планами должна увеличиться лишь на 27% (в среднем, допуская существенный разброс значений для национальных государств), проблема увеличения энергоэффективности не была затронута вовсе⁷⁹.

3. Габриэль продолжил отстаивать экономические интересы ФРГ, вступив в конфронтацию с Брюсселем, который, в свою очередь, всё более настойчиво обвинял Берлин в предоставлении промышленным компаниям необоснованных льгот и отвергал доводы о том, что льготы необходимы для поддержания конкурентоспособности энергоёмких предприятий и сохранения рабочих мест в германской промышленности. 28 февраля федеральное правительство подало в суд Европейского Союза встречный иск о правомочности расследования, начатого Еврокомиссией⁸⁰. Тем не менее, статс-секретарь министерства экономики и энергетики Р. Бааке (от партии «Зелёные») надеется найти решение проблемы не в суде, а в ходе продолжающегося (и пока не очень успешного) диалога с Брюсселем. Уже в середине марта очередные переговоры З. Габриэля с еврокомиссаром по вопросам конкуренции Х. Альмуньей не принесли ожидаемого и приемлемого для обеих сторон решения. Канцлер А. Меркель раскритиковала неуступчивую Еврокомиссию, упрекнув её в том, что её позиция по вопросу льгот немецким предприятиям противоречит принципам европейской индустриальной политики, и призвала федеральное правительство добиться в ходе переговоров всего, чего возможно будет добиться. Подключение к диалогу с Брюсселем «тяжёлой артиллерии» в виде ведомства федерального канцлера даёт надежду на достижение консенсу-

⁷⁹ См.: The 2020 climate and energy package; http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm и 2030 framework for climate and energy policies http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm.

⁸⁰ Staatssekretär Baake zur Klage gegen EU-Verfahren wegen EEG-Umlage: Wir streben eine Verhandlungslösung mit der EU-Kommission an. 28.2.2014; <http://www.bmwi.de/DE/Themen/energie,did=627466.html>.

са к концу марта, возможно, в виде одобрения урезанных льгот.

* * *

Правительство торопится, желая принять поправку к закону о возобновляемых источниках до начала летних парламентских каникул. Согласно существующему плану, кабинет должен был одобрить законопроект 8 апреля, обе палаты парламента в конце июня-начале июля, и тогда полностью реформированный закон EEG вступит в силу 1 августа 2014 г. Тем не менее, очевидно, что несмотря на твёрдость позиций «суперминистра» и поддержку его начинаний со стороны канцлера, в кратчайшие сроки ему предстоит разрешить целый ряд противоречий и удовлетворить запросы многих групп интересов. Задача усложняется ещё и тем, что с переходом возобновляемой энергетики в ведение министерства экономики нарушились механизмы принятия решений, функционировавшие в министерстве окружающей среды. Цель обновления закона – закрепить уже достигнутое благодаря существующему законодательству и идти дальше: установить новые целевые показатели развития альтернативной энергетики, сделать его более управляемым; эффективно сдерживать рост издержек и добиться их более справедливого распределения; продолжить интегрировать альтернативную энергетику в конкурентную среду; пытаться согласовать новое законодательство с европейским контекстом⁸¹.

Итак, менее чем за месяц до ориентировочного принятия законопроекта нерешёнными оставались следующие вопросы:

- введение лимита на ежегодную установку ветрогенераторов не было согласовано с руководством северных земель;
- Бавария и Баден-Вюртемберг протестовали против сокращения субсидирования биогазовой отрасли и не одобряли план развития электросетей;
- министр ставил на первое место интересы германской промышленности, пытаясь сохранить льготы для энергоёмких предприятий. В то время как отраслевые объединения и главы земель требовали их сохранения в прежних масштабах, представители оппозиции и природоохранных организаций настаивали

⁸¹ EEG-Reform. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie; <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Erneuerbare-Energien/eeg-reform.html>. Доступ: 19.03.2014.

на их полной отмене, а евробюрократы находили их противоречащими законодательству ЕС.

ГЛАВА 4. НАЛОГ НА ФИНАНСОВЫЕ ОПЕРАЦИИ И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ФРГ И ЕС

Глобальный кризис 2007–2009 гг. выявил необходимость кардинальных преобразований мировой финансовой системы, направленных на повышение её стабильности и снижения вероятности кризисных явлений в международных финансах. К числу важнейших посткризисных шагов в ЕС относится предложение Европейской Комиссии о введении налога на финансовые операции. Его часто называют налогом Тобина, т.к. он был предложен знаменитым американским экономистом Д. Тобином в далёких 1970-х гг. и должен был распространять своё действие на все валютные операции в целях ограничения спекуляций. Отметим, что на практике он так и не получил применения. Основной аргумент в поддержку данной меры заключается в том, что финансовый сектор необходимо привлечь к ответственности за недавние потрясения. Введение налога могло бы частично возместить средства государственных бюджетов, израсходованных на спасение кредитных учреждений. Кроме того, к ожидаемым эффектам этой инициативы относят снижение уровня спекулятивных операций, известных своим дестабилизирующим воздействием.

Изначально планировалось ввести налог Тобина на территории всего ЕС. 28 сентября 2011 г. Европейская Комиссия опубликовала соответствующий законопроект. Однако эта попытка не удалась, так же как и стремление распространить его хотя бы на зону евро. В ходе переговоров министров финансов Евросоюза, которые состоялись осенью 2012 г. в Люксембурге, лишь 11 участников европейского интеграционного объединения выразили согласие поддержать данную инициативу (ФРГ, Франция, Австрия, Италия, Бельгия, Греция, Португалия, Испания, Словения, Эстония, Словакия). Глава немецкого министерства финансов В. Шойбле выступил с идеей ввести налог хотя бы

среди ограниченного количества стран⁸².

Главными сторонниками и вдохновителями внедрения в ЕС новой фискальной меры стали Германия и Франция. Именно они настойчиво вели пиар-компанию в поддержку этой идеи. Её основными противниками стали Великобритания и Швеция, которые, как и США, являются противниками данного нововведения среди стран Евросоюза и выступают за альтернативный вариант – налог на финансовую деятельность. Его предложил Международный Валютный Фонд. Налог должен взиматься с прибыли и общего объёма фонда зарплаты кредитных учреждений. В этом случае следовало бы ожидать меньших поступлений в бюджет.

Великобритания, не являясь участником известного соглашения, имеет серьёзные опасения относительно негативного влияния подобных нововведений на свой финансовый сектор. Её беспокоит судьба национальных кредитных институтов, которые находятся на территории налоговой зоны⁸³. 14 февраля 2013 г. в свет вышла новая версия названного законопроекта. В нём нет принципиальных различий, однако новый документ предполагает более серьёзные препятствия для уклонения от внесения соответствующих средств.

Налог на финансовые операции подлежит уплате при покупке и продаже любых финансовых инструментов как на регулируемом, так и на нерегулируемом рынке⁸⁴. Предполагаются следующие ставки: 0,1% на операции с акциями, долговыми обязательствами, а также ценными бумагами денежного рынка и 0,01% на сделки с деривативами⁸⁵. Государства, входящие в налоговую зону, имеют право повышать их по своему усмотрению. При этом если сделки с активом, на который был выпущен дерива-

⁸² <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/finanzsteuer108.html/> Доступ: 19.03.2014.

⁸³ Калинин В. Великобритания: неспешная поступь экономики. Компас, выпуск № 25, 6 июня 2013 г. С. 10.

⁸⁴ Europaeische Kommission. Vorschlag fuer eine Richtlinie des Rates ueber die Umsetzung einer Verstaerkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer. S. 9; <http://ec.europa.eu/taxationcustoms/resources/documents/taxation/com 2013 71 de.pdf>.

⁸⁵ Ibid. S. 28; http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com 2013 71 de.pdf.

тив⁸⁶, сразу попадают под действие налога, то при его поставке, т.е. по завершении операции, также надо будет его уплачивать. Исключениями являются: операции на первичном рынке с долевыми и долговыми ценными бумагами рынка капитала; сделки с валютами на кассовом рынке; большинство транзакций обычных граждан; движение капиталов ЕЦБ, Европейского стабилизационного механизма, Европейского фонда финансовой стабильности, а также центральных банков государств налоговой зоны; операции, необходимые в ходе проведения денежной политики и осуществления государственных заимствований и т.д.⁸⁷

Установлены два принципа налогообложения: по местонахождению участвующих в транзакции компаний и по месту выпуска актива. В первом случае налог будут платить кредитные институты, находящиеся на территории государств, образующих налоговую зону. Второй подход состоит в том, что платежи необходимо осуществлять тогда, когда финансовый инструмент выпущен в одной из соответствующих 11 европейских стран, даже если участники сделки расположены за их пределами⁸⁸.

Рассмотрим это на конкретном примере. Американский инвестор приобретает французскую акцию на лондонской бирже. В этом случае Франция имеет право на получение налогового платежа, так как является участницей известного соглашения, а данная ценная бумага была эмитирована на её территории. Вышеуказанный механизм является дополнительным и применяется тогда, когда нельзя использовать первоначальный метод. Это позволяет расширить сферу соответствующих поступлений.

Стоит отметить, что налоги на сделки с финансовыми активами существуют во многих странах. Однако они обычно распространяются на ограниченное количество инструментов. Став-

⁸⁶ В настоящей главе термин «дериватив» используется как синоним производного финансового инструмента.

⁸⁷ См. подробнее об исключениях: Europaeische Kommission. Vorschlag fuer eine Richtlinie des Rates ueber die Umsetzung einer Verstaerkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer. S. 10, 25; http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2013_71_de.pdf. Доступ: 19.03.2014.

⁸⁸ Europaeische Kommission. Vorschlag fuer eine Richtlinie des Rates ueber die Umsetzung einer Verstaerkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer. S. 11-12; http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2013_71_de.pdf. Доступ: 19.03.2014.

ки зачастую устанавливаются ниже 1%, поэтому они не оказывают значительного воздействия на соответствующие рынки⁸⁹. Ожидаемый доход при условии участия 11 стран составляет⁹⁰ примерно 35 млрд евро в год⁹¹, в одной Германии – приблизительно 2 млрд евро⁹².

Новые платежи способны эффективно воспрепятствовать лишь краткосрочным спекулятивным операциям, которые отнюдь не относятся к числу главных виновников недавних потрясений международных финансов. Более серьезным фактором их возникновения стал рост эмиссии структурированных продуктов, основанных на субстандартных ипотечных кредитах в США, а также крах рынка кредитных дефолтных свопов. Фискальные платежи не в состоянии предотвратить ни то, ни другое. Вызывает недоумение и тот факт, что налоговая ставка на излюбленные спекулянтами сделки с производными финансовыми инструментами в десять раз ниже по сравнению с классическими ценными бумагами. Таким образом, антикризисная эффективность указанного нововведения представляется весьма сомнительной.

Налог на финансовые операции приведёт к росту транзакционных издержек. Подобная инициатива будет оказывать стимулирующее воздействие на финансовые рынки, которые менее прозрачны и слабее регулируются. Они являются источником повышенных рисков, которые затрагивают финансовую систему Евросоюза и других регионов по причине возросшей взаимозависимости финансового сектора различных государств на современном этапе глобализации. Таким образом, эффект данной меры может быть и дестабилизирующим.

Глобальный кризис 2007–2009 гг. причинил ЕС ущерб, исчисляемый сотнями миллиардов евро. Следствием новой фис-

⁸⁹ Stephany Griffith-Jones, Avinash Persaud. Financial Transaction Taxes. P. 15. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201202/20120208ATT37596/20120208ATT37596EN.pdf>. Доступ: 19.03.2014.

⁹⁰ Следует отметить довольно сильное расхождение оценок в различных источниках.

⁹¹ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/frankreichs-zentralbankchef-warnt-vor-finanztransaktionssteuer-a-930359.html>. Доступ: 19.03.2014.

⁹² <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-86486660.html>. Доступ: 19.03.2014.

кальной меры может быть дальнейшая потеря гигантских средств. В итоге финансовые рынки Германии и других европейских стран стали бы менее ликвидными, что ограничило бы возможности финансирования реального сектора экономики со всеми вытекающими последствиями.

Исторический опыт свидетельствует о том, что в результате внедрения налога Тобина следует ожидать снижения оборотов на финансовом рынке. Швеция ввела такую фискальную меру в 1985 г., а в 1992 отменила. Вследствие этого нововведения рынок долговых обязательств с фиксированным процентом за считанные дни сжался более чем на 80%, а торговля фьючерсами и опционами была практически полностью остановлена. В ФРГ долгое время существовал налог на биржевой оборот, который был отменён в 1991 г. с целью усиления Германии как мирового финансового центра.

Поскольку новые платежи приведут к удорожанию привлечения средств на фондовом рынке, то наверняка осложнится положение реального сектора. Это затормозит распространение процесса секьюритизации, которая представляет собой расширение сферы применения ценных бумаг как источника финансирования и принадлежит к числу доминирующих современных тенденций в развитых странах. Например, в ФРГ довольно популярны коммерческие бумаги, обеспечивающие поступление дополнительных финансовых ресурсов на краткий срок. Теперь эти операции подлежат налогообложению.

Рост расходов на сделки приведёт к повышению цен на финансовые активы. В итоге налог будут платить инвесторы, что неминуемо повлечёт за собой снижение финансовой активности и ухудшение инвестиционного климата в странах налоговой зоны. Таким образом, это создаст существенные препятствия для экономического роста и развития. Европейская Комиссия первоначально ожидала падения ВВП Евросоюза вследствие проведения названной инициативы на 0,53%. Однако вскоре появились более оптимистические прогнозы⁹³, в соответствии с кото-

⁹³ Stephany Griffith-Jones, Avinash Persaud. Financial Transaction Taxes. P. 1; <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201202/20120208ATT37596/20120208ATT37596EN.pdf>.

рыми некоторые эксперты ожидают улучшение вышеуказанного показателя европейского интеграционного объединения, что представляется маловероятным.

Всё это приведёт к ослаблению позиций Германии и в целом ЕС в мировой экономике и международных финансах. Европейские ценные бумаги потеряют свою привлекательность для иностранных инвесторов, которые найдут им замену в государствах за пределами налоговой зоны. На фоне угасания финансовых рынков Евросоюза вероятно усиление их основного конкурента – США, которые, имея крупный финансовый сектор, наряду с Великобританией активно выступают против указанной фискальной меры. Таким образом, это обернется ещё большим обострением существующих глобальных дисбалансов. Данное нововведение было бы эффективным в случае его применения на территории всей «Большой двадцатки». С учётом вышеуказанных аргументов есть все основания утверждать, что введение налога Тобина на предложенных условиях контрпродуктивно.

В сентябре 2013 г. разгорелся скандал вокруг правовой стороны вопроса. Юридическая служба ЕС высказала опасения относительно совместимости обсуждаемой инициативы с законодательством Евросоюза и международным правом. Были высказаны опасения относительно того, что налог приведёт к нарушению условий конкуренции в европейских странах, поскольку новшество будет применяться не во всём ЕС. Кроме того, это заставит взимать платежи даже государства, не входящие в налоговую зону⁹⁴.

В этой истории оказались замешаны немецкие кредитные институты, которые яростно сопротивлялись введению налога на сделки с финансовыми активами и пытались таким образом помешать нежелательному нововведению⁹⁵. На то имеются серьёзные объективные причины. Дело в том, что налог грозит колоссальными отрицательными последствиями для банковской

⁹⁴ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/eu-juristen-stellen-boersensteuer-in-frage-a-921446.html>.

⁹⁵ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutsche-banken-torpedieren-finanztransaktionsteuern-a-938618.html>.

системы ФРГ. В частности, новые платежи приведут к значительному осложнению положения земельных банков. В случае с подобным учреждением из Баден-Вюртемберга дело доходит до угрозы банкротства⁹⁶.

Ещё раньше, весной 2013 г. англичане обратились в Европейский суд со своей собственной жалобой⁹⁷. Британская держава отмечает, что у неё нет возражений относительно внедрения новых фискальных платежей среди 11 стран Евросоюза. Однако, по её мнению, должны быть предприняты меры по устранению их влияния на британский финансовый сектор. Позднее к ним присоединилось руководство Люксембурга с похожими заявлениями⁹⁸. Комиссар Евросоюза по налоговым вопросам Альгирдас Жемета объявил о несостоятельности подобных юридических претензий. Он заявил о том, что налог на финансовые операции полностью соответствует как законодательству ЕС, так и нормам международного права⁹⁹.

В октябре 2013 г. указанная инициатива встретила жёсткую критику главы Центрального Банка Франции Кристиана Нуае, который потребовал кардинального пересмотра условий её проведения. Он считает, что в предложенном виде новый налог способен привести к значительным отрицательным последствиям, в частности, к деградации финансового сектора¹⁰⁰. В связи с этим многие заговорили о том, что от французов больше не стоит ожидать активного участия в проведении данной меры.

Проблемные участники европейского интеграционного объединения – Испания и Греция – недовольны неминуемым удорожанием их государственных облигаций. Предметом ожесточённых споров также стали сделки, составляющие список исключений. Дискуссионной проблемой является необходимость об-

⁹⁶ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/lbbw-chef-warnt-vor-milliardenloch-durch-finanztransaktionssteuer-a-895287.html>.

⁹⁷ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/grossbritannien-klagt-gegen-finanztransaktionssteuer-a-895562.html>.

⁹⁸ <http://www.finanzen.net/nachricht/aktien/Luxemburg-erwaegt-Klage-gegen-Finanztransaktionssteuer-Zeitung-2338353>.

⁹⁹ <http://www.oxfam.de/news/130912-finanztransaktionssteuer-verstoest-nicht-gegen-eu-recht>.

¹⁰⁰ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/frankreichs-zentralbankchef-warnt-vor-finanztransaktionssteuer-a-930359.html>.

ложения данным налогом валютных операций. Поводом для разногласий также стал вопрос о направлении полученных средств: Еврокомиссия предлагала аккумулировать их на уровне ЕС, а ФРГ и некоторые другие страны хотели направлять их в свои национальные бюджеты. В результате этого ряда событий первоначальный срок внедрения налога на финансовые операции – 1 января 2014 г. – был перенесён.

В политическом сообществе ФРГ – главной движущей силы введения в Евросоюзе налога на финансовые транзакции – также долгое время не было единства по этому вопросу. Имевшая ранее определённое влияние партия СвДП относилась к нему весьма критически и требовала пересмотра некоторых его условий. В то время как ХДС – тогдашний партнёр по правительственной коалиции, – был решительно настроен на скорейшее внедрение указанной налоговой инновации¹⁰¹. Отметим, что социал-демократы были также среди её сторонников.

В результате выборов 2013 г. к власти пришли ХДС/ХСС и СДПГ. В рамках чёрно-красной коалиции, в отличие от прежней чёрно-жёлтой, достаточно быстро и без проблем уже в октябре было достигнуто согласие в отношении нового налогового сбора. Оно было закреплено в коалиционном договоре, который был заключён между ведущими игроками германской политики¹⁰². Следующим шагом стала договорённость федерального канцлера Германии А. Меркель и президента Франции Ф. Олланда о скорейшем введении налога на финансовые операции¹⁰³. Фактически на пути внедрения новой фискальной меры в ЕС был зажжён зелёный свет.

¹⁰¹ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fdp-kuendigt-widerstand-gegen-finanztransaktionssteuer-an-a-883839.html>.

¹⁰² Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin, Dezember 2013. S. 46; <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.

¹⁰³ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/merkel-und-hollande-machen-druck-bei-der-boersenabgabe-a-954495.html>.

ГЛАВА 5. МОДЕРНИЗАЦИЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ: ПЛАНЫ И ФАКТЫ

Итогом 2013 г. в сфере образования в ФРГ стал существенный рывок в уровне качества образовательных услуг и содержания управления процессами, от которых во многом зависит будущая конкурентоспособность страны. При этом правительство не намерено снижать темпы и свёртывать программы финансирования сферы образования, понимая все сложности продолжения реформ в условиях глобальных и внутренних вызовов. Растёт численность студентов, которые выбирают для обучения прикладные вузы. Немецкая дуальная система обучения по-прежнему даёт эффективные ответы на запросы рынка труда.

Образовательная политика нового правительства: больше социальной справедливости

В 2013 г. образование оставалось одной из центральных тем предвыборных кампаний партий. Данной сфере уделено особое внимание в коалиционном договоре нового правительства: «Образование, наука и исследования играют сверхважную роль для развития общества, равенства карьерных шансов граждан страны и международной конкурентоспособности нашей экономики»¹⁰⁴.

Несмотря на то, что страна в последние годы развивается успешнее многих других европейских государств (экономике сопутствует устойчивый рост, достигнут рекордный уровень занятости), в XXI в. ФРГ по-прежнему стоит перед новыми серьёзными вызовами, среди прочего связанными с ускорением процессов глобализации и возрастающей конкуренцией со стороны быстро развивающихся азиатских стран, с преодолением последствий финансового и экономического кризиса в еврозоне, проблемой устойчивого развития в условиях сокращающихся ресурсов, изменениями климата и обострением продовольственной проблемы в мире.

Эти вызовы напрямую связаны с немецкой системой обра-

¹⁰⁴ «Deutschlands Zukunft gestalten». Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. S. 26; <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.

зования, а именно с необходимостью адаптации немецкой образовательной системы к нуждам рынка труда, происходящим вследствие демографических изменений: сокращающейся рождаемостью и увеличением доли пожилого населения, увеличением доли населения с миграционным фоном. В этой связи в стране обозначилась тенденция нехватки на рынке труда квалифицированных кадров, актуальными являются вопросы привлечения женщин на руководящие должности, наличия различий в уровне оплаты труда между ними и мужчинами, сохранения трудностей в доступе к образованию для малообеспеченных слоёв населения и мигрантов.

В договоре особое внимание уделено расширению доступа к получению образования для всех слоёв населения. В нём подчёркивается: «Образование, наука и исследования – ключевые инвестиции для коалиции. С их помощью будет создана основа для участия, интеграции и права на образование всех слоёв населения, с целью сохранения благосостояния будущих поколений»¹⁰⁵.

Центральной задачей нового правительства остаётся поддержка образования и науки в рамках «Инициативы качества»¹⁰⁶, «Пакта высших школ» и «Пакта исследований и инноваций» за счёт расширения финансирования и разработки новых программ с целью дальнейшего развития научного ландшафта. Упор будет сделан на повышение качества образования в вузах и научных организациях, содействие развитию стратегических профилей и кооперации в научной системе.

Одним из важных пунктов программы является поддержка научных структур в их стремлении изменить ситуацию с краткосрочными контрактами на НИОКР. В рамках мероприятий по поддержке соответствующих проектов федерация будет учитывать временные рамки вновь заключаемых договоров. Таким образом, молодым учёным будут гарантированы обозримые перспективы для развития научной карьеры.

Особое внимание уделено закреплению женских квот в исследовательских организациях, равенству гендерных шансов в

¹⁰⁵ Koalitionsvertrag ... Op. cit. S. 11.

¹⁰⁶ Exzellenzinitiative für Spitzenforschung (нем.)

научной карьере и усилению мероприятий по привлечению женщин на руководящие посты. Будет продолжена хорошо зарекомендовавшая себя программа привлечения женщин на должности профессоров в вузы¹⁰⁷.

Важное место отводится дигитализации повседневного образа жизни и работы, под влиянием которой формируется волна четвертой промышленной революции. Одним из важных направлений развития является расширение использования онлайн-технологий в образовании и исследованиях, а также повсеместное внедрение широкоформатной связи, что должно существенно усилить конкурентоспособность периферийных территорий¹⁰⁸.

Одним из приоритетов государственной политики остаётся интернационализация образования и науки. Для этого будет продолжена работа по доработке закона об улучшении и признании полученных за границей квалификаций. В целях дальнейшего развития межкультурных компетенций и конкурентоспособности немецких студентов на мировом рынке труда государство поставило задачу дать каждому второму студенту немецкого вуза возможность получить опыт обучения за рубежом и одновременно увеличить численность иностранных студентов в стране к 2020 г. до 350 тыс. человек¹⁰⁹. Сегодня ФРГ занимает по этому показателю 3-е место в мире после США и Великобритании¹¹⁰.

Вопрос кооперации между федерацией и землями в сфере финансирования высшего образования

В договоре особо подчёркивается, что «посредством инвестиций в образование, науку и исследования должна быть усилена совместная работа федерации, земель и коммун»¹¹¹. Однако в нём не упомянут такой важный факт как соглашение по от-

¹⁰⁷ Koalitionsvertrag ... Op. cit. S. 28.

¹⁰⁸ Ibid. S. 10, 28, 138.

¹⁰⁹ The Pie News. German coalition treaty aims for 350,000 foreign students by 2020; <http://thepienews.com/news/german-coalition-treaty-aims-350000-international-students-2020>. Доступ: 16.03.14.

¹¹⁰ Данные доклада ОЭСР за 2013 г. Education at a Glance 2013. OECD indicators. OECD Publishing.

¹¹¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, S. 26.

мене запрета на сотрудничество земель и федерации в вопросе финансирования образовательной сферы. Между тем, ещё в предвыборной гонке министр образования Йоанна Ванка утверждала, что «времена, когда этот реликт будет уничтожен, скоро настанут». На должности президента Конференции министров культуры в 2005 г. она непосредственно содействовала расширению кооперации федерации и земель в этой сфере. Проект закона по изменению статьи 91b Основного закона был предложен в 2013 г., но отклонён социал-демократами и зелёными в Бундесрате. «Инновационный штандорт ФРГ нуждается в укреплении научного ландшафта, совместные усилия федерации и земель в этом вопросе необходимы», – сказала министр образования накануне выборов летом 2013 г.¹¹² Однако причина, по которой изменения в Конституцию до сих пор не внесены, кроется в позиции СДПГ. Последняя настаивает на отмене запрета на долгосрочное инвестирование не только для вузов, но и для школ. «Если в вопросе высших школ и исследований мы близки к принятию совместного решения, то по вопросу школ ещё предстоят долгие переговоры. Здесь ожидается введение ограничений и разделение полномочий с социал-демократическими земельными правительствами», – отметила министр в интервью после подписания проекта коалиционного договора¹¹³.

Увеличение государственных расходов на образовательные услуги

Увеличение расходов на образование в ФРГ в последние годы было особо отмечено в специализированном ежегодном отчёте ОЭСР, вышедшем в июне 2013 г. До сих пор указывалось, что страна имела средние характеристики в этой сфере. За период с 2005 по 2010 гг. общие государственные расходы выросли с 10,1 до 10,6% (13% по странам ОЭСР в среднем). В структуре ВВП доля общих расходов на образование составила в 2010 г. 5,3%, что, по-прежнему, ниже среднего показателя по странам

¹¹² Interview mit Ministerin Johanna Wanka «Wir müssen Bildungsausgaben steigern», RP Online von 29. Juli 2013.

¹¹³ Ein Interview von Jan Friedmann und Oliver Trenkamp «Schwarz-rote Pläne: Wanka verspricht Bafög-Reform und Milliarden für Bildung». Spiegel-Online von 29.11.2013; <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/bildungsministerin-wanka-verspricht-bafog-reform-a-936231.html>. Доступ: 10. 01. 2014.

этой группы (6,2%, т.е. 29 место из 37 стран)¹¹⁴.

Федеральная статистическая служба ФРГ также отмечает качественный рывок в развитии немецкой образовательной системы. Согласно докладу «Сравнительный анализ индикаторов образования по федеральным землям»¹¹⁵, вышедшему в 2013 г., общие расходы на учащихся в учебных заведениях начальных, средних и высших школ составили в 2010 г. 8,3 тыс. евро или 10,2 тыс. долл. США, что значительно выше среднего показателя по странам ОЭСР (7,5 тыс. евро или 9,3 тыс. долл. США).

В ходе начатой в 206 г. реформы федерализма, целью которой являются улучшение взаимодействия между землями и федерацией и более четкое разграничение ответственности и целевого распределения полномочий, был сделан ряд важных шагов. В рамках «Инициативы качества», «Пакта об исследованиях и инновациях», «Пакта качества обучения» и «Пакта о высшем образовании 2020» были созданы необходимые предпосылки для улучшения конструктивного диалога между федерацией и землями в сфере образования, науки и исследований. Дополнительный приток финансов получают внеуниверситетские научно-исследовательские институты, при этом в земельных бюджетах высвобождаются средства на финансирование высших школ. Оценочно их величина составит около 1% средств, выделяемых из федерального бюджета на их нужды. Запланирована и другая прямая помощь вузам.

С 2005 г. объем федерального бюджетного финансирования высшей школы возрос на 118%. Сегодня федерация несёт половину расходов на каждого студента в старых землях, а в новых – полностью. На это дополнительно выделено 2 млрд евро в рамках «Пакта качества обучения», ещё 1 млрд евро выделен на повышение квалификации учителей¹¹⁶.

¹¹⁴ Данные доклада ОЭСР за 2013 г. Education at a Glance 2013. OECD indicators. OECD Publishing; <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>. Есть расхождение в статистике с Федеральной статистической службой Германии. Согласно данным ФСС доля расходов на образование в ВВП составила в 6,9% или 137,1 млрд. евро в 2011 г.; <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/Hochschulen/Hochschulen.html>. Доступ: 10. 01. 2014.

¹¹⁵ «Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich», Aufgabe 2013, Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

¹¹⁶ Подробнее см.: «Германия. 2012». Под ред. Белова В.Б. Доклады Институ-

В научно-экспертных кругах подчёркивается, что государство не должно останавливаться на достигнутом. Так, ведущий немецкий экономист Центра прогностических исследований рынка труда (IZA) Клаус Циммерманн отмечает: «Потенциал ФРГ в будущем будут определять как никогда раньше её умные головы, поэтому инвестиции в человеческий капитал, равенство шансов в получении образования для всех слоёв населения и сокращение барьеров на рынке труда для трудового населения из третьих стран должны быть в приоритете»¹¹⁷. С этим согласно большинство политиков.

Важно, что в данном вопросе христианские демократы и социал-демократы занимают единую позицию. В новом проекте бюджета, основные положения которого были согласованы в конце ноября 2013 г. будущими участниками коалиционного правительства, был предусмотрен рост расходов на 23 млрд евро, в т.ч. на образование и исследования – 9 млрд евро (1 млрд на детские сады, 5 млрд на школьное и высшее образование, ещё 3 млрд на поддержку науки)¹¹⁸.

Результаты теста PISA¹¹⁹: от шока к качественному рывку

В 2013 г. был опубликован доклад ОЭСР по результатам теста PISA 2012 г., в котором приняло участие 65 стран, в том числе 34 страны ОЭСР. Наряду с Мексикой и Турцией ФРГ оказалась в числе избранных стран, в которых с 2003 г. наблюдалось улучшение результатов по математике и равенству шансов в получении образования. Это касается в первую очередь категории наиболее слабых по успеваемости школьников, принадлежащих к социально незащищённым слоям населения. В 2000 г. по показателю равного доступа к образованию Германия принадлежала к самой отстающей группе стран среди стран ОЭСР. Сегодня она имеет средние показатели. Таким образом, начавшиеся с 2001 г. реформы по повышению качества и доступа к

та Европы. № 294, 2013 г. С. 126-146.

¹¹⁷ Klaus F. Zimmermann: Reflektionen zur Zukunft der Arbeit, IZA Standpunkte № 56, April 2013.

¹¹⁸ Spiegel-Online von 29.11.2013 Там же.

¹¹⁹ PISA – Program for International Student Assessment (англ.) Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся.

образованию оказали весьма положительный эффект на школьников с миграционным фоном.

До 7% возросла доля немецких школьников, принадлежащих к социально незащищенным слоям населения, в группе учеников, имеющих хорошую успеваемость (5,7% в 2003 г.). В странах ОЭСР доля отличников среди бедных составляет 26%. Это соответствует 6,5% от общей численности всех школьников. Для сравнения в школах Азии (Гонконг, Сингапур, Республика Корея, Макао, Вьетнам) они составляют 13%¹²⁰.

Таким образом, немецкое государство заняло 16 место (как и в 2009 г.), получив по всем показателям (математика (514 пунктов), чтение (508), естественные науки (524)) пункты выше средних значений по странам ОЭСР (494, 496 и 501, соответственно) и вошло по уровню школьного образования в одну группу стран вместе с Финляндией, Канадой, Польшей, Бельгией и Вьетнамом. Лидерами по результатам PISA теста стали азиатские страны: Шанхай, Сингапур, Гонконг, Республика Корея, Макао, Япония. Далее следовал ряд европейских стран: Лихтенштейн, Швейцария, Нидерланды.

Среди немецких школьников сильнее выражены гендерные различия, чем в среднем по странам ОЭСР (по математике мальчики набрали в среднем на 14 пунктов больше, чем девочки; по умению читать девочки набрали на 44 пункта больше, чем мальчики; а по естественным наукам различия не имеют существенной статистической погрешности). В ФРГ насчитали наибольшее количество второгодников среди всех стран ОЭСР, и были отмечены сильно выраженные (выше средних) различия по результатам теста PISA между школами. Во многом такая ситуация складывается в результате существующей многоступенчатой системы образования, которую, несмотря на предпринимаемые усилия, пока трудно изменить.

Высшее образование: медленное сокращение разрывов с другими странами ОЭСР

В 2013 г. был вновь поставлен рекорд по численности первокурсников в немецких высших учебных заведениях: 506,6 тыс.

¹²⁰ PISA 2012 Results in Focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know. OECD, 2013.

человек поступили в летнем семестре 2013 г. и зимнем семестре 2013/2014 гг. Это на 2,4% выше, чем в предыдущем году¹²¹.

На количество обучающихся в высших школах влияет растущее стремление в обществе к получению третичного образования, а также увеличение числа иностранных студентов. В 2013 г. доля первокурсников – иностранцев увеличилась на 5,8%, достигнув рекордной величины в 101 тыс. человек. Таким образом, каждый пятый первокурсник в Германии – иностранный студент. Их общее число составило в 2013 г. 282,2 тыс. человек¹²². Это 3-е место в мире после США (709,6 тыс. студентов) и Великобритании (560 тыс. студентов) и 1-е среди не англоговорящих стран¹²³.

Непосредственно на внутриземельные тенденции повлияли двойные выпуски абитуриентов в связи с реформой школьного образования¹²⁴. Общее количество студентов составило в зимнем семестре 2013/2014 гг. 2,6 млн человек. Это на 0,6 млн человек больше, чем ещё 10 лет назад¹²⁵. В 2000 г. 30% молодых людей одного возраста поступило в вузы, в 2005 г. уже 36%, а к 2011 г. их доля выросла до 46%. Темпы прироста за 10 лет составили 16% (в среднем по странам ОЭСР только 12%).

Тем не менее, по данным упомянутого доклада немецкая нация по-прежнему отстаёт в сравнении с другими странами этой группы по этому показателю (для стран ОЭСР 54% в 2005 г., 60% в 2011 г.)¹²⁶. Различия с некоторыми западными государствами ещё выше¹²⁷. На земельном уровне картина складывается

¹²¹ Pressemitteilung № 399 vom 26.11.2013: Zahl der Erstsemester im Studienjahr 2013 um 2% gestiegen: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/11/PD13_399_213.html. Доступ: 10. 01. 2014.

¹²² Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2012/2013. Erschienen am 26. September 2013. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2013.

¹²³ Сразу за ФРГ шла Австралия, которая ещё недавно её опережала, и Франция также с почти равными показателями (262,6 и 268,2 тыс. чел., соответственно).

¹²⁴ Особенно сильно численность первокурсников в 2013 г. выросла в Гессене и Северной Рейн-Вестфалии, где были сокращены сроки обучения в школе с 13 до 12 лет. Одновременно, в землях, где такая реформа была проведена годом ранее, наблюдалось сокращение поступивших в вузы (Бранденбург, Бремен, Баден-Вюртемберг и Берлин).

¹²⁵ Pressemitteilung № 399 vom 26.11.2013.

¹²⁶ Данные доклада ОЭСР за 2013 г.

¹²⁷ К примеру, доля первокурсников в США среди молодёжи одного возраста

более дифференцированная: так, в городах, имеющих статус земли, абсолютное большинство молодёжи после окончания школы поступает в вузы¹²⁸.

Важно также отметить, что немецкое дуальное образование не входит в раздел третичного по немецкой классификации, как в других странах ОЭСР. Это обстоятельство в значительной степени объясняет различия с мировой статистикой. При этом доля аспирантов, защитившихся и получивших степень кандидата наук¹²⁹ среди выпускников немецких вузов существенно выше, чем в среднем по странам ОЭСР: в Германии – 2,7% в 2011 г., в среднем по странам ОЭСР – 1,6%¹³⁰.

Таким образом, на наш взгляд, такое положение вещей отвечает запросу рынка труда и не является показателем неэффективности немецкой образовательной системы. К примеру, за период с 2000 г. доля первокурсников в университетах прикладных наук (профессиональное высшее образование) увеличилась на 6%, составив в 2011 г. 21%, в то же время этот показатель по странам ОЭСР в среднем возрос только на 3% за тот же период¹³¹. В целом, немецкие абитуриенты определяют свой выбор в пользу дуальной системы образования, где упор делается на получение прикладных знаний. Эта тенденция особенно чётко выразилась в последние два года (см. диаграмму 1).

Немецкая система дуального образования служит примером для подражания во всём мире. «Барак Обама задумывает ввести профессиональное образование в США по немецкому образцу», – отметила в одном из своих интервью министр образования

составила 74,3%, в Швеции – 75,9, в Финляндии – 68,1, в Великобритании – 63,1% (по данным за 2010г.). Статистика Федерального министерства образования и науки: <http://www.datenportal.bmbf.de/portal/en/K25.gus> (доступ: 07.01.2014 г.).

¹²⁸ Доля первокурсников составила в том же году 76% в Бремене, 73% в Гамбурге и 67% в Берлине. Также более половины юношей и девушек одного возраста поступают в вузы в федеральных землях в Гессене (52%) и Баден-Вюртемберге (51%). Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, veröffentlicht am 4. September 2013 <http://www.bildungsspiegel.de/bildungsnews/news/1701-internationale-bildungsindikatoren-im-laendervergleich.html>. Доступ: 9.01.2014.

¹²⁹ Promotion (нем.)

¹³⁰ Данные доклада ОЭСР за 2013 г.

¹³¹ Там же.

Йоанна Ванка¹³².

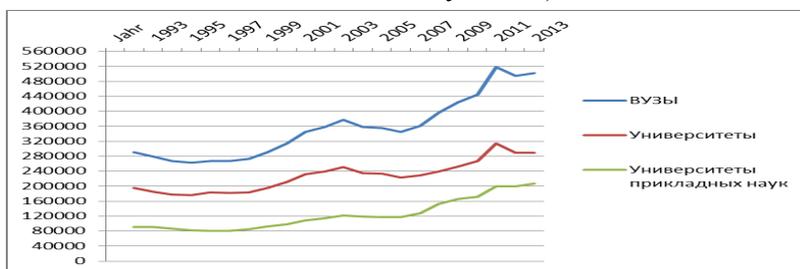
Среди 428 высших учебных образовательных учреждений 108 на 2013 г. приходится на классические университеты, 245 – это университеты прикладных наук (включая школы подготовки управленческих кадров (29)), оставшиеся – высшие школы искусств, педагогические и теологические высшие школы¹³³.

В докладе ОЭСР за 2013 г. был отмечен ряд индикаторов, говорящих в пользу немецкого дуального образования. Между тем, оно пока не получило широкого распространения в мире.

По данным мониторинга «Качество образования»¹³⁴, опубликованного в 2013 г., большие различия существуют между классическими и прикладными университетами в оценке практической составляющей учёбы. 90% студентов-бакалавров хотели бы усилить практическую составляющую в обучении. При этом считают, что эта задача выполняется, 70% обучающихся в прикладных вузах и только 44% в классических университетах.

Диаграмма 1

Динамика поступлений в немецкие вузы по типам высших учебных заведений за период с 1993 по 2013 гг. (численность студентов)



Источник: составлено по данным Федерального министерства образования и науки, 2013г.

¹³² Ein Interview von Jan Friedmann und Oliver Trenkamp.

¹³³ Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2012/2013. Erschienen am 26. September 2013. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2013.

¹³⁴ В опросе приняло участие 26 тыс. студентов, обучающихся в бакалавриате. Мониторинг «Качество образования» 2009–2012 гг. немецкого Центра исследований высшего образования и науки (DZHW) и АО «Исследования высшего образования» университета г. Констанца, 2013 г. «Randauszählung Studienqualitätsmonitor 2012. Universitäten und Fachhochschulen. Online-Befragung Studierender im Sommersemester 2012. Forum Hochschule, DZHW, 2013.

Достаточно ли специалистов с высшим техническим и естественно-научным образованием¹³⁵ выпускает немецкая образовательная система?

Германия имеет высокоразвитую постиндустриальную экономику. Однако в товарной структуре её экспорта по-прежнему ведущие позиции занимают товары средней и высокой технологичности. В этой связи в последние годы растёт запрос на специалистов технических и естественно-научных специальностей.

В период с 2000 по 2011 гг. численность выпускников технических и естественно-научных специальностей возросла на 108,5 тыс. человек¹³⁶. Всего в зимнем семестре 2012/2013 гг. по этим специальностям обучалось около 950 тыс. студентов¹³⁷. Следует отметить, что благодаря различным программам правительства¹³⁸ среди обучающихся растёт доля женщин. К примеру, в 2011 г. женская квота выпускников по данным специальностям составила 44%¹³⁹.

В рамках Инициативы Федерального министерства образования и науки «Иди, стань МИЕТ!» в период с 2011 по 2014 гг. (вторая фаза) будет выделено 4,5 млн евро¹⁴⁰. Благодаря её различным мероприятиям (менторские программы в школах, проектные мероприятия, консалтинг и другие) профессии технического профиля для женщин стали более привлекательны. Предприятия развивают социальную инфраструктуру, чтобы увеличить шансы на гендерное равенство: рост количества мест в

¹³⁵ В первую очередь, речь идёт о особенно востребованных на сегодняшний день в Германии специальностях MINT: математика, информатика, естественные науки и технические науки (МИЕТ).

¹³⁶ Spiegel Online von 22.10.2013. Bildungsmonitor: Deutschland gehen die Technikföchse aus; <http://www.spiegel.de/unispiegel/jobundberuf/bildungsmonitor-deutschland-gehen-die-ingenieure-aus-a-929201.html>. Доступ: 10. 01. 2014.

¹³⁷ Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2012/2013. Ibid.

¹³⁸ К примеру, инициатива Федерального министерства образования и науки Национальный пакт об активном привлечении женщин в профессии по специальностям МИЕТ, подписанный 17 июня 2008 г., которая получила продолжение во второй фазе с декабря 2011 г.

¹³⁹ Данные доклада ОЭСР за 2013 г. Там же.

¹⁴⁰ Pressemitteilung 166/2011 von 13.12.2011. Nationaler Pakt für Frauen in MINT-Berufen startet in die zweite Phase. Федеральное министерство образования и науки: <http://www.bmbf.de/press/3195.php>. Доступ: 10. 01. 2014.

детских садах, создание рабочих мест с частичной занятостью и удалённым доступом, содействие занятости женщин на руководящих должностях. Центральной темой для правительства стала повсеместная организация школ полного рабочего дня.

Важно также отметить, что за последние годы заметно сократилась численность студентов, бросивших учёбу или сменивших специальность. Если в 2008 г. они составляли 36% от численности студентов по данным специальностям, то сегодня их доля сократилась до 26%¹⁴¹. Этому процессу способствует прикладной характер обучения, приближенный к практике. Таким образом, налицо тенденция роста эффективности учебного процесса именно в университетах прикладных наук (дуальное образование, где совмещается теория и практика)¹⁴².

Численность выпускников вузов растёт на фоне всё более активного ухода на пенсию специалистов этого профиля и уже их заметной нехваткой на рынке труда. К примеру, сегодня в ФРГ 82% работающих инженеров старше 34 лет, из них 21% старше 55 лет¹⁴³.

В первую очередь на эту ситуацию влияет государственная политика трудоустройства людей старшего возраста. К примеру, численность академиков за 5 лет увеличилась на 295 тыс. к 2010 г. При этом, среди них количество специалистов с высшим образованием старше 55 лет за тот же период увеличилось на 108 тыс. или на 34,1%. В то же время количество специалистов рабочих специальностей этой возрастной категории увеличилось на 37,8%¹⁴⁴.

¹⁴¹ Die Welt. «Deutschland beklagt 210.000 fehlende Fachkräfte»: <http://www.welt.de/wirtschaft/article106368664/Deutschland-beklagt-210-000-fehlende-Fachkraefte.html>. Доступ: 10. 01. 2014.

¹⁴² HWWI von November 2013 «Fachkräftebedarf sichern – Hochschulausbildung effizienter gestalten»; http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI-Update_10_13.pdf. Доступ: 10. 01. 2014.

¹⁴³ Это значительно выше, чем в других европейских странах: в Ирландии – 54 и 8%, соответственно, Великобритании – 65 и 14%, соответственно, в Италии – 67 и 15%, соответственно. Die Welt von 23.05.12. «Deutschland beklagt 210.000 fehlende Fachkräfte»: <http://www.welt.de/wirtschaft/article106368664/Deutschland-beklagt-210-000-fehlende-Fachkraefte.html>. Доступ: 10.01.2014.

¹⁴⁴ Handelsblatt von 6 Mai 2013 «Deutschland fehlen die Facharbeiter»: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/statt-akademiker-deutschland-fehlen-die-facharbeiter/8170110.html>. Доступ: 10.01.2014.

Ситуация с нехваткой трудовых ресурсов по техническим специальностям требует более детального внимания. Так, согласно вышедшему в мае 2013 г. докладу Института немецкой экономики г. Кёльна, к 2020 г. общая нехватка специалистов может составить 1,4 млн человек. Однако среди них ожидается только около 156 тыс. вакансий для выпускников вузов. В 2012 г. в экспертных исследованиях говорилось о 210 тыс. незанятых рабочих мест, но в 2013 г. институт сообщал уже только о 123 тыс. незанятых рабочих мест¹⁴⁵.

Таким образом, «благодаря массивным стараниям по расширению данной специализации в вузах, нехватка выпускников вузов не будет представлять серьёзной проблемы к 2020 г.» – подчеркнул в интервью газете «Хандельсблатт» руководитель инициативы «Создать будущее для МИЕТ!» Томас Заттельбергер¹⁴⁶. Напротив, уже сегодня всё больше ощущается нехватка рабочих квалификаций.

По данным Института немецкой экономики в Кёльне, проводившего собственные опросы, и данным Федеральной службы занятости, нехватка специалистов среди выпускников вузов составляла порядка 76,4 тыс. человек в конце 2011 г., а к концу 2013 г. уже только 48,3 тыс. Разрыв по всем специалистам разной квалификации сократился за два года на 81,2 тыс., составив 116,2 тыс. человек¹⁴⁷. Следует отметить, что нехватка специалистов больше, чем различия между вакантными местами и численностью безработных. К примеру, безработные химики в Мекленбург-Передней Померании не могут занять вакансии инженеров общего машиностроения в Баден-Вюртемберге.

* * *

Во многом будущее ФРГ определяется её человеческим потенциалом. Для его совершенствования государство прилагает немалые усилия. В бюджете нового коалиционного правительства дополнительно предусмотрено 23 млрд евро на развитие образования и научных исследований. Численность студентов

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Инициатива «Создать будущее для МИЕТ!»; <http://www.mintzukunftschaften.de/mint-luecke-20.html>. Доступ: 10.01.2014.

в вузах превысила 2,6 млн человек, достигнув исторического максимума. Из них около 280 тыс. – иностранцы. Немецкое государство делает ставку на интернационализацию. Сегодня по численности иностранных студентов она уступает только США и Великобритании.

Важное сравнительное преимущество немецкого образования – дуальная система. В её рамках в 2013 г. в ФРГ обучалось около 630 тыс. студентов. Около половины вузов страны являются университетами прикладных наук. Всё большее количество студентов выбирает учёбу именно в таких вузах, так как они имеют тесную связь с рынком труда.

Правительство предпринимает серьёзные меры для развития технических и естественно-научных специальностей. Согласно экспертным оценкам, проблем с соответствующими выпускниками вузов в будущем быть не должно. Но пока на рынке труда будет сохраняться дефицит квалифицированных рабочих по данным специальностям.

ГЛАВА 6. ПРОДОЛЖЕНИЕ РЕФОРМЫ БУНДЕСВЕРА: СТАВКА НА СОЦИАЛЬНУЮ СОСТАВЛЯЮЩУЮ

Реформу вооружённых сил в условиях предвыборной борьбы её основные участники рассматривали через призму электоральных интересов – с одной стороны, она подвергалась критике оппозицией, с другой стороны, её взяли под защиту партии прежней правящей коалиции.

Противоречивые оценки политических партий

В своих претензиях к проведению реформы оппозиция не была едина. Социал-демократов не устраивал скорее её ход, в то время как «Зелёные» и, в более явной форме, Левая партия подвергали сомнению её содержание в целом.

Представители Лево́й партии, в духе своей традиционной антимилитаристской риторики, критиковали цель реформы, которая видится им в превращении бундесвера в армию для военных интервенций. Левые рассматривают любое использование вооружённых сил за границей без согласия третьих стран как

«чистейшую агрессию»¹⁴⁸. Партия требовала немедленного вывода контингента из Афганистана, резкого сокращения численного состава бундесвера, который на начало 2014 г. составлял 175 тыс. профессиональных военных и контрактников против 250 тыс. в начале 2010 г. Напомним, что правительство определило дату вывода на 2014–2015 гг.

Партия «Зелёных» разделяла требование «Левых» по сокращению вооружённых сил и предлагала на 10% сократить военный бюджет. Поскольку для этой партии исключительно важны вопросы защиты прав человека, постольку для урегулирования кризисных ситуаций она предлагает использовать за границей германские внутренние войска, создав специальный полицейский резерв. Эта идея свидетельствует о продолжающейся тенденции к размыванию грани между задачами полиции и армии¹⁴⁹.

Христианские демократы, инициировавшие и реализующие реформу, называли её успешным проектом и указывали на значительный объём проделанной работы, соглашаясь с некоторыми недочётами и выказывая готовность их исправить. В предвыборной программе партии утверждалось, что в итоге армия будет располагать широким спектром возможностей, позволяющих выполнять задачи в сфере безопасности и международные обязательства Германии¹⁵⁰. Представители ХДС/ХСС считают, что реформа может быть завершена к 2017 г.

Прежний министр обороны Т. де Мезьер считал важным достижением благожелательную перемену в общественном восприятии бундесвера: на смену дружескому безразличию, на которое сетовал бывший федеральный президент Х. Кёлер, пришёл дружеский интерес¹⁵¹. Консерваторы согласились с обоснованностью критики в отношении излишней жёсткости при про-

¹⁴⁸ См., напр., выступление депутата А. Нойя на заседании бундестага 29.01.2014. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18010.pdf>. Доступ 15.03.2014.

¹⁴⁹ См. также: Синдеев А.А. Бундесвер в поиске новых успехов и стратегии. Германия. 2012. Под ред. Белова В.Б. М., Ин-т Европы, Нестор История. 2013. ДИЕ № 295. С. 70–84.

¹⁵⁰ Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013–2017. CDU/CSU, S. 123.

¹⁵¹ «Giert nicht nach Anerkennung!». Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.02.2013.

ведении реформы. За усиление социальной составляющей выступила не только оппозиция, но и тогдашний партнёр консерваторов по коалиции – СвДП, а также набиравшая популярность новая партия «Альтернатива за Германию». Вызвавшее поначалу подлинное недоумение назначение бывшего министра труда и социальных вопросов У. фон дер Ляйен министром обороны (первая женщина на этом посту) на место Т. де Мезьера¹⁵² свидетельствует о том, что канцлер сочла целесообразным изменить стиль проведения реформы на более гуманный, и, скажем так, придать реформе «человеческое лицо». Если прежний министр упрекал военных в плаксивости¹⁵³, то новый, изначально заявил о том, что будет работать над созданием благоприятных семейных условий для военнослужащих.

Реформа как объект светомаскировки

При освещении реформы в СМИ основное внимание общества привлекается к её отдельным сторонам, в то время как другие, на наш взгляд, более существенные, остаются скорее за рамками общественной дискуссии.

Наиболее пристально отслеживаются социальные вопросы. Несмотря на заметное снижение количества критических публикаций прессы, множатся факты, свидетельствующие о недовольстве военнослужащих. Это подтверждает ежегодный отчёт бундестагу уполномоченного по бундесверу. Согласно нему, количество обращений за 2013 г. увеличилось на 750 – и это при общем сокращении численности военных за год на 14 тыс. человек. Причём жалобы стали поступать от высшего офицерского состава, чего раньше не отмечалось. В основном они недовольны устаревшей техникой, перегрузками и негативными последствиями службы для семейной жизни. Уполномоченный связал эти факты с глубоким разочарованием ходом реформы, снижающей качество жизни и вызывающей чувство неуверенности

¹⁵² По опросам, проводившимся после объявления о составе нового правительства, назначение министра обороны было воспринято как самое спорное. Мезьер проявил себя как жёсткий технократ, но в армии он пользовался уважением. Мезьер потомственный военный: его отец, генерал Ульрих де Мезьер (1912–2006), принимал участие в становлении бундесвера, в 1966–1972 гг. был генеральным инспектором бундесвера.

¹⁵³ «Giert nicht nach Anerkennung!». Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.02.2013.

в будущем. Свидетельством социальной неудовлетворённости является рекордное количество заявлений о досрочном выходе на пенсию (по состоянию на начало 2014 г.). У. фон дер Ляйен объявила решение социальных проблем своим приоритетом, считая его ключом к успеху реформы. Среди прочего, это можно объяснить как особым характером предвыборного года, так и стремлением переключить на них внимание общества и отвлечь его от ряда неудовлетворительных промежуточных итогов.

Так, не удалось добиться положительных сдвигов в изменении принципа комплектования (переводе армии на добровольную основу). Как известно, с июля 2011 г. призыв не проводится (хотя положение об отмене воинской обязанности не внесено в конституцию); добровольцев принимают на службу сроком до 23 месяцев. В настоящее время их численность составляет 8,8 тыс., по завершении реформы их должно быть 12,5 тыс. Однако командный состав опасается, что новые правила приёма обрекают армию на снижение боеспособности¹⁵⁴. Высказывается мнение, что многие добровольцы слишком легкомысленны, относятся к своей службе в вооружённых силах как к новому жизненному опыту, на который могут толкнуть как трудные личные обстоятельства (нередко в армию идут дети иммигрантов), так и любопытство. Для них пребывание в армии – скорее развлечение или вынужденный ход, а не осознанный выбор профессии. Кроме того, вопреки ожиданиям, изменение принципа комплектования влечёт за собой не сокращение, а рост бюджетных расходов¹⁵⁵. Для привлечения заинтересованных лиц предлагается повысить привлекательность службы за счёт дополнительных финансовых вливаний в инфраструктуру и проводить затратную агитацию среди молодёжи. Предложения о повышении зарплат для контрактников, сделанные политиками ХДС, СвДП и СДПГ, возможно, свидетельствуют, что армия будет опираться на прежний состав, а не на добровольцев, как это задумывали инициаторы реформы.

Не оправдались надежды добиться экономии бюджета. Ста-

¹⁵⁴ Übersicht: Die Folgen der Reform/ Focus, 28.01.2014.

¹⁵⁵ www.dbwv.de/C12574E8003E04C8/CurrentBaseLink/W29FYA2A650DBWN DE. Доступ 13.03.2014.

новится очевидным, что концепция первого министра обороны К.-Т. цу Гуттенберга в составе прежней правительственной коалиции (именно он стоял у истоков реформы) – финансировать перевооружение и реформу за счёт экономии на личном составе – была иллюзорной. Симптоматично, что на фоне предполагаемого вывода немецкого контингента из Афганистана соответствующая часть бюджет не снижена. Военные без устали повторяют, что задачи реформы не решаемы в условиях жёсткой экономии. Среди христианских демократов получает поддержку тезис, высказанный спикером фракции по вопросам политики безопасности и председателем рабочей группы по обороне Э.-Р. Беком: нельзя экономить на безопасности¹⁵⁶.

Дополнительного финансирования требуют несколько бюджетных статей. Среди них – вложения в инфраструктуру, обусловленные не только отмеченным выше стремлением привлечь добровольцев, но и общей претензией на повышение конкурентоспособности бундесвера на рынке труда. На фоне происходящего сокращения численного состава, армия констатирует нехватку специалистов, в первую очередь, на флоте¹⁵⁷.

Далее – передислокация, осуществляемая в соответствии с планом от 2011 г. По этому плану, к 2017 г. на территории страны останется 263 гарнизона: 32 закрываются, 90 сокращаются. Правда, затраты переложены на министерство экономики и региональные бюджеты.

Серьёзных трат требует перевооружение армии. Существующая практика закупок военной техники давно подвергается жёсткой критике. Средства расходуются на амбициозные проекты вооружений европейского производства, такие как военнотранспортный самолёт Airbus A400M, боевой вертолёт Tiger и беспилотники (проект Euro Hawk). Последний проект стал причиной скандала, едва не приведшего в 2013 г. к отставке Мезьера, когда вскрылось, что ущерб от закрытия начатого в 2007 г. проекта превысил 500 млн евро. Сокращение закупок вертолёт-

¹⁵⁶ www.flachsbarth.info/bundesregierung_aktuell/2013/130628_Beck_Sicherheitspolitik_BILANZ-Versand.pdf. Доступ 11.01.2014.

¹⁵⁷ См. например: Christian Thiels. Nur die Schrumpfkur funktioniert/Tagesschau, 16.05.2013.

тов Tiger и NH90 позволило сэкономить 200 млн евро, однако эта сумма в сравнении с объёмом заказа (10 млрд евро) не выглядит внушительной (их количество уменьшено с 202 до 157).

Такая экономия сказывается на оснащении бундесвера, а также является вызовом для немецкой военной промышленности. Правительство может делать ставку на наращивание экспорта, который в Германии подлежит ограничениям (юридически не обязывающим) в рамках Директив по экспорту вооружений, принятых в 2000 г.

Социал-демократ Г.-П. Бартельс, эксперт по политике безопасности, перед выборами ратовал за принятие закона с чёткими критериями выдачи разрешений на экспорт. В пылу предвыборной риторики З. Габриэль называл экспорт вооружений в Саудовскую Аравию «позором». А в феврале 2014 г. социал-демократ, теперь вице-канцлер, министр экономики и энергетики, поддержал продажу этому государству 100 патрульных катеров на сумму 1 млрд евро (по другим источникам, 1,4 млрд евро). Госсекретарь руководимого Габриэлем министерства в оправдание этих поставок заявил, что в рамках суверенитета Саудовская Аравия имеет право на защиту своего побережья¹⁵⁸.

В отличие от социал-демократов, консерваторам не пришлось отказываться от предвыборных идей. До выборов Э.-Р. Бек под лозунгом «энергичного учёта интересов национальной безопасности»¹⁵⁹ выступал за ослабление парламентского контроля над экспортом. Правда, заместитель председателя фракции А. Шоккенхоф дистанцировался от этих предложений¹⁶⁰. Фракция выступала за соблюдение существующих директив и принятие соответствующего документа в ЕС.

Ситуация вокруг производства военной техники выдвигает на повестку дня необходимость активизировать сотрудничество в рамках ЕС и НАТО. Европейцы уже пробуют реанимировать проект по беспилотникам: в июне 2013 г. германо-французский концерн EADS, французская компания Dassault и италья-

¹⁵⁸ Neuer Wirbel um Lürssen-Auftrag/ Weser Kurier, 03.02.2014.

¹⁵⁹ www.flachsbarth.info/bundesregierung_aktuell/2013/130628_Beck_Sicherheitspolitik_BILANZ-Versand.pdf Доступ 11.01.2014.

¹⁶⁰ dpa-AFX, 19.09.2013.

янская Finmeccanica запустили новую программу по разработке беспилотника. Тогда же Германия вынесла на совещание министров обороны стран НАТО концепцию «Рамочных наций», предусматривающую создание многосторонних групп, которые вели бы проекты по специализации, например: разведка, медицинское обслуживание, логистика и боевые части¹⁶¹. Предложение поддержала Великобритания, а другие страны настаивают на его доработке. Думается, что тенденция к специализации в НАТО противоречит принципу реформы бундесвера «Широта важнее глубины». Не исключено, что в перспективе ФРГ от него откажется.

Несмотря на имеющиеся проблемы, по итогам коалиционных переговоров было принято решение сохранить основные параметры реформы в интересах стабильности военной политики. В то же время, не исключено внесение корректив по некоторым частным аспектам, например, по численности гражданских лиц в бундесвере.

Реформа как императив политики безопасности

После того, как с обсуждения реформы бундесвера слетела предвыборная шелуха, на передний план выдвинулась основополагающая дискуссия о целях проводимых изменений. Как справедливо возражал на критику бывший министр обороны, «реформа проводится не для того, чтобы доставить всем удовольствие». В самом деле, к её проведению вынуждает ряд предпосылок, главными из которых являются экономия бюджета и демографические ограничения. Новое качество ведения боевых действий, обусловленное внедрением современных технологий, требует перемен в структуре вооружённых сил и в качестве подготовки личного состава.

Вместе с тем, в стратегическом плане характер реформирования армии определяет поставленная политическая задача. Вполне закономерно, что сразу после объединения страны началась дискуссия о целесообразности армейской реформы. Она велась в контексте отхода от сугубо оборонительной концепции и придания бундесверу функций участия в разрешении между-

¹⁶¹ Nato streitet über deutsche Pläne für stärkere Aufgabenteilung /de.reuters.com/article/worldNews/idDEBEE99L03C20131022. Доступ 01.11.2013.

народных конфликтов. Как для канцлера К. Аденауэра воссоздание вооружённых сил и вхождение в НАТО были неизменными атрибутами суверенитета ФРГ, так для канцлера Г. Коля атрибутами объединённой Германии были принадлежность к НАТО и участие бундесвера в миротворческих акциях за рубежом. Канцлер полагал задачей-минимум использование германских вооружённых сил в рамках операций «голубых касок»¹⁶².

Попытки реформирования армии, предпринятые после 1991 г., подразумевали обеспечение условий для участия бундесвера в зарубежных миссиях. Сегодня эта цель реализуется в рамках стратегической установки на расширение международной ответственности Германии. Важно, что участники правительственной коалиции исходят из общего принципа приоритета союзнических обязательств в рамках НАТО и разделяют приверженность многостороннему сотрудничеству в рамках Североатлантического альянса и ЕС.

За прошедшие десятилетия бундесвер превратился в армию, принимающую участие в многочисленных международных миссиях под эгидой ООН и НАТО. По состоянию на январь 2014 г., немецкие солдаты и офицеры несли службу в составе 10 зарубежных миссий. Крупнейшие контингенты находились в Афганистане (3135 военных) и в Косово (784 человека). Министерство обороны заявляет о потенциальной готовности выделять 10 тыс. военнослужащих для одновременного участия в двух кризисных регионах¹⁶³. В отличие от эпохи холодной войны, когда через страну шла линия разлома противостоящих друг другу блоков, сегодняшняя Германия, окружённая дружественными государствами, участвует в боевых действиях по всему миру. В ФРГ это обстоятельство констатируют, игнорируя его парадоксальность. Председатель Союза военнослужащих А. Вюстер пишет: «После 1990 г. мы оказываемся в реальной опасности. На нашу долю выпадают смерть и ранения – то, о чём раньше мы только читали в учебниках... Бундесвер стал более

¹⁶² Rede des BK Kohl zur Eröffnung der zweiten Tagung des «Forum für Deutschland» in Berlin zum Thema «Die Rolle Deutschlands in Europa», 13. März 1991.

¹⁶³ Streitkräfte im Umbruch, Stand vom: 03.12.13/www.bmvg.de/portal. Доступ 19.12.2013.

профессиональным»¹⁶⁴.

Сегодня вопрос о правомерности действий немецкой армии за пределами страны уже не обсуждается, однако политические принципы, лежащие в основе принятия решений об участии в таких акциях, не регламентированы. По умолчанию, решение принимается в рамках союзнических обязательств. Обращает на себя внимание замечание Т. де Мезьера: «Германия не нуждается в поучениях, касающихся вида и масштаба наших зарубежных миссий ни от кого в Европе, включая Францию и Великобританию»¹⁶⁵. Это заявление обозначает границы политических амбиций современной ФРГ в рамках НАТО, а именно готовность подчиняться только указаниям США как *Primus inter pares*. Как известно, США всё более настоятельно требуют от союзников принять на себя часть расходов в сфере безопасности. Эти требования и лежат в основе мер по активизации интервенционистских возможностей бундесвера.

Новая коалиция претендует на то, что данное направление военной реформы отвечает также возросшей ответственности Германии в мире. Новый министр иностранных дел Ф.-В. Штайнмайер заявил: «Сколь бы правильной ни была политика военной сдержанности, её не следует неверно интерпретировать в духе отстранённости. Для этого мы, в том числе и в Европе, уже слишком велики и слишком важны»¹⁶⁶. В ходе Мюнхенской конференции по безопасности (январь-февраль 2014 г.) ведущие политики, включая министра обороны, высказались в пользу активного участия страны в разрешении международных конфликтов, в т.ч. военным путём. Военные интерпретируют эти высказывания как смену парадигмы внешней политики: по словам бывшего генинспектора бундесвера Г. Куята, на место культуры сдержанности приходит культура ответственности¹⁶⁷. Командующий штаба бундесвера генерал-лейтенант Г.-В. Фриц полагает, что первым следствием такого курса будет расшире-

¹⁶⁴ André Wüstner: Ein enormer Kraftakt/Das Parlament, 2. Dezember 2013.

¹⁶⁵ dpa, 08.01.2014.

¹⁶⁶ dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18010.pdf. Доступ 15.03.2014.

¹⁶⁷ www.deutschlandfunk.de/militaereinsatz-in-zentralafrika-kujat-aus-afghanistan.694.de.html?dram:article_id=275212 21.01.2014. Доступ 26.01.2014.

ние военного присутствия в Африке¹⁶⁸. Следует подчеркнуть, что концепция новой ответственности Германии не является признаком внутреннего конфликта НАТО; скорее её можно рассматривать в русле специализации внутри этой организации (см. выше). Не случайно впервые она была высказана и обоснована в совместном докладе Фонда «Наука и политика» и Германского фонда Маршалла¹⁶⁹.

Наряду с союзническими обязательствами и собственными геополитическими амбициями, при решении об отправке контингентов важную роль играет внутрисполитический фактор. Пока эта роль была сдерживающей. Большинство населения негативно относится к направлению сограждан в районы боевых действий. Согласно опросам от января 2014 г., 45% населения считает, что Германия уже делает в этом направлении слишком много, а 30% – что делается достаточно¹⁷⁰. Более 60% опрошенных негативно отнеслись к заявлениям немецких политиков с трибуны Мюнхенской конференции¹⁷¹. Эта же цифра обычно фигурирует в опросах по конкретным миссиям: например, 59% – против, 36% – за размещение ракет и контингента бундесвера на турецко-сирийской границе¹⁷². Противники военных миссий предпочитают решать проблемы дипломатическим путём или откупившись деньгами. Такой выбор делают больше половины немцев; только 20% поддерживают идею более активного участия в НАТО¹⁷³.

Заслуживает внимания вопрос о мотивах подобных общественных настроений. Социологические опросы подводят нас к выводу о том, что моральный барьер, связанный с чувством ви-

¹⁶⁸ [www.clausewitz-gesellschaft.de/index.php?id=501&tx_ttnews\[tt_news\]=539&cHash=787719a9d8e01f476190ea53f63f24f1](http://www.clausewitz-gesellschaft.de/index.php?id=501&tx_ttnews[tt_news]=539&cHash=787719a9d8e01f476190ea53f63f24f1). Доступ 12.03.2014.

¹⁶⁹ Neue Macht, neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch/ www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/DeutAussenSicherhpol_SWP_GMF_2013.pdf. Доступ 05.09.2014.

¹⁷⁰ dpa, 31.01.2014.

¹⁷¹ 62% по данным опроса ZDF-Politbarometer и 61% согласно ARD-Deutschlandtrend. См.: de.reuters.com/article/domesticNews/idDEBEEA0U00Q20140131, доступ 31.01.2013.

¹⁷² de.statista.com/statistik/daten/studie/247135/umfrage/meinung-zum-einsatz-der-bundeswehr-an-der-tuerkisch-syrischen-grenze/ Доступ 18.01.2014.

¹⁷³ dpa, 31.01.2014.

ны за преступления второй мировой войны, постепенно преодолевается. Так, в начале 2014 г. проводился опрос о причинах, по которым Германия проявляет сдержанность при отправке вооружённых сил за границу. Треть населения считает исторические причины значимыми, треть – значимыми наряду с другими причинами, и почти треть (29%) полагает, что это обстоятельство не имеет значения за давностью лет¹⁷⁴. Видимо, негативное отношение вызывает тревога из-за угрозы ответных терактов в ФРГ или по отношению к германским учреждениям за рубежом, а в большей степени – опасения за безопасность солдат. Пока количество погибших в составе зарубежных миссий было сравнительно невелико. За 1992–2013 гг.: ISAF (Афганистан) – 54 человека, KFOR (Косово) – 26, SFOR/EUFOR (Босния и Герцеговина) – 19, Sharp Guard (Адриатическое море) – 1, UNTAC (Камбоджа) – 1, UNOMIG (Грузия) – 1¹⁷⁵.

Консервативные политики, как правило голосующие за участие в зарубежных миссиях, не упускают случая, чтобы продемонстрировать понимание озабоченности населения. Соответствующий раздел программы ХДС предваряется постулатом сдержанности: вопрос о применении военной силы может быть поставлен только после того, как исчерпаны все прочие возможности. Использование вооружённых сил должно осуществляться в соответствии с Основным законом и нормами международного права, служить поддержанию или восстановлению мира и целям международной безопасности. Риски должны быть оправданными, а цели достижимыми¹⁷⁶. В развитие этого подхода консерваторы заимствуют идеи бывшего союзника по коалиции – СвДП. В начале 2014 г. Ф. Хан, член комиссии бундестага по внешней политике, заявил: «ХСС не допустит отправки немецких войск в Центральную Африку. Без чёткой концепции, включающей план по эвакуации, риск для наших солдат слишком высок»¹⁷⁷. В ходе предвыборной кампании требование раз-

¹⁷⁴ Там же.

¹⁷⁵ de.statista.com/statistik/daten/studie/193958/umfrage/todesfaelle-bei-bundeswehrangehoerigen-im-einsatz-nach-einsatzgebiet. Доступ 18.01.2014.

¹⁷⁶ Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013–2017 CDU/CSU. S. 123.

¹⁷⁷ www.florian-hahn.de/aktuelles/meldungen/artikel/ohne-konzept-kein-deutscher

работать концепцию вывода контингента на этапе голосования в бундестаге выдвигали либералы.

Помимо военных потерь, растёт озабоченность психическим здоровьем участников боевых операций. По данным уполномоченного бундестага, за 2013 г. количество обращений по поводу психических расстройств возросло с 200 до 1500 случаев.

Важность внутривойска фактора для зарубежных операций усиливается парламентским характером армии. По действующему законодательству, отправке контингента должна предшествовать процедура голосования в бундестаге. Правда, за весь период действия т.н. парламентской оговорки (принята в 2005 г.), депутаты ни разу не блокировали предложения правительства. Тем не менее, новая коалиция продолжила наметившийся ранее курс на ревизию данной оговорки¹⁷⁸. В период коалиционных переговоров консерваторы настаивали на отмене её безусловного характера, в частности, для логистических и разведывательных операций, учений, согласованных с союзниками по НАТО, при наращивании контингента военных инструкторов, для медицинского персонала и т.п. Конкретный пример – отправка в Сенегал технического персонала для обслуживания транспортных самолётов, используемых в Мали. Во время проведённых переговоров социал-демократы исходили из неукоснительного соблюдения существующих законодательных норм. Военные заявляют, что оговорку необходимо оставить в силе, но фактически допускают её игнорирование, например, в случае форс-мажора. Созданная в соответствии с коалиционным договором комиссия, в задачу которой входит рассмотреть возможности по согласованию парламентской оговорки с необходимостью выполнения Германией союзнических обязательств, приступила к работе в марте 2014 г. Её предложения должны быть представлены в 2015 г. Над ними будут работать эксперты, в том числе из всех парламентских фракций. Возглавляет комиссию Фолькер Рюэ (ХДС), его заместителем назначен бывший парламентский госсекретарь министерства обороны Вальтер Колбов (СДПГ). В бытность министром обороны Ф. Рюэ

-einsatz.html. Доступ 25.01.2014.

¹⁷⁸ См.: Синдеев А.А. Указ. соч.

выступал за участие бундесвера в операциях на территории Югославии. Нет сомнений в том, что и теперь он будет настаивать на ограничении упомянутой оговорки, что в итоге нацелено на размывание принципа парламентской армии. Ожидаемым следствием таких перемен станет расширение немецкого присутствия за рубежом. Напомним, что в начале 1990-х гг. германскую и мировую общественность постепенно приучали к мысли о допустимости участия бундесвера в боевых действиях за границей. В ФРГ признаком политкорректности была фраза, что «нога немецкого солдата не должна ступить на территории, где сражались солдаты вермахта». А отечественная техника, которую направляли за рубеж, должна была выглядеть сравнительно неагрессивно.

Выводы

Обстановка предвыборной кампании и последующие коалиционные переговоры дали повод подвести промежуточные итоги преобразований, начатых три года тому назад. Это оказалось полезно как с точки зрения внесения корректив в практическую реализацию реформы, так и для более реалистичного взгляда на перспективные цели. После того, как самые болезненные решения уже реализованы, сегодня сделана ставка на реформу «с человеческим лицом». К числу просчётов, допущенных её авторами, можно отнести привлечение добровольцев, а также возможность экономии бюджетных средств. Вынужденная экономия военных расходов в странах НАТО активизировала поиск форм многостороннего сотрудничества. Тенденция к усилению специализации в рамках Североатлантического альянса противоречит принципу реформы «Широта важнее глубины», поэтому вероятность отказа от него объективно возрастает.

ГЛАВА 7. ШПИОНСКИЙ СКАНДАЛ И ГЕРМАНО-АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

Всё начиналось как увлекательная шпионская история. 20 мая 2013 г. гражданин США 29-ти лет Э. Сноуден, проработавший около 10-ти лет на американские спецслужбы и имевший

неплохие доходы, покинул Гавайи и прилетел в Гонконг¹⁷⁹. Для собственного работодателя он находился на больничном. 6 июня последовали – пока без какой-либо ссылки на источник – первые публикации в газетах «Гардиан» и «Вашингтон пост». Немцы узнали об американском шпионском программном обеспечении и о том, что газета «Зюддойтче цайтунг» и телеканал НДР вместе с иностранными партнёрами получили доступ к неким секретным материалам. Спецслужбам Америки стало понятно, что возможно последуют разоблачения и их будет много. 8 июня стало известно, что Германия наряду с Китаем и Саудовской Аравией – одна из важнейших целей шпионской деятельности Соединённых Штатов. На следующий день имя Сноудена (не вышедшего с больничного и уже усиленно разыскиваемого на родине), было обнародовано. Телеканалы показали его интервью журналисту газеты «Гардиан» Гленну Гринвальду – американцу, постоянно живущему в Бразилии. Сноуден заявил о желании бороться с созданной спецслужбами США (а значит и им), «архитектурой угнетения». Журналисты других СМИ и спецслужбы безуспешно искали бывшего американского агента в Гонконге. Позднее промелькнуло неофициальное сообщение, что он находился в консульстве России.

Очевидно, что копирование секретных материалов и последующая операция по исчезновению потребовала серьёзной подготовительной работы. Сноуден, будучи системным администратором, использовал для копирования пароли 20-25 коллег. Он не был своевременно замечен ещё и потому, что на Гавайях не отслеживались объёмы запрошенных с серверов материалов. Затем он якобы связался с Лаурой Пойтрес, известной своей разоблачительной деятельностью и проживающей в Берлине, и вышел на Гринвальда, знакомого ему по критическим публикациям. Чуть позднее подключились сотрудники Викиликс. В этой связи возникает вопрос, когда и как была выстроена мощная журналистская сеть, занявшаяся разоблачениями американских спецслужб. Сноуден утверждал, что передал Гринвальду

¹⁷⁹ См. подробнее одну из многочисленных хронологий скандала: www.sueddeutsche.de/politik/chronik-des-nsa-geheimdienstskandals-affaere-ohne-grenzen-1.1807106.

и Пойтрес практически весь материал, оставив себе, однако, небольшую часть, обнаружение которой могло нанести более значимый ущерб безопасности Соединённых Штатов.

11 июня представители федерального правительства заявили, что им ничего неизвестно об использованном шпионском программном обеспечении. Правда, тогдашний министр внутренних дел Х.-П. Фридрих (ХСС) осторожно отметил: он допускает возможность, что Германия получала от этого использования определённую пользу. С учётом того, что в сентябре в Федеративной Республике предстояли выборы в бундестаг, либералы, стремительно терявшие популярность, решили воспользоваться ситуацией. Министр юстиции Сабина Лойтхоссер-Шнарренбергер (СвДП) потребовала от американского коллеги провести расследование. Однако 13 июня ФБР открыло «дело» против Сноудена, обвинив его в предательстве.

Бегство Сноудена и публикация материалов в преддверии июньской встречи стран «восьмёрки» в Великобритании – хорошо продуманный пиар-ход, свидетельствующий о наличии стратегии либо у Сноудена, либо у близкой к нему группы. Оба мне пришлось оправдываться. А. Меркель не была заинтересована в развитии шпионского скандала. Она уже давно ждала визита американского президента в Германию и хорошо помнила критику Г. Коля, что такого низкого уровня германо-американских отношений никогда не было. Ей нужно было «извиниться» за Ливию и показать нормальность двухсторонних отношений. Обама был необходим ей в предвыборной борьбе – его визит давал красивые и запоминающиеся фотографии. Тем более что ничего существенного в плане углубления отношений эта встреча принести не могла. Если бы потребовалось серьёзное обсуждение, то стороны вполне могли провести его и в Великобритании. Наконец, Меркель не могла не знать, что после 11 сентября 2001 г. американские и немецкие спецслужбы усилили взаимодействие, а мощная разведывательная инфраструктура США присутствует на территории ФРГ с холодной войны. Американцы длительное время прослушивали федеральных канцлеров. Во всяком случае, К. Аденауэр был в курсе. Нормативно-правовые акты, предоставляющие спецслужбам Америки привилегии на

территории Германии, не были денонсированы в ходе объединительного процесса. Официальное возмущение в то время не имело, таким образом, практически никакого смысла.

19 июня Обама после встречи «восьмёрки» посетил Берлин. Меркель, вынужденная коснуться темы безопасности в Интернете, дипломатично призвала его к балансу между национальной безопасностью и личной свободой. Формулируя задачу правового регулирования защиты частной жизни в сети, канцлер неудачно произнесла фразу, тут же ставшую знаменитой: «Интернет для нас для всех неизвестная земля (Neuland)», за что её высмеяли блогеры.

Любопытно, что немецкие СМИ во время визита Обамы никакую разоблачительную информацию не опубликовали. Пока неизвестно, шла ли речь о самоцензуре, нежелании портить отношения с Ведомством канцлера или о просьбе со стороны официальных лиц. Во всяком случае, 21 июня появилось сообщение о другой программе, позволяющей записывать и в течение 30 дней хранить информацию об электронных письмах, данных фэйсбука и т.п. Сноуден, прибыв 23 июня в Москву и находясь в транзитной зоне аэропорта «Шереметьево», вряд ли мог контролировать количество и содержательную сторону публикуемой информации. Детальное изучение журналистской сети было бы крайне интересным, но пока по ряду причин невозможно. Гринвальд многозначно намекал в различных интервью на более значимые разоблачения в будущем, которые затем и последовали.

29 июня мировая общественность узнала, что США шпионили за Евросоюзом: жучки были расставлены в зданиях в Брюсселе, Вашингтоне, Нью-Йорке. Американцы, по всей видимости, имели возможность получать информацию с внутренней компьютерной сети и знали о согласованной стратегии ЕС на переговорах по зоне свободной торговли. Тогда осторожно раздались первые предложения вообще не идти на переговоры.

30 июня журнал «Шпигель» сообщил, что ежемесячно только в Германии американские спецслужбы записывали около 500 млн контактов в Интернете, включая данные интернет-телефонии и чатов. Федеральное правительство не могло больше отмалчиваться. 1 июля пресс-секретарь Меркель заявил: «Прослу-

шка друзей – неприемлема... Мы не в холодной войне». Оппозиция потребовала серьёзного расследования и выступила с критикой правительства за недостаточную защиту немецких граждан.

3 июля канцлер позвонила президенту Обаме. Вряд ли она смогла добиться чего-то более значимого, чем согласия американцев встретиться с немецкой делегацией. Возможно, уже тогда вместе с советниками была разработана стратегия защиты, суть которой сводилась к следующему: постоянно подчёркивать, что на немецкой земле действует немецкое законодательство; отмечать при этом и другое – Интернет не поддаётся национальному регулированию, персональные данные проходят через множество стран; делать акцент на необходимости согласовать общую позицию стран ЕС по защите информации, и, по возможности, на специальное германо-американское соглашение о запрете разведывательной работы в отношении друг друга. В любом случае предлагалось отмечать особую важность объективной информации, полученной не на основе разоблачений Сноудена, а в тесном контакте с американскими партнёрами. В такой стратегии наблюдались и нежелание ссориться с США, и сомнения в достоверности подхода СМИ, и указание на продолжительность и сложность согласований позиций как с европейцами, так и с американцами. Критика со стороны оппозиции становилась в некотором роде бессмысленной. Верность гипотезы относительно наличия комплексной стратегии можно доказать, если проанализировать выступления Меркель в СМИ в июле – августе 2013 г. Даже итоговая июльская пресс-конференция канцлера перед отпуском строилась на приведённой выше аргументации. В ответ на критику Меркель сухо заметила журналистам: «Вы задаёте вопросы, я отвечаю так, как считаю нужным».

12 июля глава МВД Германии Фридрих отправился в Соединённые Штаты. Вице-президент США Байден посетил одну из его рабочих встреч в Белом доме. Кроме заверений, что Америка не занимается промышленным шпионажем в Германии и обещаний прояснить ситуацию, немецкая сторона ничего не добилась. Фридрих же громко заявил об успехе поездки. Меркель

явно не нравились поспешные действия министра, но критиковать его как представителя другой партии она не могла. Во всяком случае во время последующих коалиционных переговоров канцлер лично просила Х. Зеехофера, министр-президента Баварии и председателя ХСС, заменить его другим политиком.

Ситуация для немецких спецслужб качественно изменилась 20 июля, когда «Шпигель» сообщил, что они использовали программное обеспечение американцев, специально предоставляемое союзникам для доступа к общим данным пользователей Интернета (адресам посещаемых сайтов, времени соединения и т.п.). По мнению П. Штайнбрюка, кандидата от социал-демократов на пост канцлера, Меркель нарушила конституционную клятву защищать немецкий народ. 25 июля глава Ведомства канцлера и ответственный за работу спецслужб Р. Пофалла заверил Контрольный орган бундестага, что защита личной информации граждан гарантируется на 100%. Однако 31 июля стало ясно, что речь идёт не только о получении общих данных, но и о содержании личной информации. 3 августа тот же «Шпигель» рассказал о добровольной передаче немцами Америке данных о соединениях в Интернете.

Р. Пофалла пришлось объяснять, что якобы миллионные случаи нарушения Основного закона являются журналистским преувеличением и, мол, американцы также не подтверждают это. И Фридрих, и Меркель подчеркнули, что они доверяют американским партнёрам. Глава Ведомства фактически объявил шпионский скандал исчерпанным. Стоит подчеркнуть, что федеральное правительство денонсировало документы времён холодной войны, разрешающие США иметь привилегии в разведывательной работе на территории Германии.

Интересно и то, что последующее сентябрьское сообщение об имеющей место более значимой кооперации американцев и немцев в контроле над Интернетом не повлияло на общественное мнение страны. Для большинства немцев тема вообще не имела значения. Она уступала в опросах населения другим проблемным комплексам, её муссирование не могло повлиять на итоги голосования в бундестаг. Осознав это, СДПГ и другие оппозиционные партии продолжили критику правительства, но

без особого энтузиазма.

23 октября, то есть после выборов, шпионский скандал вновь стал актуальным в Германии, но теперь уже социал-демократы, находясь в коалиционных переговорах по образованию правительства с христианскими партиями, не проявили интереса идти на обострение. В СМИ было сообщено, что один из мобильных телефонов Меркель прослушивался с 2002 г. Постепенно на свет появлялись и детали: а) это был так называемый партийный телефон, по которому канцлер, будучи главой ХДС, решала вопросы, связанные с партийной работой; б) государственные секреты по нему якобы не обсуждались, следовательно, и ущерба Германии нанесено не было; в) прослушка могла проводиться с крыши американского посольства, (в последующих интервью посол США не опровергал этот факт). Для Меркель новый виток скандала оказался неприятным сюрпризом. Она позвонила Обаме, который заверил её, что ничего не знал об этом. В настоящее время, цитировали СМИ его слова, телефон не прослушивается и не будет прослушиваться. Американский президент, по всей видимости, обманул канцлера: он с 2010 г. прекрасно знал о том, что телефон прослушивался. 24 октября тогда ещё министр иностранных дел Г. Вестервелле (СвДП) вызвал американского посла и выразил ему официальный протест. Контрольный орган бундестага, ответственный за проверку деятельности немецких спецслужб, собрался на специальное заседание. Пофалла признал ошибки и сказал, что расследование скандала начнётся по-новому. Именно тогда намного интенсивнее прозвучали требования заключить германо-американское соглашение о прекращении разведывательной деятельности в отношении друг друга. Евросоюз в свою очередь попросил Меркель и президента Франции Олланда взяться за расследование скандала. Правда, никаких серьезных шагов до конца 2013 г. сделано не было. Новая оппозиция в бундестаге («Зелёные» и Левые) упрекали правительство в том, что только незаконное прослушивание телефона канцлера заставило наконец-то задуматься о защите прав граждан.

Немецкие официальные представители в конце октября отправились в Вашингтон. Их главная задача заключалась в зон-

дировании возможности заключить соглашение с американцами. А 31 октября депутат бундестага от «Зелёных» Х.-К. Штрёбеле, не имеющий значительного влияния на федеральном уровне и придерживающийся антироссийских взглядов, встретился со Сноуденом в Москве. Ничего нового, кроме попытки этого малоизвестного политика показать свою значимость и оказать влияние на Меркель, беседа не принесла. Сноуден в письме предложил канцлеру оказать помощь в расследовании деятельности спецслужб США на территории Германии. Не реагировать на результаты поездки Штрёбеле было нельзя, поэтому 1 ноября Фридрих заявил о готовности федерального правительства обеспечить Сноудену встречу с представителями заинтересованных немецких ведомств. Т. Опперманн (СДПГ), тогда ещё возглавлявший Контрольный орган бундестага, настаивал на привлечении американца в качестве свидетеля. Федеральное правительство, желая продемонстрировать серьёзность намерений и снизить накал внутривнутриполитических дискуссий, совместно с Бразилией внесло проект резолюции по защите прав человека в Интернете, которая была позднее принята Генеральной Ассамблеей ООН. В ситуации угрозы приезда Сноудена в качестве свидетеля в ФРГ США не исключили возможность переговоров по возможному антишпионскому соглашению. Политики христианских партий сразу же выступили за допрос Сноудена в России. Ю. Триттин («Зелёные») и Т. Опперманн (СДПГ), наоборот, высказались за предоставление ему убежища, но повлиять на дальнейшее развитие событий данные заявления не могли. Меркель была против предоставления ему статуса беженца. Любопытно, что после возвращения Штрёбеле из Москвы Сара Гаррисон, представительница Викиликс, длительное время сопровождавшая американского гражданина, в том числе и в Москве, приехала в Берлин. Наверное «Зелёные» всерьёз рассчитывали на то, что в условиях нового витка скандала удастся организовать допрос в Германии. Не стоит забывать, что к ноябрю около 60% немцев считали Сноудена героем, а $\frac{2}{3}$ перестали воспринимать США в качестве надёжного партнёра.

4 ноября главы немецких спецслужб Ханс-Георг Маассен и

Герхард Шиндлер отправились в Вашингтон. США, по всей видимости, поняв, что упомянутого допроса в Германии не будет, высказали сомнения в целесообразности заключения соглашения: подобное соглашение могло бы привести к тому, что другие союзники Америки также потребуют дополнительных привилегий, что существенно затруднит работу американских спецслужб за границей.

18 ноября в правительственном заявлении в бундестаге Меркель упомянула о сложных отношениях с Америкой. 10 декабря немецкие спецслужбы подтвердили, что США занимаются промышленным шпионажем в Германии. Однако пик скандала был уже пройден, и дискуссии не последовало. На общественное мнение скандал уже не мог повлиять. Процесс налаживания германо-американских отношений в настоящее время перешёл в плоскость переговоров между официальными лицами двух стран. Приостановка обсуждения создания зоны свободной торговли между ЕС и США в этих условиях уже не имеет существенного значения.

Итак, скандал, инициированный Сноуденом, оказал следующее влияние на германо-американские отношения:

во-первых, данные отношения носят для немцев стратегический характер и на них пока не могут повлиять ни разоблачения Викиликс, ни новый шпионский скандал. Практически никто из политиков не задумывался об их разрыве или приостановке;

во-вторых, скандал будет способствовать большему равноправию между США и Германией. Последнее касается не только привычного межгосударственного сотрудничества, но и более тесной кооперации спецслужб обеих стран. Соединённые Штаты теперь уже вряд ли пойдут на соглашение о прекращении разведдеятельности, при этом не вызывает сомнений, что они будут усиливать сотрудничество спецслужб;

в-третьих, скандал приведёт к активизации работы немецкой разведки в США и соответствующей контрразведки в Германии. То, что они допустили прослушку телефонов первых лиц государства – показатель их прежней неэффективной работы. Соответствующие меры по недопущению подобного в будущем, по всей видимости, уже приняты. Интересно то, что никакой

дискуссии ни в одном из СМИ о неэффективности немецких спецслужб, несмотря на свободу прессы, не последовало;

в-четвёртых, промышленный шпионаж – тема, обсуждение которой не случайно также было приостановлено в СМИ. Для немцев в этой связи актуальны две задачи: сделать невозможным или ограничить промышленный шпионаж внутри ФРГ и разворачивать в качестве компенсации возможных неудач соответствующую деятельность в отношении иностранных фирм. Борьба с этим явлением внутри страны возможна только на пути тесного сотрудничества крупных фирм со спецслужбами;

в-пятых, последует усиление работы с европейскими партнёрами по развитию законодательства ЕС о защите частной информации;

в-шестых, со временем придётся наблюдать подготовку к деконцентрации теперешней структуры Интернета: американцам труднее будет сохранять своё технологическое влияние.

Важно, что Б. Обама понимает – Америка должна предпринять дипломатические шаги, чтобы поддержать федерального канцлера и поставить окончательно точку в этом скандале.

ГЛАВА 8. РОССИЙСКО-ГЕРМАНСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО – ХОРОШЕЕ СОСТОЯНИЕ НА ФОНЕ ПЛОХОЙ АТМОСФЕРЫ

Российско-германские межправительственные консультации в Москве в ноябре 2012 г. во многом сгладили негативные эффекты от критики, которая в течение всего года постоянно звучала в немецком политическом, экспертном и журналистском сообществах в отношении высшего российского руководства. Её основные содержательные моменты в концентрированном виде были изложены в известной ноябрьской резолюции бундестага¹⁸⁰. Казалось, что после московской встречи, по крайней мере, на политическом уровне, наступает определённое примирение. Так, 4 декабря 2012 г. Гидо Вестервелле во время Первого Форума германо-российских отношений имени Вальтера

¹⁸⁰ Более подробно см.: Белов В.Б. Российско-германские отношения в контексте выборов в бундестаг. *Международная жизнь*. Апрель, 2013. С. 118-132.

Шееля выступил с речью, в которой в основном звучали позитивные нотки, а также призыв к продолжению конструктивного сотрудничества.

Резкая критика проверок НКО и реакция российской стороны

В марте 2013 г. неожиданно разразился новый скандал, связанный с жёсткими проверками российских НКО. Совершенно непонятным образом они затронули Бюро Представительства Московского филиала Фонда им. Конрада Аденауэра в Санкт-Петербурге, в котором были проведены обыски. В немецких масс-медиа закономерно разразился грандиозный скандал вокруг противозаконных действий российских властей как в отношении немецких партийно-политических фондов, так и отечественных некоммерческих организаций в целом. Этот всплеск, можно сказать цунами, критики позволил немецкой стороне вновь заговорить о том, что российско-германские отношения дошли до нижней точки. Всё это происходило накануне ганноверской встречи российского президента и бундесканцлерин в начале апреля. Среди прочего, предрекали, что Владимир Путин в свете нападков на него и широкомасштабной критики (его лично и его политики) жёстко ответит немецкому правительству, в первую очередь, на предложенные им (и реализованные на практике) механизмы решения долговых проблем Кипра, напрямую задевшие интересы многих российских компаний. Все ждали резкого роста напряжённости, в том числе в контексте, как тогда многим казалось, неизбежно нарастающих взаимных претензий и критических высказываний.

Однако эти негативные ожидания не оправдались. Президент РФ во время визита в Германию лишь вскользь затронул эту проблему. Так, на пресс-конференции в Ганновере 8 апреля 2013 г. он сказал, что российское государство также приняло участие в помощи Кипру, подчеркнув, однако, что конфискационный механизм, который был там использован по решению Евросоюза, больше не должен применяться. Он также похвалил канцлерин Меркель за методы урегулирования европейского кризиса¹⁸¹. Ещё накануне никто не мог предположить такого

¹⁸¹ www.kremlin.ru.

одобрения с его стороны.

В. Путин попытался вступить в диалог с немецкими и иностранными журналистами в отношении российских НКО и объяснить им, почему он так поступает с теми, кто, по его мнению, является «иностранными агентами». Отчасти официальный Берлин услышал российского президента. Так, несмотря на крайне негативную реакцию немецкого Ауссенамта и его руководства на инцидент с Фондом Конрада Аденауэра, главы внешнеполитических ведомств – Гидо Вестервелле и Сергей Лавров – на праздновании 20-летия Германо-Российского Форума в мае 2013 г. в Берлине продемонстрировали высокий уровень взаимопонимания. Немецкий министр среди прочего заявил: «Наши отношения выдерживают расхождения во мнениях». А уже в июне во время Международного экономического Форума в Санкт-Петербурге Меркель и Путин очень быстро (и неожиданно для внешних наблюдателей) нашли конструктивное решение возникшей спорной ситуации. В ноябре в Вильнюсе она предложила перейти к обсуждению с российскими партнёрами возможных путей взаимовыгодных отношений в треугольнике ЕС-Украина-Россия, и, несмотря на негативную реакцию Ж.-М. Баррозу на такое предложение, повторяет его 18 декабря 2013 г. во время правительственного заявления по европейской политике в бундестаге, а затем и в начале 2014 г. Важно также, что в отличие от прошлых лет, в 2013 г. для российских официальных лиц была свойственна явно «выдержанно-сдержанная» позиция – они относительно спокойно реагировали на критические высказывания немецкого политического истеблишмента¹⁸².

В течение года представители различных немецких сообществ продолжали активно формировать негативное общественное мнение и о российских властях и о том, что двусторонние отношения ухудшаются и находятся в нижней точке. К сожалению, это отразилось на проведении второй части перекрёстных годов наших стран, которые пришли на смену Российско-Германскому году образования, науки и инноваций (2011–2012 гг.).

¹⁸² См. также: Белов В.Б. Российско-германским отношениям требуется не перезагрузка, а комплексный аудит. Россия и Германия: общие вызовы XXI века. Санкт-Петербург: Росбалт. 2013. С. 151-163.

На мой взгляд, их эффективность и результативность оказалась существенно ниже. Хотелось бы, чтобы пришедший им на смену в 2014 г. Год русского языка и литературы в Германии и Год немецкого языка и литературы в России был более удачным.

Российско-германские отношения и выборы в бундестаг

Если в немецких средствах массовой информации постоянно присутствовала российская тематика (как правило, с явно выраженным негативом в отношении В. Путина и его окружения), то в предвыборной борьбе вопросы двусторонних отношений практически не играли никакой роли. Впрочем, это можно было отнести и ко всей внешнеполитической проблематике – она в целом занимала незначительное место. Что касается России, то только союз ХДС/ХСС и их оппонент на выборах СДПГ в своих программах уделили пару абзацев нашей стране¹⁸³.

Однако затем именно эти партии в ходе длительных коалиционных переговоров достаточно неожиданно для внешних наблюдателей существенно расширили своё программное видение будущей модели сотрудничества с Российской Федерацией. Этому посвящён отдельный раздел, который насчитывает триста слов. Он следует сразу после части соглашения, посвящённой трансатлантическому сотрудничеству, которая заканчивается большим абзацем, где речь идёт о необходимости активизации работы Совета НАТО-РФ. Но здесь важно не впечатляющее количество печатных знаков, а качественная сторона согласованных коалиционными партнёрами положений в отношении нашей страны, среди которых выделяется европейский контекст двустороннего сотрудничества, в том числе заявленной в предвыборных программах коалиционных партнёров необходимости ускорить работу по либерализации визового режима и продолжить партнёрство для модернизации.

Впервые говорится о том, что в двухстороннем сотрудничестве одну из ведущих ролей должен играть трёхсторонний диалог между Германией, Польшей и Россией. Речь также идёт о

¹⁸³ См. также: Владислав Белов. Российско-германские отношения после выборов в Бундестаг – мнение из России. Россия сегодня и завтра. Филиал з.с. «Фонд им. Фридриха Эберта» в Российской Федерации. Отв. Рудольф Трауб Мерц. Ноябрь 2013. 5 с. (http://www.fesmos.ru/netcat_files/userfiles). Доступ: 15.03.2014).

том, что будет сохраняться критический настрой в отношении процессов демократизации в нашей стране. К сожалению, нет упоминания о находящемся в замороженном состоянии известном российско-германском Мезебергском меморандуме.

Позитивным (и абсолютно неожиданным) фактором для двусторонних отношений стало решение российского президента об амнистии М.Б. Ходорковского и его выезде в ФРГ. Несмотря на сохранение критического настроения немецких СМИ, оно вызвало положительную реакцию у многих германских политиков, увидевших в решении «окно возможностей» для продолжения и углубления, как политического, так и гражданского диалога с Россией.

В этом же контексте наблюдатели оценили назначение 10 января 2014 г. нового координатора правительства Германии по российско-германскому межобщественному сотрудничеству социал-демократа Гернота Эрлера, который хорошо известен немецкому и российскому политическому и экспертному сообществу¹⁸⁴. Он не только знает русский язык, но и хорошо разбирается в особенностях российской политики и сложнейших процессах политической и хозяйственной трансформации России, понимает роль в них основных элит и групп по интересам. С открытием упомянутого нового окна возможностей в двусторонних отношениях в сфере гражданского общества появилась возможность активизации диалога между нашими странами. И новый координатор правительства может сыграть в этом направлении весьма важную роль – здесь формируются базисные настроения немецкого общества, политического и экспертного истеблишмента в отношении России и её высшего руководства. Свойственное Герноту Эрлеру чувство дипломатического такта, а также богатейший опыт парламентской деятельности позволяют ему переводить критику в плоскость взвешенного конструктивного диалога и тем самым направлять её на достижение взаимоприемлемых конкретных результатов. Это способно уже в ближайшее время придать непростым российско-герман-

¹⁸⁴ См. также: Wladislaw Bjelow. Das Fenster der Moeglichkeiten ist offen – Ger-not Erler wird neue Impulse geben. Moskauer Deutsche Zeitung. № 1 (368) Januar 2014. S. 8.

ским межобщественным дискуссиям новый импульс и наполнить их новым содержанием. Наверно, опыт будет отличать его от предшественника Андреаса Шоккенхофа, не всегда обращавшего внимания на форму своих высказываний, нередко вызывавших открытое раздражение российской стороны. Но по содержанию будет соблюдена преемственность – деятельность координатора по-прежнему будет носить критический характер. Его социал-демократическая принадлежность не должна вводить российских руководителей и экспертов в заблуждение.

Надо также учитывать, что в остальных сферах сотрудничества основную роль продолжают играть Ангела Меркель, руководитель МИДа Вальтер-Франк Штайнмайер и Ведомство Федерального канцлера. Отметим ещё одну примечательную деталь: одновременно с назначением Гернота Эрлера стал координатором по трансатлантическому сотрудничеству Филипп Миссфельдер – внешнеполитический спикер фракции ХДС. Он взвешенно относится к России, что может сыграть положительную роль в определении его позиции по таким вопросам как, сотрудничество НАТО с Россией и противоракетная оборона¹⁸⁵.

Затянувшиеся коалиционные переговоры и, соответственно, формирование нового правительства не позволили провести очередные российско-германские межправительственные консультации в начале декабря 2013 г. Активный обмен мнениями продолжился на уровне телефонных разговоров В. Путина и А. Меркель, а также личных встреч министров иностранных дел С. Лаврова и Ф.-В. Штайнмайера. Основной темой стал политический кризис на Украине и его последствия, включая проведение референдума в Крыму и его последующее вхождение вместе с Севастополем в состав Российской Федерации. Накопленный потенциал доверительного профессионального общения между высшими лицами наших государств до последнего момента позволял вести конструктивный диалог, объективные границы которого определялись обязательствами ФРГ в рамках ЕС и трансатлантического сотрудничества, а субъективные – стереотипами и предвзятостью немецкого экспертного и политического сообщества, средств массовой информации по отноше-

¹⁸⁵ См. также главу Девяткова А.В.

нию к России, отсутствием желания и воли большинства преодолеть их и попытаться дать независимый анализ сложившейся качественно новой ситуации на востоке европейского континента. Однако и этот потенциал оказался небесконечным: с марта 2014 г. обозначился чёткий тренд к ухудшению развития двусторонних политических отношений.

Снижение темпов в сфере внешней торговли и взаимных инвестиций

2013 г. в отличие от предыдущих послекризисных лет стал годом не столько динамичного, сколько сдержанного развития двусторонних хозяйственных отношений. В первую очередь, это можно отнести к взаимным поставкам товаров и услуг. К сожалению, не оправдались прогнозы дальнейшего роста внешнеторгового оборота, составившего в 2012 г. более 80 млрд евро. Уже первой половине 2013 г. произошло снижение поставок российских товаров, в том числе – основной сырьевой группы. Одновременно упали темпы импорта немецких машин и оборудования. Совокупный объём снизился до уровня в 76,5 млрд евро.

Отметим, что в начале 2014 г. появились первые неофициальные оценки объёмов поставок немецких товаров и услуг для олимпийских объектов в Сочи – они составили от 1,5 до 2 млрд евро, что в целом соответствовало ожиданиям компаний Германии. В то же время немецкие партнёры оказались несколько разочарованы последствиями вступления РФ в ВТО. Объёмы поставок их продукции в новых условиях оказались существенно ниже ожидаемых.

В 2013 г. представители немецкого бизнеса, как и их европейские коллеги, продолжили активно критиковать Россию за введение в сентябре 2012 г. утилизационного сбора на новые автомобили, а также заградительных пошлин на импортную сельхозтехнику, которые, по их мнению, противоречат принципам ВТО. Как известно, российская сторона в отношении сбора частично пошла навстречу требованиям, одновременно распространив его на отечественные легковые и грузовые машины, но это не сняло критического отношения к этой мере со стороны Германии и ЕС, желающих её полной отмены¹⁸⁶. Председатель

¹⁸⁶ Закон РФ о выравнивании условий для производителей и импортёров на-

Германо-российской внешнеторговой палаты Михаэль Хармс считает, что протекционизм также затрагивает фармацевтику, медицину, машиностроение и сельское хозяйство. В июне 2013 г. Таможенный союз, в который наряду с Россией, входят Казахстан и Белоруссия, ввёл пошлины на некоторые виды легковых коммерческих автомобилей (LCV – полной массой 2,8-3,5 т с дизельным двигателем рабочим объёмом не более 3 тыс. см³ с кузовом фургон, предназначенных для перевозки грузов или комбинированной перевозки грузов и людей), выпускаемых в ФРГ, Турции и Италии. При этом для компаний из Германии рост антидемпинговых пошлин оказался максимальным – они выросли с 10 до почти 40%. Руководство автоконцернов Daimler (выпускает с мая 2013 г. на нижегородском ГАЗе по контрактной схеме Sprinter Classic, проектная мощность – 25 тыс. шт. в год), и «Фольксваген» (все свои LCV он импортирует) не смогли до конца года убедить Евразийскую экономическую комиссию (ЕЭК) отменить их.

В отличие от прошлых лет, количество новых успешных инвестиционных проектов в 2013 г. было минимальным. Среди них можно выделить капиталовложения совместного предприятия «Сименс» (в 2013 г. концерн отметил 160-летний юбилей присутствия в России) и «Силовых машин» в Ленинградской области, в рамках которого в производство газовых турбин будет инвестировано 275 млн евро (начало проекта – конец октября 2013 г., окончание – конец 2014 г.)¹⁸⁷. В этом же регионе в ноябре был открыт завод грузовиков МАН, а в декабре – новый терминал аэропорта «Пулково», в реконструкции которого принимала участие компания «Фрапорт» (общая стоимость проекта 1,2 млрд евро). Компания Evonik вместе со своим партнёром

чал действовать с 1 января 2014 г. Отметим, что в отличие от импортёров, российские производители получили право взять на себя гарантии по утилизации вместо уплаты сбора. Европейцы недовольны и таким, на их взгляд, дискриминационным элементом, как прогрессивная шкала ставок в зависимости от возраста транспортного средства и объёма двигателя.

¹⁸⁷ Областная администрация предоставила СП существенные льготы на срок окупаемости проекта и два последующих года: «нулевую» ставку по налогу на имущество и налог на прибыль, сниженный до 13,5%. СП уже заключило сервисные контракты с ОАО «ОГК-2», ОАО «Фортум» на обслуживание энергоблока Киришской ГРЭС, а также трёх парогазовых блоков Няганской ГРЭС.

«Русским агропромышленным трестом» начали строительство завода по производству аминокислот (используются в животноводстве). Он также должен быть введён в строй в 2014 г. Объём инвестиций составит 150 млн евро.

В 2013 г. Московская биржа в партнёрстве с Deutsche Börse впервые в своей истории запустила пять расчётных фьючерсных контрактов на акции крупных немецких компаний, играющих важную роль в российско-германской хозяйственной кооперации: немецкая биржевая структура подтвердила свою готовность до конца года запустить фьючерсы на курс рубля и, возможно, Московской биржи. Пока реализуется только проект в Москве (реальная торговля началась в октябре 2013 г.).

В течение 2013 г. ряд немецких компаний анонсировал несколько будущих инвестиционных планов. Обратило на себя внимание заявление руководства Daimler о том, что оно размышляет о проекте производства в России легковых автомобилей. Компания «Роберт Бош» заявила о намерении построить за 40 млн евро в Волжском районе Самарской области завод автокомпонентов, среди которых – управление шасси, стартеры, генераторы и дизельные системы. Возможное окончание строительства – конец 2014 г.

Непростой для немецких инвесторов год негативно сказался на их настроениях и ожиданиях. Об этом свидетельствует традиционный опрос (11-й по счёту), проведённый РГВТП совместно с Восточным комитетом германской экономики в январе 2014 г. Он показал, что 56% респондентов отметили ухудшение делового климата в России в 2013 г. Только треть опрошенных фирм ожидает её положительного экономического развития в следующем году. 39% компаний видят в конфликте между Европейским Союзом и Россией из-за ситуации на Украине негативные последствия для своей деятельности. В этом отношении важным представляется заявление председателя Восточного комитета Эрхарда Кордеса, который при презентации итогов опроса пророчески заявил: «Дальнейшее развитие событий на Украине отразится на экономике всей Восточной Европы. Тем важнее для Европейского Союза найти мирное решение в отношении Киева и развивать диалог с Россией. С точки зрения эконо-

мики, разделение Европы на различные зоны свободной торговли в долгосрочной перспективе не имеет смысла. Мы должны сосредоточиться на обсуждении с Россией и Таможенным Союзом общей структуры экономической деятельности»¹⁸⁸.

В течение года продолжилась осторожная инвестиционная экспансия российских компаний в Германии. Достаточно наступательным инвестором стал «Кировский завод» из Санкт-Петербурга, который в начале 2013 г. завершил сделку по приобретению станкостроительного предприятия Monforts Werkzeugmaschinen GmbH & Co (расположен в г. Менхенгладбах, земля Северный Рейн-Вестфалия), а также купил компанию по выпуску автобусов Göppel Bus GmbH (Тюрингия). Общий объем инвестиций составил менее 10 млн евро.

Первая из компаний является одним из ведущих европейских производителей станков для промышленности. В силу ряда обстоятельств она оказалась в состоянии банкротства¹⁸⁹. Её продукция применяется в автомобильном производстве, турбинном машиностроении, изготовлении ветросиловых установок, насосов, арматуры и приводных механизмов, при обработке керамики, а также в ряде других отраслей. Подписанию контракта предшествовало многолетнее сотрудничество сторон. Кировский завод не только оснащал станками Monforts производственные линии ЗАО «Петербургский тракторный завод», ООО

¹⁸⁸ http://russland.ahk.de/uploads/media/2014_01-29_Geschaeftsklimaumfrage_ru_01.pdf. Доступ: 15.03.2014.

¹⁸⁹ Российский концерн принял стратегическое решение о приобретении данного предприятия ещё в 2010 г., когда он планировал закупить в него пять станков. Однако к моменту заключения сделки он обанкротился. Однако неожиданно возникло препятствие. Директор по международным проектам «Кировского завода» Райнхольд фон Унгерн-Штернберг так говорит об этом периоде: «Нам пришла в голову идея купить завод. И тут стало ясно, что персонал серьёзно озабочен своей судьбой. Этого бы точно не было, если бы покупателем стала европейская компания. Сотрудники беспокоились, что придут русские, возьмут все технологии и уедут». Беспокойство, по его словам, проявили и немецкие банки, с которыми приходилось сотрудничать в процессе заключения сделки: «Нам пришлось предоставить не только традиционные гарантии, но и гарантии от российских банков, с которыми мы работаем в России. На наш взгляд, эта мера была излишней и потребовала дополнительных расходов» (<http://www.tpp-inform.ru/global/2934.html>. Доступ: 15.03.2014). Получается, что полное оформление сделки потребовало около двух лет.

«Киров-Станкомаш» и других своих дочерних предприятий, но и являлся официальным дистрибьютором продукции немецкой компании на территории СНГ¹⁹⁰. Важно, что управленческой команде петербургского холдинга в сжатые сроки удалось успешно провести реструктуризацию станкостроительного предприятия и начать последовательный вывод его продукции на российский и восточноевропейский рынки.

Приобретение Monforts Werkzeugmaschinen GmbH & Co призвано способствовать дальнейшему развитию технологий и компетенций структур «Кировский завод» в области производства инновационной продукции и изготовления высокоточных и эффективных станков, а также совершенствованию его производственной базы и интеграции холдинга в глобальную экономику.

Компания Göppel Bus GmbH на момент покупки также находилась в процедуре банкротства и стоила всего 3,5 млн евро. Ежегодно на её заводе в Эренхайне производится порядка 100 автобусных составов. Она знаменита своими конструкторскими разработками, среди которых самый длинный автобус в мире длиной 30,5 м и вместительностью порядка 300 пассажиров. На этом предприятии также производятся автобусные поезда, образованные путём соединения ведущего автобуса и ведомого прицепа. Специальная конструкция автосцепки позволяет быстро реагировать на изменения пассажиропотока в течение дня, используя составы в часы пик и отсоединяя прицепы при снижении загрузки транспорта. Основные клиенты Göppel Bus GmbH – транспортные предприятия в крупных городах Германии, Австрии, Швейцарии. Потребителями продукции компании также являются организации Италии, Словении, Польши, Скандинавских стран, Бермудских островов. Кроме того, предприятие имеет договор о производстве каркасов, водительских сидений и салонного оборудования для автобусов немецкого концерна MAN¹⁹¹. В перспективе планируется наладить производство трамваев, троллейбусов, эскалаторов для метрополитена и железнодорожных вагонов. Объём производства в 2013 г. соста-

¹⁹⁰ <http://www.baltinfo.ru/2013/02/14/Kirovskii-zavod-kupil-proizvoditelya-stanko-v-Monforts-Werkzeugmaschinen-336350>. Доступ: 15.03.2014.

¹⁹¹ http://top.rbc.ru/spb_sz/19/03/2013/849725.shtml. Доступ: 15.03.2014.

вил 6,4 млн евро. В 2014 г. компания рассчитывает увеличить объём выпускаемой продукции до 23,5 млн евро за счёт привлечения новых заказов и выхода на новые рынки. Например, в конце января 2014 г. завод поставил автобус для предприятия общественного транспорта в г. Мейсене в Германии. Ожидаются заказы из немецких городов Мюнхена, Геры и Грайца.

Международный концерн Burger King Worldwide продал свою дочернюю компанию в Германии Burger King GmbH вместе с принадлежащими ей 91 рестораном немецкому Yi-Ko Holding GmbH. Этим холдингом на паритетных началах владеет российский ресторатор Александр Колобов и гражданин ФРГ турецкого происхождения Эргюн Йылдыз. Они взяли на себя обязательство в течение 5 лет открывать новые точки, а также реконструировать в ближайшие полтора года 57 существующих. Таким образом, они станут крупнейшими франчайзи этой сети в Германии. Эксперты оценивают сделку от 100 до 250 млн евро. Финансирование должен обеспечить российский партнёр¹⁹².

Инвесткомпания LetterOne акционеров «Альфа-групп» начала переговоры о покупке крупного нефтегазового актива в Германии – добычной «дочки» немецкого концерна RWE. В случае согласия продавца сумма сделки (при получении разрешения немецких государственных ведомств) может составить €5 млрд.

Наряду с крупными проектами осуществлялись и небольшие инвестиции. Именно на них приходится основная масса российских капиталовложений, причём многие из них не учитываются в немецкой и отечественной статистике. Например, российский венчурный фонд Bright Capital Digital (BCD) стал соинвестором немецкого клуба онлайн-продаж вина Wine in Black. Пул инвесторов, который также включает фонды E.ventures, Passion Capital и Project A, вложил в стартап 5 млн евро. Для российского фонда Wine in Black станет первым объектом инвестиций в онлайн-ритейл¹⁹³.

Обратим внимание на перенос российским инвестором своего немецкого производства в Россию. Компания «Гелиос-Ре-

¹⁹² http://www.vedomosti.ru/companies/news/11979211/nemeckaya_burger_king_stala_rossijskoj#ixzz2wLFpecFV. Доступ: 15.03.2014.

¹⁹³ <http://www.rbcdaily.ru/market/562949986055021>. Доступ: 15.03.2014.

сурс» была владельцем немецкой фирмы HR Photovoltaic Industries GmbH, на сборочных линиях которой выпускались комплектующие для солнечных электростанций. Соответствующие компоненты (кристаллы кремния и поликремниевые пластины) поставлялись с её завода в подмосковных Мытищах. За последние годы рамочные условия в ФРГ изменились – среди прочего существенно сократились субсидии на тарифы возобновляемых источников энергии. Поэтому руководство приняло решение с 2014 г. свернуть производство в Германии и перенести его на российскую территорию, а именно в Мордовию¹⁹⁴.

Непростой, но успешный год для «Газпрома»

В 2013 г. «Газпром» экспортировал в Западную Европу 127,05 млрд м³ газа, т.е. на 20% больше, чем в 2012 г. Среди прочего такой позитивной динамике содействовали такие факторы, как снижение поставок сжиженного природного газа (СПГ) и норвежского газа (в связи с техническими ограничениями) в европейские страны, а также падение их собственной добычи в Европе. Кроме того, европейцы стали чаще использовать газ вместо угля. Основной прирост обеспечили Германия (+21%), Италия (+68%) и Великобритания (+53,8%). Неожиданный рост продаж начался в июне 2013 г. В летние месяцы суточные поставки достигали 450-470 млн м³, что было сопоставимо с зимним периодом с характерными для него пиковыми нагрузками. Европейские страны до конца года продолжали наращивать закупки. В Германии цена на российский газ была 373 долл. за 1 тыс. м³ при средней цене поставок в Европу 380 долл. (-5,5% к 2012 г.). В 2012 г. несколько крупных европейских клиентов, в том числе немецкие, активно вели переговоры о снижении цены. В начале 2013 г. российский концерн пошёл им навстречу¹⁹⁵, что стало новым стимулом для продолжения переговорного процесса в этом направлении. Например, чешская дочка немецкого концерна RWE (основной игрок на газовом рынке Че-

¹⁹⁴ Коммерсантъ, № 222 от 03.12.2013. С. 11.

¹⁹⁵ Как правило, речь идёт о предоставлении европейцам задним числом скидок на уже поставленный и оплаченный газ – в данном случае по контрактам 2010 и 2011 гг. С одной стороны, «Газпром» согласился на выплаты ретроактивных платежей, но, с другой – смог одновременно договориться с партнёрами о снижении их общего размера (оценочно с 4 млрд до 3 млрд долл.).

хии) не только выиграла в середине 2013 г. двухлетний арбитражный спор¹⁹⁶, но и начала новые переговоры о пересмотре условий контракта. Сама RWE в Германии также вышла победителем в первой половине 2013 г. в соответствующем суде¹⁹⁷. В начале 2014 г. арбитражный иск подали акционеры литовской газовой компании Lietuvos dujos, среди которых крупнейшим собственником является немецкая E.on. Они считают, что цена на газ для Литвы существенно выше, чем для Латвии, Эстонии и Германии. Тем самым, по их мнению, «Газпром» нарушил условия договора о приватизации литовской компании в 2004 г. Литовское правительство, представляющее её интересы, рассчитывает добиться снижения цены на газ на 20-25%.

Общую позицию партнёров в Германии сформулировал представитель упомянутой E.on, с которой летом 2012 г. было достигнуто взаимопонимание в переговорах по долгосрочным поставкам и подписаны соответствующие соглашения: «Контракты предусматривают регулярный пересмотр цен, за счёт чего мы получаем газ по конкурентным рыночным ценам»¹⁹⁸. С одной стороны, пересмотр цен ведёт к снижению маржи и прибыли «Газпрома», с другой – это стало важнейшим фактором, позволившим ему увеличить экспорт в Западную Европу. В 2013 г. выросли поставки в страны с наиболее низкими ценами, в том числе в Германию и Италию, но снизились в регион Центральной и Восточной Европы, где цены в среднем были выше. Руководство монополиста определило в бюджете на 2014 г. среднюю цену экспортного газа для дальнего зарубежья на уровне 372 долл. за 1 тыс. м³, что на 4% ниже прошлогоднего уровня. Объём экспорта в Европу ожидается на уровне прошлого года – 161,5 млрд м³ или как минимум не ниже 150-155 млрд м³. Среди прочего, такой прогноз строится на ожидании дальнейшего

¹⁹⁶ В октябре 2012 г. «Газпром» проиграл дело о взыскании 500 млн долл. за недобор газа по контракту с чешской RWE Transgas, в результате чего не смог вступить в силу прямой договор с немецкой RWE Supply & Trading.

¹⁹⁷ «Газпром» по условиям соглашения с RWE допускает перепродажу газа, но на этот объём увеличивает требования на его выборку на условии «бери или плати». Именно это положение было оспорено немецким партнёром.

¹⁹⁸ <http://www.vedomosti.ru/politics/news/22192231/ukraina-zhzhzh-v-dolg#ixzz2u5PJrupa>. Доступ: 15.03.2014.

падения собственной добычи в европейских странах, снижения поставок алжирского газа и сохранения высокого спроса на СПГ в азиатском регионе.

«Газпром» и немецкая компания Wintershall (дочка концерна BASF), получили 4 декабря 2013 г. долгожданное одобрение антимонопольного регулятора Евросоюза на проведение сделки по обмену активами (заявка была подана в Еврокомиссию 30 октября 2013 г.) – соответствующее юридически обязывающее соглашение подписали в ноябре 2012 г. председатели совета директоров этих структур Курт Бок и Алексей Миллер. И уже 23 декабря 2013 г. в Москве эта масштабная операция получила окончательное юридическое оформление. В результате сделки немецкий партнёр сможет расширить сферу добычи нефти и газа, но при этом выйдет из бизнеса по торговле и хранению газа. Её завершение намечено на середину 2014 г. с обратным экономическим действием с 1 апреля 2013 г. До этого момента оборот и результат хозяйственной деятельности BASF в области торговли природным газом будут учитываться в его отчётности.

Напомним, что партнёры предусматривают совместное освоение двух дополнительных блоков ачимовских отложений Уренгойского газоконденсатного месторождения в Западной Сибири. Важнейшим для Wintershall является получение 25% плюс одна акция в участках IV и V ачимовских отложений (их общие углеводородные запасы составляют 274 млрд м³ природного газа и 74 млн т конденсата). На этапе достижения проектной мощности (начало производства намечено на 2016 г.) объём добычи на обоих участках должен достичь не менее 8 млрд м³ газа в год. Для российской стороны данный проект значим тем, что ей передаётся бизнес по торговле и хранению газа. Речь идёт о 50%-ной доле участия в предприятиях по торговле природным газом и его хранению Wingas, Wintershall Erdgashandelshaus Berlin и Wintershall Erdgashandelshaus Zug, включая доли участия в подземных хранилищах газа в г. Реден и г. Йемгум (Германия), а также в г. Хайдах (Австрия) и предприятие по хранению газа «Астора». Кроме этого, «Газпром» получает половину капитала в компании Wintershall Nordsee B.V., которая занимается разведкой и добычей нефти и газа в южной части Северного моря

(Нидерланды, Великобритания и Дания). Указанные активы в 2012 г. обеспечили около 10 млрд евро оборота и 500 млн евро операционной прибыли до вычета амортизационных отчислений (ЕБИТДА) группы BASF. Сотрудничество в области транспортировки газа будет продолжаться без изменений¹⁹⁹. Осенью 2013 г. «Газпром» также начал искать партнёра для германской газотранспортной компании Gascade (имеет разветвлённую сеть газопроводов в Германии протяжённостью 2300 км с общей пропускной способностью около 125 млрд м³ в год), доля в которой после завершения сделки увеличится до 100%. Она была создана компанией Wingas в ответ на требования Третьего энергопакета. Среди вероятных кандидатов называют одного из участников «Северного потока» – нидерландскую Gasunie, которая помимо этого представляет интерес с точки зрения расширения этого проекта за счёт двух новых веток²⁰⁰.

В сентябре 2013 г. партнёры констатировали двукратный рост поставок российского газа по газопроводу «Северный поток» за первое полугодие текущего года по сравнению с аналогичным периодом 2012 г. В начале декабря 2013 г. неприятным сюрпризом для «Газпрома» стало неожиданное заявление Еврокомиссии о том, что межправительственные соглашения России с Болгарией, Сербией, Венгрией, Словенией и Хорватией по «Южному потоку»²⁰¹ не соответствуют европейскому законодательству и должны быть полностью пересмотрены и, что, если РФ откажется следовать этому требованию, то указанные страны должны их расторгнуть, иначе органы ЕС вынудят их к этому.

¹⁹⁹ <http://www.wintershall.ru/prensa-i-novosti/detal/news/kompanii-basf-i-gazprom-podpisuvajut-soglashenie-ob-obm.html>. Доступ: 15.03.2014.

²⁰⁰ Сеть Gasunie насчитывает свыше 15 тыс. км трубопроводов в Голландии и на севере Германии, а также около 1300 станций приёма газа. Компания также предоставляет услуги в области хранения газа и СПГ. Владеет 60% в газопроводе BBL, который связывает континентальную Европу с Великобританией; <http://www.vedomosti.ru/companies/news/16553291/v-gazovoj-otrasli-soobshchili-o-nachale-poiskov-gazpromom#ixzz2u9LgPNg3>. Доступ: 15.03.2014.

²⁰¹ «Южный поток» предусматривает строительство «Газпром» и его партнёрами, в т.ч. из Германии, газопровода мощностью 63 млрд м³ через Чёрное море в Южную и Центральную Европу. Стоимость проекта оценивается в 16 млрд евро, на проектную мощность газопровод должен выйти в 2018 г. По мнению экспертов, он объективно повышает энергетическую безопасность этого европейского региона.

Суть претензии еврочиновников состояла в том, что в этих соглашениях не учтены требования Третьего энергопакета, согласно которому поставщик газа не имеет права контролировать трубопроводы, устанавливать тарифы и обязан обеспечить доступ ко всем трубопроводам альтернативных игроков, поставляющих газ. Речь может идти об азербайджанском, туркменском или ближневосточном газе.

Россия считает, что на момент заключения межправительственных соглашений в 2008–2009 гг. они соответствовали законодательству ЕС и, кроме того, основаны на нормах международного права, которое предполагает приоритет над законами Евросоюза. Соответствующую единую позицию в январе 2014 г. заняли и страны-транзитёры – Болгария, Венгрия и Словения. Также появилась информация, что Еврокомиссия и Россия в двустороннем порядке будут искать решение по данному проекту без пересмотра указанных соглашений. Среди прочего речь шла о создании рабочей группы для обсуждения правовых и технических вопросов, которые должны позволить ему функционировать по законам ЕС.

Проблема состоит в том, что в случае отсутствия договорённостей с ЕС проект «Южного потока» может столкнуться с рядом существенных препятствий, как это произошло с «Северным потоком», продолжением которого в Германии является газопровод OPAL (наряду с этим восточным существует также западное ответвление – NEL). Его мощность составляет 36 млрд м³. Он является необходимым связующим звеном с другими существующими газотранспортными сетями (проходит от Грейфсвальда до Ольбернхау). «Газпром» пытается добиться от Евросоюза разрешения вывести OPAL из-под норм Третьего энергопакета, который разрешает ему заполнять трубу не более чем наполовину. Это стало одной из причин того, что существующие две нитки «Северного потока» мощностью 55 млрд м³ газа были загружены только на 60-70%. Поэтому он подал заявку на сохранение в своей собственности 100% мощностей этой магистрали в обмен на обязательство предоставлять другим игрокам доступ к его свободным мощностям (через аукцион). Долгое время заявка оставалась без ответа. В марте 2013 г. ЕС пошла

на незначительные уступки – в определённые дни «Газпром» получил право использовать до 80% газопровода, что позволило существенно увеличить поставки газа из России. Одновременно в апреле руководство «Северного потока» снизило с 55 млрд до 40,5 млрд м³ годовой лимит транспортировки газа, который он должен оплачивать независимо от того, был ли он прокачан или нет (по договору действует обязательства «качай или плати»). Это было сделано после того, когда стало ясно, что запуск трубопровода NEL задерживается минимум на год (кстати, его собственники также надеются на соответствующие послабления со стороны ЕС в его отношении).

В начале 2014 г. наметились дальнейшие позитивные сдвиги в позиции Евросоюза (в частности, во время январского саммита «Россия-ЕС») в пользу российской стороны. Однако, события на Украине, особенно вокруг Крыма, в феврале-марте привели к тому, что они вновь оказались в замороженном состоянии.

ГЛАВА 9. НОВЫЕ АКЦЕНТЫ НЕМЕЦКОЙ «ВОСТОЧНОЙ ПОЛИТИКИ»

На протяжении двух десятилетий после распада Советского Союза Германия в качестве основного объекта своей «восточной политики» рассматривала исключительно Россию. Заинтересованность в вовлечении Москвы объяснялась как материальными интересами, так и идейными соображениями. Россия воспринималась как ключевой партнёр в обеспечении немецкой энергетической безопасности. Но не менее важным был приоритет выстраивания дружественных двусторонних отношений, чтобы предотвратить новую «холодную войну», которая в исторической памяти немцев отложилась как время разделения немецкого народа и постоянной военно-политической угрозы в непосредственной близости от собственных границ. Все немецкие канцлеры употребляли в отношении России понятие «стратегическое партнёрство», и именно ФРГ была одной из тех стран, которые предотвратили какие-либо серьёзные санкции в отношении нашей страны вследствие российско-грузинской войны 2008 г. и последующее предоставление «Плана действий по член-

ству» для Грузии и Украины. Нередко в лице Германии в Европейском Союзе видели адвоката Москвы, который препятствует формированию в её отношении более жёсткой и реалистичной политики²⁰².

Начиная с 2012 г. можно говорить о том, что в немецкой «восточной политике» наметился значительный сдвиг, который в 2013 – начале 2014 г. стал лишь ещё более явным. Речь идёт о том, что ФРГ постепенно отказывается от прямого увязывания своих отношений со странами «новой Восточной Европы» (Украиной, Молдовой, Беларусью и странами Южного Кавказа) с контекстом двусторонних немецко-российских отношений. Ранее Берлин отдавал абсолютный приоритет партнёрству с Москвой, в связи с чем такие страны, как Украина и Молдова, рассматривались во многом как пространство российского доминирования, где Германия осторожно пытается содействовать процессу внутренних реформ, но не более этого. Не случайным был факт, что программа Восточного партнёрства была инициирована в мае 2008 г. Польшей и Швецией, в то время как Германия предпочла продолжить логику односторонних действий. Одним из главных примеров такой логики было подписание в июне 2010 г. А. Меркель и Д. Медведевым Мезебергского меморандума, который от имени ЕС предлагал Москве более тесное сотрудничество в сфере безопасности (с возможным последующим созданием общеевропейского комитета по безопасности) при условии её позитивного вклада в разрешение приднестровского конфликта²⁰³. Данное предложение не было предварительно согласовано с другими странами-членами, что вызвало с их стороны серьёзную озабоченность²⁰⁴.

В настоящее время страны Восточного партнёрства превращаются для Германии в отдельный приоритет её Ostpolitik, не

²⁰² Leonard M., Popescu N. A Power Audit of EU-Russian relations, ECFR Policy Paper; http://ecfr.eu/page/-/ECFR-02_A_POWER_AUDIT_OF_EU-RUSSIA_RELATIONS.pdf. Доступ: 17.03.2014.

²⁰³ Memorandum (Meeting of Chancellor Angela Merkel and President Dmitry Medvedev on 4-5 June in Meseberg), www.russianmission.eu/sites/default/files/user/files/2010-06-05-meseberg-memorandum.pdf. Доступ: 17.03.2014.

²⁰⁴ Интервью автора с экс-сотрудником Посольства Великобритании в Молдове, Кишинёв, сентябрь 2013 г.

менее значимый, чем «стратегическое партнёрство» с Россией. Германия всё в большей степени начинает практически поддерживать саму программу Восточного партнёрства и активно координирует свою деятельность с другими государствами ЕС. В особенности по Украине и Молдове Берлин активно взаимодействует с Польшей, совместные визиты в эти страны на уровне высокопоставленных сотрудников МИД осуществляются также с Великобританией и Францией. В плане расширения сотрудничества с восточными соседями, в особенности в плане визовой либерализации, других серьёзных политических обязательств, основным скептиком внутри ЕС являются сегодня больше Франция и Нидерланды, нежели Германия, которая, наоборот, пытается активно содействовать заключению договора об ассоциации между ЕС и восточными соседями²⁰⁵. Примечательным событием в этой связи был визит канцлера А. Меркель в Кишинёв в августе 2012 г., которая выразила однозначную поддержку европейским устремлениям Молдовы.

При этом Германия теперь всё решительнее заявляет о своём несогласии с политикой Москвы в регионе «общего соседства». Так, А. Меркель в своём выступлении в Бундестаге в преддверии Вильнюсского саммита Восточного партнёрства в ноябре 2013 г. заявила, что никакая третья сторона (имелась в виду прежде всего российская) не может иметь право вето в решении судьбы своих соседей²⁰⁶. В последующем Германия солидаризировалась с другими странами ЕС и Европейской комиссией при отклонении российско-украинской инициативы о проведении трёхсторонних консультаций по Украине. А в правительственном заявлении по крымскому вопросу 13 марта 2014 г. канцлер назвала сложившуюся ситуацию «конфликтом за сферы влияния и территориальные претензии, как мы его знаем по истории XIX и XX веков» и отметила, что Россия предстала не в качестве гаранта стабильности, а как государство, воспользовавшееся

²⁰⁵ Интервью автора с сотрудником МИД Республики Молдова, Кишинёв, сентябрь 2013 г.

²⁰⁶ Angela Merkel, Abgabe einer Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin: Gipfel der Östlichen Partnerschaft am 28./29. November 2013 in Wilna, «Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht, 2. Sitzung», 18.11.2013; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18002.pdf>. Доступ: 24.02.2014.

слабостью соседа²⁰⁷. Германия признала новое правительство Украины, не высказывая по этому поводу каких-либо сомнений, и выступила за оказание ему всесторонней поддержки, прежде всего финансовой. Также Берлин поддержал в тесном сотрудничестве с США, Польшей и прибалтийскими странами политику постепенного введения санкций в отношении России в случае, если крымская ситуация не будет урегулирована в соответствии с международным правом.

Введение любых санкций в отношении «стратегического партнёра» для Германии является важным символическим рубежом, который ранее никто из немецких политиков не желал переходить. В нашей стране при этом распространено мнение, что вследствие, прежде всего, экономической зависимости, Германия, как и другие страны ЕС, вряд ли решится на серьёзные санкции, а угрозы в сторону Москвы являются скорее «игрой нервов». Казалось бы, уже слышен голос немецкого бизнеса, который не хотел бы ухудшения экономических отношений с Москвой из-за введения санкций. Так, один из главных лоббистов интересов немецкого бизнеса, работающего в Восточной Европе, Восточный комитет немецкой экономики, официально высказался против любых ограничений, в том числе визовых, и выразил свою обеспокоенность в связи с угрозами Белого дома национализировать российские активы иностранных компаний. В своём пресс-релизе Восточный комитет наглядно показал значимость России для Германии: 300 тыс. рабочих мест зависят от двустороннего экономического сотрудничества, 6,2 тыс. предприятий с немецким участием работают на российской территории, товарооборот в 2013 г. составил 76,5 млрд евро, а Германия 35% потребляемого газа и 30% нефти импортирует именно из России²⁰⁸. Наряду с партнёрами «Газпрома» (Wintershall) обеспокоенность в разрыве экономических связей высказывают в первую очередь машиностроительные предприятия Siemens,

²⁰⁷ Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel im Deutschen Bundestag, 13. März 2014; <http://www.bundestag.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2014/2014-03-13-bt-merkel.html>. Доступ: 17.03.2014.

²⁰⁸ Ost-Ausschuss warnt vor Wirtschaftskonflikt, 5. März 2014; <http://www.ost-ausschuss.de/ost-ausschuss-warnt-vor-wirtschaftskonflikt>. Доступ: 17.03.2014.

Volkswagen, Opel и т.д.²⁰⁹

Тем не менее, со стороны немецкой промышленности стали слышны и другие голоса. Так, президент Союза немецких промышленников У. Грилло заявил, что в контексте крымской ситуации Германия не может допустить нарушения принципов международного права и, имея достаточно резервов нефти и газа, может не бояться шантажа²¹⁰. Он же поддержал позицию канцлера по санкциям на встрече представителей немецкого бизнеса с А. Меркель в Мюнхене 14 марта 2014 г., в связи с чем ведомство федерального канцлера выпустило пресс-релиз по поводу того, что «немецкая промышленность доверяет политике Меркель в крымском вопросе»²¹¹. Ещё одно интересное заявление было сделано президентом немецкого Союза внешней торговли А. Бёрнером: он считает, что для Запада экономические санкции против России будут болезненными (в самой Германии это коснётся, прежде всего, отдельных фирм с большими инвестициями в российскую экономику), но для Москвы они представляют экзистенциальную угрозу вследствие значимости энергопоставок для её национальной экономики и бюджета. По оценке Бёрнера, санкции могут привести к снижению мирового экономического роста лишь на 0,2% и не приведут к серьёзным негативным последствиям на финансовых рынках²¹². Эти факты говорят о том, что у А. Меркель, несмотря на давление со стороны энергетических и машиностроительных концернов и Восточного комитета немецкой экономики, появилась определённая свобода манёвра для проведения более жёсткой политики в отношении Москвы.

Также не стоит переоценивать и значимость того факта, что немецкое правительство, образованное в декабре 2013 г., является коалиционным, а министром иностранных дел назначен

²⁰⁹ Die Krim liegt für deutsche Firmen nebenan. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. März 2014.

²¹⁰ Russland kann uns nicht erpressen. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. März 2014.

²¹¹ Deutsche Wirtschaft vertraut Merkels Politik, 14. März 2014; <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2014/03/2014-03-14-merkel-wirtschaft.html>.

Доступ: 17.03.2014.

²¹² Keine Angst vor dem Handelskrieg. Berliner Zeitung, 12. März 2014.

близкий соратник Г. Шрёдера Ф.-В. Штайнмайер. Действительно, участие в правительстве социал-демократов внесло определённые изменения в политику А. Меркель, но они в основном касаются стилистики, нежели содержания. Так, в коалиционном соглашении ХДС/ХСС и СДПГ отношения с Россией выделены в отдельный параграф, отмечается её значимость в историческом смысле, как экономического и политического партнёра. Но основной посыл текста заключается в том, что Германия будет более открыто обсуждать с Москвой разные представления о путях российской модернизации, строительстве демократического и правового государства, соблюдении международных правил, в т.ч. в рамках ВТО, а также учитывать интересы стран «общего соседства». Причём особенно отмечается значимость не только двусторонних и международных форматов взаимодействия, но и трёхстороннего формата с участием Польши²¹³.

Подход немецкого правительства изменился в том плане, что Берлин старается сейчас избегать ситуаций, при которых складывается впечатление, будто бы Германия не оставляет каких-либо возможностей для диалога с Москвой. Такая ситуация возникла в 2012 г., когда российский МИД поставил под сомнение полномочия координатора по общественным связям А. Шокенхоффа, который является видным членом партии ХДС и зачастую делал критические заявления в адрес Москвы. В итоге при смене правительства было принято решение назначить на этот пост Г. Эрлера, известного специалиста по России и ещё одного соратника Г. Шрёдера. С одной стороны, наряду с Ф.В. Штайнмайером Г. Эрлер выступил с критикой позиции Евросоюза, который якобы поставил Украину, являющуюся в культурно-историческом плане гетерогенной страной, перед искусственным геополитическим выбором и тем самым несёт часть ответственности за осложнение двусторонних отношений из-за украинского вопроса²¹⁴. Но если Восточный комитет немецкой экономики открыто позиционирует отношения с Россией как более важ-

²¹³ Koalitionsvereinbarung CDU, CSU und SPD: AG Auswärtiges, Verteidigung, Entwicklungspolitik und Menschenrechte; https://www.ndr.de/info/programm/sendungen/streitkraefte_und_strategien/agverteidigung101.pdf. Доступ: 17.03.2014.

²¹⁴ BZ-INTERVIEW: Gernot Erler will nicht als Russland-Versteher gelten. Badische Zeitung, 15. Januar 2014.

ные для Германии и ЕС, нежели отношения со странами Восточного партнёрства²¹⁵, то Г. Эрлер и Ф.В. Штайнмайер считают неприемлемыми то давление, которое Москва оказала на Украину в преддверии Вильнюсского саммита²¹⁶, и те российские шаги, которые последовали после срыва соглашения между В. Януковичем и украинской оппозицией 21 февраля 2014 г. У политиков социал-демократов появляется всё больше общих с христианскими демократами оценок российских реалий, расходятся скорее видения того, как Германия должна отвечать на те или иные действия официальной Москвы.

В итоге сегодня большая часть немецкого парламента поддерживает политику Меркель в Восточной Европе. Консенсус заключается в том, что Германия в украинском вопросе должна проводить политику, сочетающую три компонента – диалог с Россией, санкции в случае её неконструктивного поведения и помощь Украине. Этот консенсус не разделяет лишь партия ПДС Г. Гизи, которая однако в нынешнем Бундестаге имеет маргинальное положение²¹⁷.

Более решительным действиям в отношении стран Восточного партнёрства и России мешает скорее ставший уже традиционным *изоляционистский пласт* немецкого политического дискурса. Возможно, этот фактор является даже более важным, нежели широко обсуждаемое влияние бизнес-лобби. Суть изоляционистской позиции состоит в том, что Германия не должна брать на себя серьёзных дополнительных обязательств на международной арене, особенно тех, что связаны с политикой «смены режима» в других странах. Именно с этим связана позиция Берлина по военной интервенции в Ливию и Сирию, которая предполагала также и немецкий скептицизм по поводу перспектив консолидации демократии в этих странах. Изоляционист-

²¹⁵ Russland gehört dazu. Gastkommentar des Ost-Ausschuss-Vorsitzenden Eckhard Cordes im Handelsblatt, 21. Februar 2014; <http://www.ost-ausschuss.de/russland-geh-rt-dazu>. Доступ: 17.03.2014.

²¹⁶ «Ich kann kein Tauwetter in Russland erkennen». Die Welt, 18. Januar 2014; Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier bei der Amtsübergabe am 17. Dezember 2013; http://www.wien.diplo.de/contentblob/4076534/Daten/3758875/Steinmeier_DL1.pdf. Доступ: 17.03.2014.

²¹⁷ Schwarz-rot-grüne Krisen-Koalition. Die Zeit, 13. März 2014.

ские аргументы присутствуют так или иначе у всех немецких политиков, но выражены они при этом в очень разных пропорциях.

Та же логика работает и в украинском случае. Например, номер журнала *Spiegel*, вышедший 24 февраля 2014 г., был насквозь пропитан изоляционистскими аргументами. В комментарии К. Хоффманн, в частности, говорилось, что украинцы стремятся не столько к абстрактной демократии в западном смысле или интеграции в Европу, сколько к формированию правительства, которое бы не проводило репрессий против собственного населения, при этом наполняя себе карманы. Комментарий содержал также призыв решать проблемы Украины совместно с Россией, каким бы ни было отношение к российской политике²¹⁸. А телеканал ZDF показал пародию на украинскую революцию, которая откровенно высмеяла демократические устремления украинской оппозиции²¹⁹. Один из главных выводов изоляционистов заключается в том, что Германия должна содействовать лишь стабилизации ситуации в Украине, поощрять там процесс реформ, но ни в коем случае не выступать на чьей-либо стороне конфликта. В контексте такой же логики стоит воспринимать постоянное повторение канцлером А. Меркель тезиса о том, что в обозримой перспективе речь не идёт о гарантиях членства для стран Восточного партнёрства в Европейском Союзе, а лишь о содействии со стороны Германии процессу модернизации в этих странах.

Тем не менее, изменения в немецкой политике налицо. Поэтому стоит более подробно рассмотреть те системные факторы, которые приводят к большей реалистичности восточной политики Берлина. Это необходимо для того, чтобы понять, насколько серьёзно России следует относиться к этим изменениям и учитывать их при выработке своей внешней политики.

Во-первых, немецкая политическая и бизнес-элита в значительной мере разочарованы из-за провала идеи «партнёрства в интересах модернизации», которую выдвинул Ф.-В. Штайнмай-

²¹⁸ Hoffmann C. Ohne Janukowitsch. *Spiegel*, 24. Februar 2014. S. 84.

²¹⁹ Die Anstalt. Ukraine Maidan with English subtitles; <https://www.youtube.com/watch?v=QGOUoPSIa4s>. Доступ: 17.03.2014.

ер в период президентства Д. Медведева. Программа-минимум в рамках данной инициативы состояла в том, чтобы содействовать построению в нашей стране функционирующего правового государства, что является ключевым фактором для развития российско-немецкого партнёрства в сфере торговли и инвестиций. Проблемы коррупции, неразвитости судебной системы воспринимались как главная помеха для роста инвестиционной привлекательности России. Для немецкой элиты в этой связи примером стал Китай, где, несмотря на отсутствие полноценного демократического режима, относительно успешно функционирует правовое государство в плане защиты прав иностранных инвесторов. Программа-максимум включала также идею о более продуктивном диалоге в области прав человека и построении в России демократических институтов. Проблема состоит в том, что Германия считает нереализованной даже программу-минимум «партнёрства в интересах модернизации». В связи с этим в немецких текстах зачастую можно встретить мысль о том, что отсутствие роста немецко-российского товарооборота в последние годы связано именно с данным фактом.

Во-вторых, немецкая элита с опасением смотрит на отход официальной Москвы от идеи многосторонней дипломатии и предпочтение ею односторонних действий во внешней политике. На идею о европейской архитектуре безопасности, выдвинутую Д. Медведевым после российско-грузинской войны августа 2008 г., Берлин отреагировал известной Мезебергской инициативой, которая была нацелена на отработку пилотного проекта сотрудничества в сфере безопасности (решение приднестровского вопроса). В ЕС приднестровскую проблему традиционно считают одной из самых простых, для решения которой необходима лишь политическая воля Москвы. Поэтому от России ожидалось быстрых и эффективных действий, которые бы продемонстрировали её желание подлинного партнёрства с Европейским Союзом в решении общих проблем безопасности. Но Россия не только не реализовала повестку Мезебергской инициативы, но и с осени 2013 г. начала оказывать систематическое давление на Кишинёв в связи со стремлением Молдовы подписать договор об ассоциации с ЕС. Также обострилась международная

конкуренция за исход парламентских выборов в Молдове осенью 2014 г., причём Приднестровье Москва начала позиционировать как часть своего «евразийского проекта»²²⁰. Поэтому в контексте обсуждения российской проблематики сегодня всё чаще начинают употреблять термин «кризисная дипломатия», так как кризисы, с точки зрения Германии и ЕС, порождает сама Россия.

В-третьих, в немецком общественном мнении растёт эстетическое отторжение от российских реалий, связанное с тенденциями российской внутренней политики. Рост авторитарных проявлений, искусственно раздуваемого популизма, репрессии против активистов оппозиционного движения крайне негативно освещаются в немецких средствах массовой информации и подробно обсуждаются в стенах немецкого парламента. Политическая амнистия по делу М.Б. Ходорковского и группы Pussy Райот была в Германии почти единодушно воспринята как попытка российского руководства улучшить имидж официальной Москвы в контексте проведения Олимпиады в Сочи, а не как свидетельство каких-либо позитивных изменений. Политически Россия и в Германии начинает всё больше восприниматься как не-Европа, с которой возможно лишь прагматическое, но не стратегическое партнёрство (в первую очередь по Сирии и Ирану).

В-четвёртых, Германия не может не обращать внимание на растущий скептицизм в отношении Москвы со стороны других стран-членов ЕС. Сохранение европейского проекта является ключевым приоритетом немецкой внешней политики, поэтому Германия старается как можно сильнее укрепить солидарность с другими странами-членами ЕС, не вести одностороннюю дипломатию, а продвигать собственное видение ситуации в рамках коллективных дискуссий в Совете ЕС. Такие страны, как Польша и Эстония являются важнейшими партнёрами Германии в деле европейской интеграции, поэтому Берлин активно учитывает их позиции в отношении третьих стран.

В-пятых, энергетическое планирование в Германии в контексте политики т.н. *Energiewende* не предполагает серьёзного

²²⁰ Devyatkov A. Russia and Moldova. Russian Federation 2014: short-term prognosis, ed. Karmo Tüür, Viacheslav Morozov. Tartu, 2014. P. 152-155.

расширения импорта газа и нефти извне. В долгосрочной перспективе ставка делается на развитие альтернативных источников энергии и энергосберегающих технологий, в связи с чем происходит укрепление взаимодействия Германии с такими странами, как Норвегия.

В итоге, стоит отметить, что Германия готова играть более решительную роль в формировании активности Европейского Союза в странах Восточного партнёрства, даже если это будет накалять градус российско-немецких отношений. В контексте украинской ситуации уже проявилась готовность Берлина на умеренную изоляцию Москвы, которая опирается на широкий парламентский консенсус. Тем не менее, вследствие осознания исторического наследия холодной войны, экономических интересов и определённых изоляционистских настроений вряд ли стоит ожидать от Германии резких непродуманных действий в отношении России и в регионе общего с ней соседства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основные положения Коалиционного договора, а также первые конкретные шаги нового правительства в начале 2014 г. свидетельствуют о том, что мы будем наблюдать продолжение осторожной политики точечной настройки действующей модели регулирования экономических и общественных процессов, которая по-прежнему нуждается в реформировании и возвращении к ордолиберальным ценностям и положениям.

Работа Большой коалиции будет сталкиваться с рядом объективных трудностей и проблем. Это связано с необходимостью уточнения в течение 2014 г. ряда важнейших положений коалиционного договора и разработки конкретных механизмов по их реализации. Начало года уже показало, что обсуждение, на первый взгляд, неважных мелочей становится своеобразной проверкой прочности и работоспособности новой правительственной команды. В первую очередь это касается энергетической политики, включая ценообразование на энергоносители, модернизацию транспортной и коммуникационной инфраструктуры, затратные проекты в социальной и пенсионной сферах.

В течение 2014 г. будет продолжен сложный процесс поиска механизмов и инструментов энергетической трансформации. Новому суперминистерству предстоит разрешить ряд противоречий, доставшихся в наследство от прежнего правительства. С одной стороны, существует необходимость учитывать и удовлетворить требования многих групп интересов. С другой стороны, с переходом возобновляемой энергетики от министерства окружающей среды в ведение министерства экономики нарушились бюрократические механизмы принятия решений, и их предстоит выстроить заново. Сложности будут связаны с установлением новых целевых показателей развития альтернативной энергетики, её интеграцией в конкурентную среду при одновременном сдерживании происходящего роста издержек и интеграции немецкого законодательства с европейским.

Ускорится экономический рост, который, как и в 2013 г., во многом будет опираться на внутренний потребительский спрос. Эксперты отмечают улучшение предпринимательских настроений в стране и прогнозируют оживление инвестиционной активности. Одновременно ожидается увеличение внешнего спроса стран ЕС, в которых постепенно улучшается экономическое положение. Рост ВВП может составить 1,9%. Он будет сопровождаться ростом численности занятых в народном хозяйстве и сохранением безработицы на низком уровне.

По всей видимости, будет происходить ухудшение политических и, возможно, экономических двусторонних отношений. Во многом это будет зависеть от позиции немецкого высшего руководства и его готовности отказаться от конфронтационной политики в отношении России, к которой оно открыто перешло в марте 2014 г., в том числе под давлением европейских и трансатлантических партнёров. В случае её продолжения велика вероятность сокращения взаимных потоков товаров, услуг и капиталов. Одновременно ФРГ будет стремиться к новому форматированию программы «Восточного партнёрства» и расширению сотрудничества с входящими в неё странами, в первую очередь, с Украиной, Молдавией, Грузией. При этом, учитывая имманентное немецким политикам осознание исторического наследия холодной войны, наличие чётко артикулированных эконо-

мических интересов определённых групп бизнеса, а также определённых изоляционистских настроений, вряд ли стоит ожидать от нашего основного партнёра в Европе дальнейших резких и непродуманных действий в отношении российского государства, а также в регионе общего с ней соседства.

ОБ АВТОРАХ

Антюшина Виктория Витальевна, научный сотрудник Центра денежно-кредитных и валютно-финансовых проблем ИЕ РАН. Научные интересы: фондовые рынки, банковская и финансовая система стран ЕС.

Белов Владислав Борисович, к.э.н., руководитель Центра германских исследований ИЕ РАН, заведующий Отделом страновых исследований ИЕ РАН. Научные интересы: экономика ФРГ и других стран Евросоюза, политика хозяйственного порядка, российско-германские и российско-европейские экономические отношения.

Девятков Андрей Владимирович, к.и.н., старший преподаватель кафедры новой истории и международных отношений Тюменского государственного университета. Научные интересы: восточная политика Германии, Восточное партнёрство.

Меден Наталия Кирилловна, к.э.н., научный сотрудник Института экономики РАН. Научные интересы: экономические и политические процессы Германии.

Романова Екатерина Владимировна, к.э.н., доцент географического факультета МГУ им. Ломоносова, старший научный сотрудник Центра германских исследований ИЕ РАН. Научные интересы: социально-экономическое развитие и экономическая политика Германии, в особенности инновационная кластерная и региональная политика.

Синдеев Алексей Александрович, д.и.н., главный научный сотрудник Центра германских исследований ИЕ РАН, доцент. Научные интересы: история, социальные процессы, реформа бундесвера, политические партии и политические элиты в ФРГ и Европе, европейская политическая интеграция.

Супян Наталья Викторовна, к.э.н., старший научный сотрудник Центра германских исследований ИЕ РАН, доцент кафедры мировой экономики НИУ-ВШЭ. Научные интересы: социально-экономическое развитие, история и культура Германии, проблемы европейского и глобального устойчивого развития.

Тимошенкова Екатерина Петровна, к.и.н., старший научный сотрудник Центра германских исследований ИЕ РАН. Научные интересы: партийно-политическая система Германии, её эволюция и развитие на современном этапе.

**В 2012–2013 гг. были выпущены следующие
доклады Института Европы**

281. А.А.Красиков. Ватикан 2000 лет спустя. Римо-католичество между прошлым и будущим. ДИЕ РАН № 281, М., 2012 г.
282. И.С.Гладков. Внешняя торговля России: ретроспективный анализ и современность. ДИЕ РАН № 282, М., 2012 г.
283. Испания после парламентских выборов. Прогнозный анализ. Под ред. В.Л.Верникова. ДИЕ № 283, М., 2012 г.
284. Большое Причерноморье: поиск путей расширения сотрудничества. Под ред. А.А.Язьковой. ДИЕ № 284, М., 2012 г.
285. Россия и государства Апеннинского полуострова на современном этапе. Под ред. Ал.А.Громыко. ДИЕ РАН № 285, М., 2012 г.
286. Перемены в Европе: возможны ли альтернативные модели. Под ред. Ал.А.Громыко, Т.Т.Тимофеева. ДИЕ РАН № 286, М., 2012 г.
287. Что Россия ждёт от Европейского союза? Под ред. Н.Б.Кондратьевой. ДИЕ РАН № 287, М., 2013 г.
288. Глобальные дисбалансы и кризисные явления в мировой экономике. Часть I. Под ред. А.И.Бажана, К.Н. Гусева и др. ДИЕ РАН № 288, М., 2013 г.
289. Глобальные дисбалансы и кризисные явления в мировой экономике. Часть II. Под ред. А.И.Бажана, К.Н. Гусева и др. ДИЕ РАН № 288, М., 2013 г.
290. Юго-Восточная Европа: между прошлым и будущим. Под ред. А.А.Язьковой. ДИЕ РАН № 290, М., 2013 г.
291. Глобальное управление в XXI веке: инновационные подходы. Под ред. Ал.А.Громыко. ДИЕ РАН № 291, М., 2013 г.
292. Большая Европа в глобальном мире: новые вызовы – новые решения. Под ред. Ал.А.Громыко. ДИЕ РАН № 292, М., 2013 г.
293. Е.В.Ананьева. От «нового лейборизма» к «прогрессивному консерватизму». ДИЕ РАН № 293, М., 2013 г.
294. Германия. 2012. Часть I. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 294, М., 2013 г.
295. Германия. 2012. Часть II. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 295, М., 2013 г.
296. Глобальные риски XXI века: пределы регулирования. Под ред. Н.П.Шмелёва и др. ДИЕ РАН, № 296, М., 2013 г.
297. Ю.И.Рубинский. Ценностные ориентиры Европы. ЮИЕ РАН, № 297, М., 2013 г.
298. А.Д.Хайтун. Россия на европейском энергетическом рынке. Часть I. ДИЕ РАН, № 298, М., 2013 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2012–2013

281. A.A.Krasikov. Vatican 2000years after. Roman Catholicism between the past and the future. Reports of the IE RAS, № 281, M., 2012.
282. I.S.Gladkov. The foreign trade of Russia: retrospective analysis and the present. Reports of the IE RAS, № 282, M., 2012.
283. Spain after the parliamentary election. The prognosis. Ed. by V.L.Vernikov. Reports of the IE RAS, № 283, M., 2012.
284. Great Black Sea area: the quest for enhanced cooperation. Ed. by A.A.Yazkova. Reports of the IE RAS, № 284, M., 2012.
285. Russia and the Apennines states in the contemporary world. Ed. by Al.A.Gromyko. Reports of the IE RAS, № 285, M., 2012.
286. Changes in Europe: are alternatives possible. Ed. by Al.A.Gromyko, T.T.Timofeev. Reports of the IE RAS, № 286, M., 2012.
287. What does Russia expect from the European Union? Ed. by N.B.Kondratyeva. Reports of the IE RAS, № 287, M., 2013.
288. Global imbalances and world economy crises. Part I. Ed. by A.I. Bazhan, K.N.Gusev and others. Reports of the IE RAS, № 288, M., 2013.
289. Global imbalances and world economic crisis. Part II. Ed. by A.I. Bazhan, K.N.Gusev and others. Reports of the IE RAS, № 289, M., 2013.
290. South-Eastern Europe: between the past and the future. Ed. by A.A.Yazkova. Reports of the IE RAS, № 290, M., 2013.
291. Global Governance in the XXI Century: Innovative Approaches. Ed. by Al.A.Gromyko. Reports of the IE RAS, № 291, M., 2013.
292. Wider Europe in the Global World: New Challenges – New Solutions. Ed. by Al.A.Gromyko. Reports of the IE RAS, № 292, M., 2013.
293. E.V.Ananieva. From New Labour to Progressive Conservatism. Reports of the IE RAS, № 293, M., 2013.
294. Germany. 2012. Part I. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 294, M., 2013.
295. Germany. 2012. Part II. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 295, M., 2013.
296. Global risks in the XXI century: limits of regulation. Ed. by N.P.Shmelev and others. Reports of the IE RAS, № 296, M., 2013.
297. Yu.I.Rubinski. Main trends of the European values. Reports of the IE RAS, № 297, M., 2013.
298. A.D. Haitun. Russia on the European Energy Market. P. I. Reports of the IE RAS, № 298, M., 2013.