

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ГЕРМАНИЯ. 2018

МОСКВА
ИЕ РАН
2019

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

ГЕРМАНИЯ. 2018

**Доклады Института Европы
№ 361**

**Москва
ИЕ РАН
2019**

УДК [32+338](430)"654"
ББК 66.3(4Гем)+66.4(4Гем)+65.9(4Гем)
Г38

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

Ответственный редактор В.Б. Белов,
редакторы П.Е. Кандель, Е.В. Дрожжина

Рецензенты:

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

Тема НИР 0191-2019-0005

«Комплексные исследования экономического, политического и
социального развития стран Западной Европы, Украины,
Арктического региона на современном этапе»

Германия. 2018 = Germany. 2018 : [монография] / [В.Б. Белов и др. ; отв. ред. В.Б. Белов]. – М. : Ин-т Европы РАН , 2019. – 126 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 361). – Парал. тит. л. англ. – Авт. указаны на об. тит. л. – ISBN 978-5-98163-130-6.

В монографии представлены аналитические материалы, посвящённые основным политическим и экономическим процессам в ФРГ в 2018 г. Авторы рассматривают содержание и реализацию договора «большой коалиции» в составе ХДС/ХСС и СДПГ, особенности внутри политического и экономического развития Германии, в т.ч. в сфере пенсионного обеспечения, рынка труда, миграционных процессов, энергетической трансформации, дигитализации школьного и высшего образования. Во внешнеполитической сфере анализируется трансатлантический вектор и его взаимосвязь с политикой Германии на Ближнем и Среднем Востоке, а также отношения между РФ и ФРГ.

Авторский коллектив монографии: В.Б. Белов (введение, гл. 9, 10, заключение), М.В. Грачёва (гл. 7), А.К. Камкин (гл. 4), Н.К. Меден (гл. 3), А.В. Огнева (гл. 5), Е.В. Романова (гл. 6), Н.В. Супян (гл. 2), Е.П. Тимошенкова (гл. 1), Ф.О. Трунов (гл. 8).

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

ISBN 978-5-98163-130-6

© ИЕ РАН, 2019

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

GERMANY. 2018

**Reports of the Institute of Europe
№ 361**

**Moscow
IE RAS
2019**

Аннотация

В коллективной монографии представлены аналитические материалы, посвящённые основным политическим и экономическим процессам в ФРГ в 2018 г. Авторы рассматривают содержание и реализацию договора «большой коалиции» в составе ХДС/ХСС и СДПГ, особенности внутривнутриполитического и экономического развития Германии, в т.ч. в сфере пенсионного обеспечения, рынка труда, миграционных процессов, энергетической трансформации, дигитализации школьного и высшего образования. Во внешнеполитической сфере анализируется трансатлантический вектор и его взаимосвязь с политикой Германии на Ближнем и Среднем Востоке, а также отношения между РФ и ФРГ.

Annotation

This edited book presents analytical reports dedicated to the major political and economic events Germany in 2018. The authors consider the features of the content and implementation of the government agreement of a «Grand coalition» consisting of CDU/CSU and the SPD, especially the political and economic development of Germany, including in the sphere of pension provision, labour market, migration processes, energy transformation, digitalization of school and higher education. In the foreign policy sphere, the transatlantic vector and its relationship with Germany's policy in the Middle East, as well as relations between Russia and Germany are analyzed.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	7
Глава 1. Образование «большой коалиции» 2018 г.: компромисс без единства.....	13
Глава 2. Первый год нового правительства: немецкая экономика теряет терпение.....	22
Глава 3. Энергетическая трансформация: движение по инерции.....	33
Глава 4. Рынок труда – актуальное состояние и направления развития.....	45
Глава 5. Миграционная политика.....	54
Глава 6. Сфера образования в фокусе 4-го кабинета А. Меркель.....	65
Глава 7. Новые технологии подготовки федерального бюджета Германии: анализ бюджетных расходов.....	77
Глава 8. Политика ФРГ на Ближнем и Среднем Востоке по вопросам международной безопасности.....	87
Глава 9. «Новая» коалиция в Германии, «новый» президент в России, новые геополитические вызовы для двустороннего сотрудничества.....	97
Глава 10. «Северный поток – 2» – последовательная реализация в условиях противодействия.....	108
Заключение.....	119
Об авторах.....	123

CONTENTS

Introduction.....	7
Chapter 1. The Formation of the Grand Coalition in 2018: a Compromise without Unity.....	13
Chapter 2. The First Year of the New Government: the German Economy is Losing Patience.....	22
Chapter 3. Energy Transformation: the Movement of Inertia.....	33
Chapter 4. Labor Market-Current State and Directions of Development.....	45
Chapter 5. Migration Policy.....	54
Chapter 6. The Sphere of Education in the Focus of the 4 th Cabinet of A. Merkel.....	65
Chapter 7. New Technologies of Preparation of the Federal Budget of Germany: Analysis of Budget Expenditures.....	77
Chapter 8. Germany’s Policy in the Middle East on International Security.....	87
Chapter 9. «New» Coalition in Germany, «New» President in Russia, New Geopolitical Challenges for Bilateral cooperation.....	97
Chapter 10. Nord Stream 2 – Consistent Implementation in the Context of Counteraction.....	108
Conclusion.....	119
About the authors.....	123

ВВЕДЕНИЕ*

2018 г. стал во многих отношениях особенным для политического и хозяйственного развития Германии. Его события будут определять среднесрочные тенденции в экономике и политике страны.

Через четыре с половиной месяца после выборов в бундестаг (конец сентября 2017 г.) благодаря достигнутому в ходе жёсткого торга компромиссам 7 февраля был согласован коалиционный договор между союзом ХДС/ХСС и СДПГ. После его одобрения рядовыми социал-демократами 14 марта парламент проголосовал за новое правительство, которое фактически стало вторым изданием «большой коалиции». При этом многие христианские демократы остались недовольны существенными уступками, которые А. Меркель сделала своим партнёрам по партийному блоку и СДПГ. Переговорщики смогли отразить в соглашении около $\frac{2}{3}$ своих предложений и получить шесть министерских портфелей, в т.ч. один из важнейших – пост министра финансов. Для Меркель главным итогом достигнутых договорённостей стала возможность в четвёртый раз стать главой правительства.

Компромиссный характер коалиционного соглашения, подписанного 12 марта, во многом определил будущие конфликты в кабинете – как внутри ХДС/ХСС, так и между блоком и социал-демократами. В течение 2018 г. возникло несколько кризисных ситуаций, поставивших «большую коалицию» на грань развала. Кризисы были преодолены во многом благодаря способности А. Меркель находить разумные решения по их регулированию.

Конфликты содействовали снижению популярности народных партий. Среди прочего это выразилось в минимальных показателях голосов, полученных ими на октябрьских земельных выборах в Баварии и Гессене. В течение года на федеральном и региональном уровнях росли рейтинги партий «Союз 90/Зелёные» (переживает своеобразный ренессанс) и «Альтернативы для Германии» (теперь представлена во всех земельных парла-

* В.Б. Белов.

ментах). Свободные демократы и «левые» зафиксировали средние показатели своей электоральной популярности.

А. Меркель в конце октября заявила о том, что отказывается от должности председателя ХДС, не будет больше выдвигать свою кандидатуру на пост федерального канцлера и принимать участие в выборах в бундестаг. В начале декабря 2018 г. федеральный съезд партии избрал новым председателем партии А. Крамп-Карренбауэр – политика, близкого по своим взглядам и модели поведения нынешней канцлерин. В ноябре о своём уходе с поста председателя ХСС заявил Х. Зеehoфер. В январе 2019 г. на партийном съезде новой главой должны были избрать М. Зёдера (премьер-министр Баварии с марта 2018 г.) – амбициозного политика, готового приступить к обновлению партии и углублению сотрудничества с христианскими демократами.

Непростые задачи с середины марта поставлены перед лидерами СДПГ – председателем партии А. Налес; вице-канцлером, министром финансов О. Шольцем; министром иностранных дел Х. Маасом; председателем молодёжной организации социал-демократов К. Кюнертом. В течение 2018 г. они старались вернуть своих избирателей, доказывая, что партия остаётся главной защитницей принципов социальной справедливости и сможет найти пути выхода из кризиса в рамках своего участия в правительстве «большой коалиции». Это обусловило изначально жёсткую позицию по реализации внесённых социал-демократами коалиционных предложений и декларируемую готовность к решительным действиям, вплоть до выхода из правительства. Но самые сложные для обсуждения вопросы (реформы оплаты труда врачей и пенсионной системы) социал-демократы предпочли передать на рассмотрение профильных правительственных комиссий, которые должны были подготовить конкретные предложения.

Наиболее важными и актуальными экономическими целями развития германского народного хозяйства стали поддержание бездефицитного бюджета, поэтапная отмена надбавки солидарности, дальнейшее повышение доли возобновляемых источников (ВИЭ) в производстве электроэнергии, продолжение цифровой трансформации, в т.ч. повсеместное внедрение стандарта

мобильной связи 5G, стабилизация системы пенсионного страхования.

По итогам 2018 г. коалиция может поставить себе в заслугу ряд макроэкономических успехов: рост экономики и налоговых поступлений, обеспечившие профицит бюджета, рекордные показатели экспорта и импорта, максимальное количество занятых и минимальная безработица. Явным минусом стала пассивность в решении накопившихся структурных проблем народного хозяйства.

Впервые за многие годы снизилось производство легковых автомобилей, в т.ч. по причине дизельного скандала и заявленной правительством цели отказа от двигателей внутреннего сгорания и перехода к производству электромобилей. С точки зрения германского бизнеса, весьма спорными являются предложенные механизмы усовершенствования и стабилизации обязательного пенсионного страхования. Одновременно предприниматели требуют пересмотра налоговой политики, которая должна быть направлена на повышение конкурентоспособности компаний ФРГ.

Новое правительство несколько изменило подходы к традиционно важной теме – энергетической трансформации (ЭТ), для которой в коалиционном договоре (в отличие от 2013 г.) не нашлось специального раздела. Более того, сделана оговорка, что залогом успеха ЭТ является сохранение конкурентоспособности рыночной экономики Германии. В прошлом законодательном периоде упор делался на том, что ЭТ «обеспечивает рабочие места и создание стоимости» в стране. Предусмотрено дальнейшее развитие возобновляемой энергетики, повышение её доли в производстве электроэнергии. Трудно решаемой проблемой остаётся синхронизация процессов её развития с развитием энергосетей. В течение 2018 г. обозначилось растущее в ХДС недовольство правительственным курсом на увеличение мощностей генерации на основе ВИЭ. Так, декабрьский съезд партии принял резолюцию с требованием отмены статуса привилегированного объекта строительства для ветроустановок.

Проблемой германского народного хозяйства в 2018 г. оставался дефицит высококвалифицированных кадров, особенно в

таких профессиях как математики, специалисты по информатике и естественным наукам, инженеры. Число вакантных рабочих мест в экономике ФРГ достигло рекордной величины. Для частичного решения проблемы в декабре 2018 г. правительство утвердило предусмотренный в коалиционном соглашении проект Закона «Об иммиграции квалифицированной рабочей силы», призванный упростить поиск работы и расширить возможности трудоустройства для специалистов (как с высшим, так и с профессиональным образованием) из стран, не входящих в ЕС.

Миграционная политика – одна из важнейших и одновременно наиболее конфликтных сфер деятельности «большой коалиции». Её основная идея – управление потоками мигрантов должно определяться способностью немецкого общества справиться с их интеграцией. ХСС добилась внесения в договор количественных ограничений на нетто-приток мигрантов в течение года и уточнений по правилам въезда в рамках воссоединения семей. Были согласованы условия создания центров компактного размещения вновь прибывающих мигрантов.

Весной 2018 г. МВД во главе с Х. Зеehoфером разработало «Генеральный план по миграции», один из пунктов которого стал причиной его конфликта с канцлерин, переросшего в политический кризис на уровне федерального правительства. В итоге кризис был преодолен – партнёры по коалиции согласовали пакет срочных мер по ужесточению миграционной политики, в т.ч. по созданию транзитных центров на австро-германской границе и высылке нелегальных мигрантов в случае наличия у них поданного прошения на убежище в другом государстве ЕС. Но он негативно сказался не только на личных отношениях между А. Меркель и Х. Зеehoфером, но и на результатах народных партий во время осенних земельных выборах в Гессене и Баварии.

В сфере образования коалиция поставила задачу продвижения процессов цифровой трансформации в школах. Продолжилась реализация Пакта «Цифровая инфраструктура в школах». Для финансирования внедрения широкоформатного интернета разработан законопроект о создании Фонда «Цифровая инфраструктура» и обеспечена финансовая поддержка образовательных процессов в высших школах, многим из которых не хвата-

ет помещений, оборудования и цифровых технологий. В 2018 г. открытым оставался вопрос о продлении Пакта о высших школах, регулирующего вопросы финансирования. Основная проблема – распределение финансовых компетенций между федерацией и землями.

В новом легислатурном периоде с целью стимулирования НИОКР и инноваций (особенно прорывных) правительство запланировало ряд налоговых послаблений, в первую очередь в рамках Пакта исследований и инноваций. В 2018 г. было решено продолжить федеральную программу «Стратегия превосходства». Она за последние 10 лет внесла существенный вклад в повышение качества и уровня исследований в ФРГ, усилила кооперацию между университетами и их внеуниверситетскими партнерами, способствовала расширению международных связей немецких вузов. Правительство запланировало создание университетских кластеров, «университетов превосходства» и формирование в Германии на их основе ведущих международных исследовательских хабов. Первый отборочный раунд в рамках Стратегии превосходства прошёл в сентябре 2018 г. Государство продолжило финансирование Программы привлечения персонала в вузы прикладных наук, в рамках которой поддержку получают специализированные профессорские кафедры, школы аспирантов, платформы для кооперации, инфраструктура для обработки и хранения данных.

Правительство активно работало над созданием механизмов, способных компенсировать нехватку квалифицированных кадров на рынке труда и одновременно привлечь внимание к важности как академической, так и профессиональной карьеры. В первую очередь, речь шла об улучшении условий кредитования профессионального обучения и выделении на эти цели дополнительных финансовых средств.

Во внешнеполитической сфере основным приоритетом ФРГ остаются страны Евросоюза и их ближайшее окружение. В 2018 г. продолжилось укрепление франко-германской оси как основы реформирования ЕС и совершенствования его механизмов. Реформы Германии и Франции, во многом построенные на идеях европейских ценностей и солидарной ответственности, стол-

кнулись с сопротивлением отдельных стран и их групп, в первую очередь Вышеградской. Одна из причин – растущий в них правый популизм и евроскептицизм.

Самым сложным европейским партнёром оставалась Польша, руководство которой проявляет готовность занять в Евросоюзе место Великобритании как основного евроскептика. Так и не появилось ясности с брекзитом – к концу 2018 г. в этом вопросе стало больше переменных, нежели постоянных величин.

Трансатлантический вектор Германии в 2018 г. столкнулся с жёстким курсом президента Д. Трампа, настроенного исполнить свои предвыборные обещания и использовать внешнеполитические инструменты для достижения целей внутренней политики (например, в контексте промежуточных ноябрьских выборов в американский конгресс). Берлин был разочарован экстерриториальным характером санкций против России, введённых в соответствии с Законом от 2 августа 2017 г. (CAATSA) в начале апреля 2018 г.; выходом США в мае из ядерной сделки с Ираном и возвратом к санкционному режиму с этой страной, затрагивающему интересы немецкого и европейского бизнеса, применением заградительных пошлин на европейские сталь и алюминий.

Стратегическом ответом ФРГ на «шоковые шаги» администрации Д. Трампа стало проведение официальным Берлином «охранительной линии» в отношении как традиционных ценностей, норм поведения и институтов Евро-Атлантического сообщества, так и основных результатов коллективных усилий за его пределами. Среди прочего это проявилось в военно-политических усилиях ФРГ в регионах Ближнего и Среднего Востока.

В 2018 г. продолжился процесс улучшения российско-германских связей. С мая по декабрь состоялся ряд содержательных рабочих встреч на уровне лидеров и министров РФ и ФРГ. Основными международными темами стали Сирия (определённые возможности сотрудничества в восстановлении гражданской инфраструктуры), Украина (попытки сдвинуть ситуацию на юго-востоке страны с мёртвой точки, в т.ч. через реализацию инициативы с миротворческой миссией ООН), Иран (сохранение ядерной сделки, сирийский конфликт), противодейст-

вие американским экстерриториальным санкциям (особенно в рамках реализации проекта «Северный поток – 2» – Германия подтвердила свою готовность и дальше импортировать российские углеводороды и по мере возможности защищать интересы своего бизнеса от санкционного давления США). Обсуждались вопросы хозяйственной кооперации, которая постепенно восстанавливается после кризисных лет. В 2018 г. росли взаимные поставки товаров и услуг, увеличился приток немецких прямых инвестиций. Продолжилось гуманитарное взаимодействие. В середине сентября в Берлине были подведены итоги перекрёстного Года муниципальных и региональных партнёрств. В декабре был дан старт совместному Году сотрудничества в научной и образовательной сфере.

В предлагаемой вниманию читателя коллективной монографии германистов Института Европы РАН, ИНИОН РАН, НИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, НИУ Высшая школа экономики, МГУ им. М.В. Ломоносова и МГИМО МИД РФ подробно анализируются обозначенные выше вопросы и даётся прогноз экономического и политического развития Германии в 2019 г.

ГЛАВА 1. ОБРАЗОВАНИЕ «БОЛЬШОЙ КОАЛИЦИИ» 2018 г.: КОМПРОМИСС БЕЗ ЕДИНСТВА*

1.1. Формирование правительства

Около 5 месяцев после выборов в бундестаг 24 сентября 2017 г. потребовалось канцлерин ФРГ А. Меркель, чтобы договориться о создании нового правительства и заключении коалиционного соглашения между ХДС, ХСС и СДПГ. В послевоенной истории Германии такие длительные и сложные переговоры между партиями-победителями – исключение из правил. Долгое время немецкое общество воспринимало создание «большой коалиции» как вынужденный шаг, к которому прибегают народные партии в сложных ситуациях, когда договориться с другими партнёрами невозможно. Однако для А. Меркель подобный вариант привычен: из четырёх кабинетов, которые она возглавляла с 2005 г., три – «большие коалиции». Если оценивать их

* Е.П. Тимошенкова.

деятельность с точки зрения уверенности граждан в завтрашнем дне, то следует отметить, что союзы ХДС/ХСС и СДПГ были успешны и эффективны, особенно в сравнении с работой «чёрно-жёлтой» коалиции 2009–2013 гг. А. Меркель по праву можно считать канцлером «больших коалиций». Не случайно немецкие политологи пришли к выводу, что она с одинаковым успехом могла бы руководить СДПГ и проводить тот же курс, направленный на завоевание «середины общества», что и ХДС.

Возможно, социал-демократом не повезло с лидерами, т.к. именно СДПГ пострадала от участия в «больших коалициях», что привело к самому низкому в послевоенной истории результату на выборах 2017 г. Поэтому в партии намеревались перейти в оппозицию, предоставив А. Меркель самой разбираться с проблемой образования нового правительства и его задачами. Однако провал переговоров между ХДС/ХСС, СвДП и «Союзом 90/Зелёные» (в ноябре 2018 г.), успех и рост популярности право-популистской партии «Альтернатива для Германии», а также угроза новых выборов с непредсказуемыми результатами заставили социал-демократов изменить свою позицию и решиться на издание третьей «большой коалиции»¹.

Раскол среди членов СДПГ по вопросу участия в кабинете под руководством А. Меркель, чрезвычайно низкие рейтинги партии и падение популярности у населения вынудили лидеров социал-демократов вести жёсткий торг с ХДС/ХСС по каждому пункту коалиционного договора. Шаткость позиции канцлерин и её стремление скорее создать дееспособное правительство привели к значительным уступкам с её стороны. Итоговый документ², подписанный 12 марта 2018 г., можно рассматривать как успех СДПГ: её переговорщикам удалось отразить в соглашении около $\frac{2}{3}$ своих положений; получить шесть министер-

¹ Подробнее о переговорах ХДС/ХСС, СвДП и «Союза 90/Зелёные» см: Германия. 2017. Под ред. В.Б. Белова. М., 2018. С. 108-112.

² Коалиционный договор между ХДС/ХСС и СДПГ «Новое начало для Европы. Новая солидарность для нашей страны». *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, Berlin, 12. März 2018. URL: https://www.bundestag.de/resource/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag-data.pdf (дата обращения 07.03.2019).

ских портфелей, среди которых важный пост министра финансов, традиционно занимаемый победителем выборов. В их ведение отошли министерства иностранных дел, труда, юстиции, семьи, природной среды³. И хотя в важных сферах здравоохранения, рынка труда и миграции ХДС/ХСС удалось сохранить свои позиции, главным достижением коалиционного соглашения немецкие эксперты считают возможность А. Меркель остаться главой правительства.

Даже среди христианских демократов оказалось достаточно оппонентов, недовольных её политическим курсом и ждущих подходящего момента, чтобы её сместить. Понимая сложность ситуации, канцлерин пошла на уступки: Х. Зеehoфер (ХСС), главный критик её миграционного курса, получил пост министра внутренних дел. Решение А. Меркель отдать портфель министра здравоохранения Й. Шпану (ХДС) – шаг навстречу оппозиции в рядах собственной партии и одновременно возможность проверить политическую выносливость оппонента тяжёлой правительственной работой, на которой легко себя дискредитировать. Политик сразу же возмутил общественность своими спорными высказываниями о бедности и некорректными оценками пособия Харц IV.

Камнем преткновения для СДПГ стал пост министра иностранных дел, который занял бывший министр экономики и энергетики З. Габриэль перед избирательной гонкой, одновременно отказавшись от поста председателя партии. Многие критиковали его за это единоличное и неожиданное решение, о котором большинство её членов узнало из прессы. Новый руководитель партии М. Шульц, проведя во многом неудачную для социал-демократов избирательную кампанию, но конструктивные и очень трудные переговоры о создании правительства с ХДС/ХСС, оказался за бортом: он не только заявил на пресс-конференции, что не войдёт в правительство А. Меркель, но и успел отказаться от поста председателя партии в пользу А. Налес. Осознав, что остался с пустыми руками, он выразил желание возглавить МИД, нарушив своё обещание не делать этого, и, ви-

³ За коалиционное соглашение проголосовало 66% членов СДПГ. Это более низкий результат по сравнению с 2013 г. (прим. авт.).

димо, изначально договорённость с З. Габриэлем, который за это публично раскритиковал коллегу. В итоге и М. Шульц отказался от своего намерения и З. Габриэль не получил места в новом кабинете. Таким образом, два ведущих тяжеловеса СДПГ, достигшие вершины в карьере, бывшие соратники, которые во многом определяли стратегию и тактику партии, разом потеряли своё влияние и стали рядовыми депутатами бундестага: М. Шульц – из-за невидности, З. Габриэль – из-за самонадеянности. По признанию коллег, несмотря на дипломатические способности и заслуги перед партией (он руководил ей 8 лет), единоличное принятие решений и взрывной характер настроили против бывшего министра иностранных дел и председателя СДПГ даже его близких соратников.

Главными лидерами социал-демократов стали новая председатель партии А. Налес, вице-канцлер, министр финансов О. Шольц, министр иностранных дел Х. Маас, председатель молодёжной организации СДПГ К. Кюнерт. С середины марта 2018 г. на повестку дня были поставлены вопросы: «Сможет ли партия выйти из кризиса, решившись на участие в правительстве с христианскими демократами в третий раз? Насколько прочной и управляемой будет новая коалиция? Какие риски и вызовы её ожидают?».

1.2. Шансы и риски «большой коалиции»

Программные воззрения ХДС/ХСС и СДПГ во многом совпадают. В предыдущих двух коалициях партии работали слаженно, они осознают свою ответственность перед избирателями и не хотят рисковать из-за возможных досрочных выборов. Вместе с тем СДПГ необходимо вернуть избирателей и доказать, что она по-прежнему остаётся главной защитницей справедливости в Германии. Поэтому лидеры партии сразу заявили о необходимости ясной и жёсткой линии в правительстве, что предполагает не только острую критику, но и готовность к решительным действиям, вплоть до выхода из коалиции.

Анализ коалиционного соглашения позволяет прийти к выводу, что компромисс, к которому пришли три партии, представляет собой мину замедленного действия. Она может взорваться в любой момент, если кто-то из партнёров потеряет терпение и

решит, что ему выгоднее покинуть кабинет, например, из-за несоблюдения положений договора. Наиболее спорные вопросы по реформе оплаты труда врачей и пенсионной системе, стороны решили передать на рассмотрение профильных комиссий, которые были созданы после образования правительства.

Таким образом, основную борьбу за реализацию своих обещаний и пробу сил партии перенесли в будущее. Главными лозунгами 4-го кабинета А. Меркель стали: новый прорыв в Европе, новая динамика для Германии, полная занятость и благосостояние для всех людей, укрепление социальной сплочённости общества⁴. По мнению М. Шульца, подписание коалиционного соглашения между ХДС/ХСС и СДПГ означает «окончание политики экономии в Европе». Тогда как представители христианских демократов считают, что поставив под документом свою подпись, они подтвердили продолжение европейской и финансовой политики в духе А. Меркель и В. Шойбле⁵.

В целом на новый законодательный период с 2018 по 2021 гг. предусмотрено увеличение расходов государственного бюджета на 46 млрд евро⁶. В сфере здравоохранения, которая вызвала серьёзные разногласия, стороны договорились о создании специальной комиссии. Её цель: подготовить предложения по реформированию оплаты врачей, работающих с пациентами частного и государственного страхования и созданию «современной системы вознаграждения, отвечающей потребностям населения и соответствующей уровню и прогрессу медицины». Коалиция согласилась улучшить условия труда и повысить заработную плату по уходу за социально незащищёнными и больными гражданами, создать в этой сфере дополнительных 8 тыс. рабочих мест. Начиная с 2019 г., Германия возвращается к прежней модели медицинского страхования, при которой работодатели и их служащие/рабочие вносят одинаковый вклад. Дополнительные взносы, которые страховые компании требовали от своих клиентов, отменяются.

⁴ Ein neuer Aufbruch... Op. cit. S. 4.

⁵ Koalitions-Einigung löst Streit in CDU und SPD aus. URL: <https://de.reuters.com/article/deutschland-koalition-idDEKBN1FS1KB> (дата обращения 07.03.2019).

⁶ Bundesregierung reizt Etat aus. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/bundesregierung-ausgaben-101.html> (дата обращения 07.03.2019).

Изменения были внесены и в сферу регулирования рынка труда. Социал-демократам удалось настоять на законодательном закреплении за рабочими права переходить с частичной занятости на полную. Это правило будет действовать для фирм, которые насчитывают не менее 45 человек. Взнос по страхованию от безработицы сокращается на 0,3%. Упростить доступ иностранных граждан на рынок труда должен закон о трудовой миграции для квалифицированных кадров, который вступит в силу с 01.01.2020⁷.

В наиболее спорном вопросе о пенсиях партии договорились, что до 2025 г. уровень пенсионных выплат должен быть не ниже 48% от зарплаты, а отчисления в пенсионный фонд – выше 20%. Как пенсионная реформа будет выглядеть в дальнейшем, решит специальная комиссия. Граждане, которые исправно платили взносы в течение 35 лет, могут претендовать на пенсию, превышающую минимальное обеспечение на 10%, даже если выплаченной ими суммы недостаточно. Применение данного положения вызвало серьёзные споры внутри коалиции о том, должны ли пенсионеры доказывать, что их доходы меньше прожиточного минимума, чтобы получать дополнительные выплаты. СДПГ считает: достаточно того, что граждане платили взносы в течение 35 лет. В ХДС настаивают на проверке каждого, ссылаясь на коалиционный договор, в котором есть такой пункт⁸.

Достигнутый компромисс в вопросах регулирования миграции и приёма беженцев стороны оценивают по-разному. Социал-демократы считают своей важной заслугой отсутствие в договоре термина «верхней границы», на котором настаивал ХСС. Представители блока справедливо отмечают, что и без использования данного понятия в документе чётко зафиксировано введение ограничений для приёма беженцев – в год от 180 до 220 тыс. человек⁹. Участники коалиции были вынуждены пойти на

⁷ Kabinett beschließt erstes Einwanderungsgesetz für Deutschland. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/migration-kabinett-beschliesst-erstes-einwanderungsgesetz-fuer-deutschland/23777996.html?ticket=ST-1851514-6Y070ojS2Pe9ejd1sNwS-ap2> (дата обращения 07.03.2019).

⁸ GroKo-Streit eskaliert: Die Grundrente steht vor dem Aus. URL: <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/GroKo-Streit-eskaliert-Die-Grundrente-steht-vor-dem> (дата обращения 19.02.2019).

⁹ Подробнее о соглашении в вопросах регулирования миграции и приёма бе-

уступки друг другу в спорном вопросе о воссоединении семей: так до 31 июля 2018 г. родственники беженцев со статусом «ограниченной защиты» не могли приехать к ним в Германию, а с 01 августа 2018 г. – не более 1 тыс. человек в месяц. По инициативе ХСС в договоре прописано создание пунктов «по приёму, принятию решений и высылке» прибывающих в ФРГ мигрантов («*ANker*» центров). Целью миграционной политики нового правительства стало стремление к «солидарному и ответственному распределению» беженцев внутри ЕС¹⁰.

Вопрос о том, какие категории беженцев следует впускать на территорию Германии, а каким отказывать во въезде в страну в момент пересечения границы поставил правительство в конце мая – начале июня 2018 г. на грань распада¹¹. Инициатором конфликта стал председатель ХСС Х. Зеехофер. Он выдвинул А. Меркель ультиматум, пригрозив, что ХСС покинет коалицию. Впервые с момента своего прихода к власти она была вынуждена пригрозить своевольному министру увольнением. При этом и социал-демократы заявили о готовности выйти из правительства, если достигнутый между ХДС и ХСС компромисс их не устроит. Ситуация, когда А. Меркель пойдёт на уступки Х. Зеехоферу в обход коалиционного соглашения, оказалась для СДПГ неприемлема. Этот кризис стал, на наш взгляд, наиболее сложным для канцлерин за весь период её правления и способствовал принятию решения не баллотироваться больше на пост председателя ХДС, которое она озвучила 29 октября 2018 г.¹²

Другим камнем преткновения в работе «большой коалиции» стал план СДПГ по переходу трудящихся с частичной занятости

женцев см. главу Огневой А.В.

¹⁰ Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin, 12.03.2018. URL: https://www.bundestag.de/resource/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag-data.pdf (дата обращения 07.03.2019).

¹¹ Подробнее о развитии конфликта см. главу 5, а также: Белов В.Б. Внутри- и внешнеполитические аспекты миграционного кризиса в Германии. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2018, №4. С. 49-56.

¹² См. подробнее: Тимошенкова Е.П. Почему А. Меркель отказалась от поста председателя партии ХДС. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2018, №6. С. 65-70.

на полную. Согласно данным Ведомства статистики в Германии частично занятых 11,5 млн человек, около 2,5 млн из них хотели бы работать больше, примерно 1 млн занятых готовы сократить свой рабочий день. Новый министр труда Х. Хайл никак не ожидал, что ХДС потребуются длительное время для «осмысления» его предложений, разработанных в соответствии с коалиционным соглашением. Вместе с тем министр обороны Урсула фон дер Ляйен (ХДС) получила отказ от министра финансов О. Шольца (СДПГ) увеличить расходы на реформирование армии на 12 млрд евро: больше предусмотренных в бюджете 2,5 млрд до 2021 г. она не получит¹³.

Казалось бы, реформа рынка труда и бундесвера никак не связаны друг с другом. Однако это не единственная попытка партий обойти коалиционный договор и прийти к новым соглашениям. Например, председатель земельной фракции ХСС А. Добриндт предположил, что если СДПГ согласится на снижение взносов по страхованию от безработицы более чем на 0,3%, то может попросить себе что-то взамен¹⁴. Однако договор есть договор, даже если компромисс был заключён без желания и не нравится всем участникам.

Создание «большой коалиции» не приведёт к значительным изменениям в российско-германских отношениях. При этом сотрудничество с Россией будет более предсказуемым и последовательным¹⁵. Тот факт, что МИД остался за СДПГ, позволяет надеяться на прагматичный подход нового правительства в вопросах экономического сотрудничества и диалога гражданских обществ. Оба положения нашли отражение в коалиционном договоре. Новое немецкое правительство совместно с Францией планирует и далее способствовать урегулированию конфликта на востоке Украины. Краеугольным камнем их усилий должно стать соблюдение перемирия и вывод с территории тяжёлых вооружений и всех военных подразделений. Эти процессы долж-

¹³ GroKo-Streit um Brückenteilzeit. Einigung per Tauschgeschäft? URL: <https://www.tagesschau.de/inland/vollzeit-teilzeit-koalition-streit-101.html> (дата обращения 07.03.2019).

¹⁴ Там же.

¹⁵ См. подробнее: Белов В.Б. Актуальные вызовы для российско-германских отношений. Современная Европа, №3, 2018. С. 125-133.

ны быть обеспечены через миссию ООН. Отмена санкций возможна только при условии реализации Минских соглашений¹⁶.

Новый министр иностранных дел Х. Маас считает Россию трудным партнёром, без которого, несмотря на все сложности, невозможно решить глобальные задачи, стоящие перед международным сообществом. Вопрос Украины, по мнению главы внешнеполитического ведомства – символ солидарности Европы. Его позиция не отражает полную палитру настроений социал-демократов, которые традиционно относятся с большим пониманием к российским интересам и часто выступают с инициативами выгодного и более тесного взаимодействия между двумя странами. Согласно опросам, проведённым в марте 2018 г., курс на дистанцирование от России поддерживало лишь 19% сторонников СДПГ и 20% ХДС. За улучшение германо-российских отношений выступало 58% немецких граждан. Однако инициатором дискуссий по этому вопросу, скорее всего, будет выступать оппозиция, состоящая, с одной стороны, из партий, заявляющих о необходимости смягчения и улучшения отношений между Москвой и Берлином (эту идею поддерживает 81% сторонников «АдГ», 72% «Левой», 62% СвДП), с другой – «Союза 90/Зелёные», настроенного критично (44% сторонников партии выступают за дистанцирование от России, 39% надеются на улучшение ситуации)¹⁷.

1.3. Выводы

Образование четвёртого по счёту правительства далось А. Меркель с большим трудом и привело к значительным уступкам с её стороны. При распределении портфелей в выигрыше остались СДПГ и ХСС. В руках социал-демократов оказались не только важные министерства, но и ключи к успеху в новой «большой коалиции»: пост министра финансов, который ХДС раньше не отдавал, позволяет поддерживать или торпедировать проекты правительства; министр иностранных дел традиционно пользуется авторитетом у населения и может тем самым

¹⁶ Ein neuer Aufbruch...Op. cit. S. 151-152.

¹⁷ Mehrheit der Deutschen wünscht politische Annäherung an Russland. URL: <https://www.welt.de/politik/ausland/article174648662/WELT-Trend-Mehrheit-der-Deutschen-wuenscht-politische-Annaeherung-an-Russland.html> (дата обращения 19.02.2019).

способствовать повышению популярности партии; министерство труда – хороший шанс реализовать свои проекты и восстановить имидж справедливой партии, заботящейся о благосостоянии трудящихся. Это направление очень хотело возглавить ХСС. Однако и те три ведомства, которые отошли к баварской партии – расширенное министерство внутренних дел, строительства и родины; транспорта и цифровой инфраструктуры; экономического партнёрства и развития – позволяют ей оказывать большое влияние на политический курс и работу правительства.

Фактически в новом кабинете существенно ослабили позиции победителя выборов в бундестаг – ХДС и лично А. Меркель. Противоречия внутри правительства между ХДС и ХСС, между ХДС/ХСС и СДПГ, запрограммированные в коалиционном соглашении, проявили свой разрушительный потенциал уже в первый год совместной работы. Как метко заметили немецкие журналисты, с такими партнёрами не нужна никакая оппозиция. Конфликты внесли свой вклад в поражения партий на земельных выборах в Баварии и Гессене, обусловили потерю популярности у населения и, как следствие, привели к неожиданным внутрипартийным решениям: А. Меркель освободила пост председателя ХДС для А. Крамп-Карренауэр, Х. Зеехофер уступил место главы ХСС своему конкуренту М. Зёдеру. Теперь им предстоит переосмысливать программы и искать общий знаменатель с партнёрами по коалиции. Представляется, что следующий период работы федерального правительства будет более спокойным, т.к. новые партийные лидеры не будут рисковать доверием избирателей и провоцировать новые выборы. Тем не менее, открытым остаётся вопрос – удастся ли А. Меркель сохранить свой пост канцлера до 2021 г.

ГЛАВА 2. ПЕРВЫЙ ГОД НОВОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА: НЕМЕЦКАЯ ЭКОНОМИКА ТЕРЯЕТ ТЕРПЕНИЕ*

Коалиционный договор, согласованный ХДС/ХСС и СДПГ 7 февраля и подписанный 12 марта 2018 г., содержит ряд важных и актуальных экономических задач, отражающих потреб-

* Н.В. Сулян.

ности германского хозяйства. В частности, провозглашены такие цели, как поддержание бездефицитного бюджета, поэтапная отмена надбавки солидарности с 2021 г., повышение доли возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в производстве электроэнергии до 65% к 2030 г., масштабные планы дигитализации (ставшей лейтмотивом договора) и повсеместное внедрение стандарта мобильной связи 5G; кроме того, обещана стабилизация системы пенсионного страхования – поддержание до 2025 г. уровня коэффициента замещения на уровне не ниже 48%, а ставки взноса в фонд пенсионного страхования – не выше 20% (т.н. «двойная стоп-линия»). Наряду с этим договор включает обычные прокламации о развитии и модернизации важнейших направлений германской экономики в рамках модели социально-рыночного хозяйства¹⁸. Однако документ скуп на конкретику и указание источников финансирования тех или иных планов, за что изначально подвергся критике бизнес-сообщества ФРГ; в течение 2018 г. недовольство действиями большой коалиции со стороны немецких предпринимателей лишь возрастало.

С одной стороны, *макроэкономические показатели* позволяют несомненно положительно охарактеризовать состояние германского народного хозяйства в 2018 г.: экономика продолжила расти девятый год подряд (ВВП увеличился на 1,5%). Налоговые поступления вновь возросли (с 734,5 до 775,3 млрд евро), что обеспечило профицит бюджета (1,7% ВВП), сохраняющийся уже на протяжении пяти лет. Благодаря этому ФРГ оказалась в числе стран ЕС, выполняющих критерии Пакта стабильности и роста (государственный долг Германии в 2018 г. составил 60,9% ВВП, лишь незначительно превысив требуемый уровень). Германский товарный экспорт увеличился на 3%, достигнув очередного рекордного уровня в 1317,9 млрд евро, импорт вырос на 5,7% до 1090 млрд; сальдо торгового баланса, таким образом, составило 227,9 млрд евро, сократившись на 8%. Занятость продолжила расти, увеличившись в 2018 г. до 44,8 млн человек, при этом уровень безработицы вновь снизился до 5,2%, а количество безработных достигло рекордно низкого значения с момента объединения – 2,3 млн человек.

¹⁸ См.: Ein neuer Aufbruch für Europa... Op. cit.

Вместе с тем в ряде событий и процессов, произошедших в 2018 г., можно усмотреть *вызовы* германской конкурентоспособности – как внешние, так и внутренние, ставшие результатом пассивности федерального правительства в решении структурных экономических проблем.

Вторая половина 2018 г. ознаменовалась замедлением экономической динамики, что во многом было обусловлено *проблемами германской автомобильной промышленности*, которая остаётся ключевой отраслью экономики, обеспечивающей рабочие места для 820 тыс. человек, 35% расходов германского бизнеса на НИОКР и оборот в 423 млрд евро.¹⁹

Более того, прогнозы экономического роста на 2019 и 2020 гг. большинством немецких экономических институтов и аналитических центров были пересмотрены в сторону уменьшения (например, Рейнско-Вестфальский институт экономических исследований *RWI* изменил прогноз на 2019 г. с 1,7 до 1,4%, на 2020 г. – с 1,9 до 1,6%²⁰, а Союз германских промышленников *BDI* – с 2 до 1,5% в 2018 г. Экспертный совет по оценке макроэкономического развития Германии пересмотрел прогноз на 2018 г. – с 2,3 до 1,6% и на 2019 г. – с 1,8 до 1,5%. Наконец, в январе 2019 г. Федеральное правительство скорректировало ожидания на текущий год с 1,8 до 1,0%²¹).

Снижение производства легковых автомобилей в Германии связано в первую очередь с продолжающимся с 2015 г. т.н. дизельным скандалом и постепенным (по крайней мере, декларируемым правительством) переходом от автомобилей с двигателями внутреннего сгорания к электромобилям. В краткосрочной перспективе сокращение производства, составившее в минувшем году 9%, связано с введением осенью 2017 г. новой процедуры оценки экологической и топливной эффективности (*World-*

¹⁹ Automobilindustrie. Wirtschaftsbranchen, BMWi <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Branchenfokus/Industrie/branchenfokus-automobilindustrie.html>.

²⁰ Automobilindustrie dämpft deutsche Konjunktur. Press release from 18 December 2018 <http://en.rwi-essen.de/presse/mitteilung/340/>

²¹ Altmaier: Konjunkturentwicklung erfordert jetzt Fokus auf Wachstumsimpulse und Zukunftstechnologien Jahreswirtschaftsbericht 2019: «Soziale Marktwirtschaft stärken». URL: <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20190130-jahreswirtschaftsbericht-2019-soziale-marktwirtschaft-staerken.html>.

wide Harmonized Light Vehicle Test Procedure, WLTP).²² Она призвана минимизировать разрыв между показателями расхода топлива и выбросов, заявленными автопроизводителями, и реальными показателями эксплуатации. Появление WLTP негативно сказалось на финансовых результатах ряда немецких производителей (например, *Audi* и других компаний *Volkswagen Group*), которые пока не успели привести многие выпускаемые в Германии модели в соответствие с новыми стандартами, и вынуждены были отложить их производство и продажу. Поскольку с 1 сентября 2018 г. процедура стала распространяться на все модели легковых автомобилей и новые типы лёгких грузовиков, это выразилось в существенном снижении числа изготовленных в ФРГ автомобилей: по данным VDA в ноябре падение составило 22% по сравнению с аналогичным месяцем 2017 г.²³

Серьёзным вызовом для автомобильной промышленности ФРГ стало принятое в октябре решение министров окружающей среды стран ЕС об ужесточении стандартов CO₂: к 2030 г. выбросы новых автомобилей должны сократиться на 35% относительно 2020 г. Позднее, в декабре, страны – члены ЕС, Европарламент и Еврокомиссия согласовали ещё более радикальный вариант – сокращение на 37,5% по сравнению с уровнем 2021 г. Представители отрасли опасаются, что в столь сжатые сроки им не удастся осуществить технологическую трансформацию или значительно увеличить долю электромобилей в ассортименте, что приведёт к потере рабочих мест.

Ещё одним фактором неопределённости для автопроизводителей стали начавшиеся в 2018 г. запреты на въезд в города Германии для дизельных автомобилей, которых экологические организации добиваются в судебном порядке. Первым прецедентом стал принятый в мае 2018 г. запрет на въезд в Гамбург, затем последовали Ахен, Штутгарт и Франкфурт-на-Майне. Суды обязывают городские власти запрещать въезд автомобилям с

²² Mattes: Deutsche Automobilindustrie treibt Mobilität der Zukunft voran. Berlin, 05.12.2018, VDA. URL: <https://www.vda.de/de/presse/Pressemeldungen/20181205-mattes-deutsche-automobilindustrie-treibt-mobilitaet-der-zukunft-voran.html>.

²³ Deutscher Pkw-Markt geht im November zurück. Berlin, 04.12.2018, VDA. URL: <https://www.vda.de/de/presse/Pressemeldungen/20181204-deutscher-pkw-markt-geht-im-November-zur-ck.html/>

дизельными двигателями ниже экостандарта «Евро 5», а порой и «Евро 6» в определённые части города. В декабре Европейский суд вынес решение о том, что и дизельные автомобили класса «Евро 6» являются слишком опасными с точки зрения концентрации токсичного диоксида азота и подлежат запрету, что в скором времени может повлечь за собой новое общеевропейское ужесточение правил. Все эти обстоятельства лишь усиливают для германских автопроизводителей необходимость спешного и масштабного технологического переоснащения, к которому они зачастую оказываются не готовы.

Наконец, негативное влияние оказали замедление темпов экономики Китая, на который приходится существенная часть продаж автомобилей германских концернов (*Volkswagen* – 39%, *BMW* – 25%), а также «война пошлин» между США, ЕС и Китаем. В совокупности они создали для автопроизводителей ФРГ условия, близкие к кризисным.

Система пенсионного страхования ФРГ, созданная в 1950-х гг. и основанная на принципе солидарности поколений, давно стала неэффективной из-за изменения демографической ситуации в стране. Доля пенсионного страхования в т.н. социальном бюджете, т.е. совокупных расходах на социальное обеспечение государства, работодателей и работников по найму, составляет 30,3%, или около 300 млрд евро. Попытки увеличить роль накопительной системы, предпринятые в начале 2000-х гг., не увенчались успехом, поэтому данная сфера по-прежнему требует радикального реформирования. В августе 2018 г. правительство согласовало т.н. «социальный пакет», сформулированный в проекте Закона «Об усовершенствовании и стабилизации обязательного пенсионного страхования» и подтвердивший целевые показатели, заявленные в коалиционном договоре.

Законопроект был одобрен бундестагом в ноябре 2018 г. Закон увеличил стаж для вышедших на пенсию по инвалидности до 65 лет и 8 месяцев в 2019 г., а позже – до полных 67 лет. Родители, воспитывавшие детей до 1992 г. рождения, получили дополнительно по 0,5 пенсионных баллов, а для людей с низким заработком был снижен уровень социальных взносов, но при этом сохранён уровень пенсионных выплат²⁴. Все эти меры оце-

²⁴ Regierungspressekonferenz vom 29.08.2018. URL: <https://www.bundesregierung>

ниваются в 31 млрд евро, из которых 19 млрд заплатят плательщики страховых взносов, а ещё 12 млрд – федеральный бюджет. Таким образом, утверждённые изменения вновь направлены не на ожидаемую либерализацию пенсионной системы, а на дальнейшее увеличение взносов граждан и государственных расходов на её функционирование.

Федеральное объединение союзов немецких работодателей (BDA) совместно с инициативой «Новое социальное рыночное хозяйство» (INSM) потребовало отложить реформирование пенсионной системы и расширение пенсионного обеспечения как минимум до 2020 г., а прежде перепроверить положения о «двойной стоп-линии» и «материнской пенсии». По их словам, «пенсионный пакет» в существующем виде только ухудшит ситуацию, окончательно выведет систему из равновесия и отяготит будущие поколения. Согласно подсчётам, чтобы придерживаться «двойной стоп-линии», в 2025 г. потребуется 17 млрд евро дополнительных бюджетных расходов, в 2030 г. – 46 млрд, а в 2040 г. – 118 млрд евро. Для граждан, родившихся после 1975 г., реформа обернётся дополнительным бременем взносов в размере 94 млрд евро, для ещё не родившихся поколений – 248 млрд²⁵. Институт экономических исследований г. Галле (*Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, IWH*) оценил необходимые для реализации планов правительства бюджетные доплаты в 95 млрд евро к 2025 г. и 160 млрд к 2030 г. Для этого, возможно, потребуется повышение ставки НДС с 19% до 21,4% в 2030 г. и 26,3% в 2040 г. или увеличение ставки подоходного налога с 20,9% до 23,2% в 2030 г. и 27,6% в 2040 г.²⁶

ФРГ относится к странам с весьма высоким *уровнем налогообложения*: доля налогов в ВВП составляет 23,4%, совокупная доля налогов и социальных сборов в ВВП – 37,6%. В действующем коалиционном договоре зафиксировано: «Никакого увели-

g.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-29-august-2018-1527218.

²⁵ Was kosten die Rentenversprechen nach 2025? Prognos-Studie zur Rentenpolitik der #GroKo. 27.08.2018. URL: <https://www.insm.de/insm/presse/pressemitteilungen/pm-prognos-studie.html>.

²⁶ Oliver Holtemöller, Götz Zeddies Kosten der Maßnahmen aus dem «Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung» IWH Online3/2018 Juli 2018. URL: https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/iwh_online/io_2018-03.pdf.

чения налогового бремени для граждан». Очевидно, одобренная пенсионная реформа может помешать исполнению этого обещания.

Совокупная ставка налогов, взимаемых с предприятий ФРГ, является одной из самых высоких в мире и составляет 29,83% (средний показатель ОЭСР – 24,8%, ЕС – 22,09%).²⁷ Германское бизнес-сообщество последовательно настаивает на изменении ситуации, требуя скорейшего реформирования системы налогообложения предприятий как важного фактора конкурентоспособности; последний раз такая реформа проводилась в 2008 г. С точки зрения *BDI* у действующего кабинета отсутствует чёткое представление о том, как с помощью налоговой политики гарантировать устойчивую конкурентоспособность германских компаний. Предложение союза промышленников состоит в снижении уровня налоговой нагрузки для предприятий до 25%, реформировании промыслового налога, введении налогового стимулирования исследовательской и инновационной деятельности предприятий и нового эффективного регулирования поземельного налога (*Grundsteuer*), который по своему содержанию является налогом на недвижимость²⁸. Кроме того, *BDI* настаивает на отмене надбавки солидарности (которая составляет 5,5% от суммы корпоративного/подходного налога) до конца 2021 г. для всех, в том числе всех видов предприятий²⁹). В 2018 г. налоговое бремя коммерческих предприятий (*Gewerbebetriebe*) увеличилось до 145,2 млрд евро. Таким образом, они обеспечили порядка 40% совокупных поступлений доходных налогов (налога на доходы физических лиц, корпоративного налога и промыслового налога).

²⁷ Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2017. Ausgabe 2018 Bundesministerium der Finanzen, Berlin, Juli 2018. S. 19. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2018-08-01-die-wichtigsten-steuern-im-internationalen-vergleich-2017-ausgabe-2018.pdf?blob=publicationFile&v=10.

²⁸ Steuerliche Sofortmaßnahmen für den Unternehmensstandort Deutschland. Wettbewerbsfähige Unternehmensteuern. Oktober 2018. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI). URL: https://www.wts.com/wts.de/publications/wts-tax-weekly/anhange/2018/2018_40_1_funf-steuerliche-sofortmassnahmen.pdf.

²⁹ Как упоминалось выше, коалиционный договор предполагает постепенную отмену надбавки с 2021 г.

В октябре 2018 г. министр экономики и энергетики П. Альтмайер (ХДС) выступил с программой по реформированию налогообложения (*10-Punkte Aktionsprogramm*), реализация которой потенциально могла снизить бремя предприятий на 20 млрд евро в год. Она предусматривает отмену надбавки солидарности, налоговое стимулирование НИОКР для всех предприятий (коалиционный договор предлагает только для малого и среднего бизнеса), возможность засчитывать промысловый налог в счёт корпоративного или подоходного налога и т.д. Эксперты Центра европейских экономических исследований (*Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW*) предположили, что последний шаг был бы самым эффективным для снижения налогового бремени. Предложение министра вызвало одобрение *BDI*, а также Объединения семейных предприятий Германии (*Die Familienunternehmer e. V.*), однако министр финансов О. Шольц (СДПГ) резко отверг его, предположив, что такая реформа лишь увеличит нагрузку на государственные финансы.

К типу *семейных* (управление которыми осуществляют физические лица или семья, которой принадлежит не менее 50% компании) относится более 91% немецких *предприятий*, которые обеспечивают 60% рабочих мест, причём это не только представители малого и среднего бизнеса, но и крупные международные концерны. 34% предприятий с количеством занятых от 255 до 499 и 29% с более чем 500 сотрудниками являются семейными. Зачастую они – лидеры рынка в своих нишах и обеспечивают от 47 до 55% оборота германской экономики³⁰. Такие предприятия фигурируют в числе компаний, которым как «основе экономики» в коалиционном договоре была обещана «ещё более активная поддержка»³¹.

В 2018 г. ФРГ опустилась в рейтинге привлекательных для семейных предприятий штандортов с 12 на 16 место (среди 21 страны ОЭСР), это самый низкий уровень за время существова-

³⁰ Daten, Fakten, Zahlen zur volkswirtschaftlichen Bedeutung von Familienunternehmen. Die Stiftung für Familienunternehmen in Deutschland und Europa. URL: <https://www.familienunternehmen.de/de/daten-fakten-zahlen>.

³¹ Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 7. Februar 2018. S. 61.

ния индекса³². Основная причина утраты позиций – неэффективная налоговая политика; по этому показателю Германия оказалась уже на 20-м месте. Высокая стоимость труда, низкие расходы на образование, увеличивающиеся цены на электроэнергию и медленно развивающаяся цифровая инфраструктура только ухудшают ситуацию. Председатель фонда «Семейные предприятия» (*Stiftung Familienunternehmen*) проф. Р. Кирхдёрфер заявил, что Германия в значительной степени утратила свою международную конкурентоспособность, что пока компенсируется лишь благоприятной конъюнктурой, и призвал федеральное правительство сконцентрировать внимание на улучшении штандортных условий, прежде всего, снизить налоговое бремя предприятий на 5 п.п. и интенсифицировать создание цифровой инфраструктуры³³.

Ещё одной проблемой, которую отмечают 84% германских семейных предприятий, является *нехватка специалистов*³⁴. BDA называет дефицит кадров одним из главных препятствий экономическому росту, а рекордное число вакантных рабочих мест – тревожным сигналом для германского штандорта. Действительно, в 2018 г. число незанятых рабочих мест достигло 1,2 млн. Наибольшие опасения вызывает нехватка кадров в т.н. MINT-профессиях (математики, информатики, специалисты по естественным наукам, инженеры). Согласно докладу Института немецкой экономики (*IW*) в апреле 2018 г. количество незанятых мест в этой сфере достигло 486 тыс.³⁵ Наряду с активизацией внутреннего и европейского потенциала, одним из способов решения этой проблемы федеральное правительство избрало привле-

³² Länderindex Familienunternehmen. Stiftung Familienunternehmen. URL: <https://www.familienunternehmen.de/laenderindex-familienunternehmen>.

³³ Deutschland rutscht im Länderindex Familienunternehmen deutlich ab. ZEW, 07.01.2019. URL: <https://www.zew.de/de/das-zew/aktuelles/deutschland-rutscht-im-laenderindex-familienunternehmen-deutlich-ab/?cHash=7b8fefb0fa64345f2ae6b83f241bdd23>.

³⁴ Family Business Survey 2018. Über den Wert der Werte von Familienunternehmen in der neuen Normalität. PwC, 2018. S. 8. URL: <https://www.pwc.de/de/mittelstand/pwc-family-business-survey-2018-der-wert-von-werten-in-der-neuen-normalitaet-2018.pdf>.

³⁵ MINT-Frühjahrsreport 2018 MINT – Offenheit, Chancen, Innovationen. Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Köln, 14.05.2018.

чение квалифицированных кадров из третьих стран. В исследовании Фонда Бертельсмана утверждается, что для возмещения сокращающегося предложения рабочей силы, которое в Германии обусловлено, прежде всего, демографическими причинами, до 2060 г. потребуется ежегодная иммиграция 260 тыс. человек – 114 тыс. из стран ЕС и ещё 146 тыс. – из третьих стран³⁶. В декабре 2018 г. кабинет утвердил законопроект «Об иммиграции квалифицированной рабочей силы» (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*)³⁷. Он должен упростить поиск работы и расширить возможности трудоустройства для специалистов (как с высшим, так и с профессиональным образованием) из стран, не входящих в ЕС. Например, речь идёт об отмене т.н. «проверки приоритета» (*Vorrangprüfung*), предполагавшей, что право занять вакантное место в первую очередь имеют граждане ФРГ, затем – граждане ЕС и в последнюю очередь – третьих стран. Это решение вызвало одобрение бизнес-кругов, в частности, Центрального объединения немецких ремесленников (*ZDH*) и Объединения торгово-промышленных палат Германии (*DIHK*). Согласно опросу *DIHK*, опубликованному в декабре 2018 г., свыше 50% германских компаний (в первую очередь, производители программного обеспечения, электронного оборудования и поставщики ИТ-услуг) готовы и хотят нанимать сотрудников из третьих стран, для чего им критически необходимо снижение бюрократических барьеров и упрощение процедур получения визы и признания квалификации³⁸.

Нехватка высококвалифицированных кадров является частью ещё более комплексной проблемы германской экономики – отставания от темпов *цифровой трансформации*. Это касается не только наличия специалистов, уровня образования, внедрения механизмов электронного правительства, но и хронической

³⁶ Johann Fuchs, Alexander Kubis und Lutz Schneider. Zuwanderung und Digitalisierung. Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig? Bertelsmann Stiftung, Februar 2019 S.8 https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Zuwanderung_und_Digitalisierung_2019.pdf.

³⁷ См. также главу 5.

³⁸ Fachkräftezuwanderung – Neue Möglichkeiten schaffen. Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Herbst 2018. Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., Dezember 2018

неразвитости цифровой инфраструктуры, в частности, волоконно-оптических сетей и мобильной связи нового поколения 5G, без которых невозможен интернет вещей, умная энергетика и многое другое, что лежит в основе индустриальной стратегии будущего ФРГ. Эта проблема подробно рассматривалась нами в публикациях Центра германских исследований ИЕ РАН в 2018 г.³⁹

* * *

В целом можно констатировать, что деятельность большой коалиции в сфере экономической политики в минувшем году вызвала у немецкого бизнеса больше недовольства, чем одобрения. Критике со стороны основных объединений и отраслевых союзов подверглось содержание коалиционного договора, а после нескольких всплесков внутривнутриполитического кризиса, который грозил распадом фракции ХДС/ХСС, перевыборами и возможной отставкой канцлера, озабоченность экономики бездействием кабинета по ключевым направлениям, с которыми связана будущая конкурентоспособность и экономическое лидерство Германии, стала звучать всё чаще. Наиболее резкая критика исходит от Федерального союза германской промышленности, к ней, впрочем, присоединяются и *DHK*, *BDA* и *ZDH*. Они обвиняют правительство в следовании ложным приоритетам и требуют «больше экономики», больших инвестиций в искусственный интеллект вместо расходов на пенсионную систему, больше реформ и открытости, а значит, иностранных инвестиций и интеграции зарубежных специалистов; налоговых послаблений для бизнеса и отмены надбавки солидарности; скорейшего развития цифровой инфраструктуры и доступных цен на электроэнергию. Все они требуют от правительства выполнения его главной функции – улучшения рамочных условий.

³⁹ См.: Супян Н.В. Реализация стратегии цифровизации в ФРГ: потребность в дальнейших реформах. В кн.: Германия. 2017. М.: МК РАН, 2018. Гл. 2. С. 22-34. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/doklad/354.pdf>; Супян Н.В. Цифровые цели большой коалиции. Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018, №2. С. 159-167. URL: http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/24_%D0%A1%D1%83%D0%BF%D1%8F%D0%BD_%D0%A6%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B5_%D1%86%D0%B5%D0%BB%D0%B8.pdf.

Уместно вспомнить, что в 2018 г. в Германии отмечался 70-летний юбилей социального рыночного хозяйства, который стал поводом для переосмысления основ и содержания германской социально-экономической модели. СРХ, основанное на теориях немецких ордолибералов и социал-либералов⁴⁰, от кабинета к кабинету провозглашается правящей коалицией основой функционирования германской экономики. Не стало исключением и действующее правительство: в коалиционном договоре социальное рыночное хозяйство провозглашается «мотором, который движет страну вперёд». На декабрьском съезде ХДС был представлен документ «Экономика для людей – социальное рыночное хозяйство в XXI веке», в котором говорилось о необходимости его обновления и укрепления перед вызовами будущего. Однако практика показывает, что правительство довольно далеко отошло от принципов Л. Эрхарда: с одной стороны, социальное государство всё больше отягощает экономику, при этом не способствуя уменьшению неравенства, с другой, государство демонстрирует неспособность проводить «политику порядка» и создавать эффективные рамочные условия в трансформирующихся демографических, социальных и технико-экономических обстоятельствах.

ГЛАВА 3. ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ: ДВИЖЕНИЕ ПО ИНЕРЦИИ*

3.1. Итоги энергетической трансформации в зеркале статистики⁴¹

Отличительной особенностью 2018 г. стало снижение *энергопотребления*⁴² на 5% от показателя 2017 г. – до 12,9 тыс. ПДж, т.е. до уровня начала 1970-х гг. Таким образом, закрепились

⁴⁰ Супян Н.В. Немецкая модель: продолжение трансформации. В кн.: Современная Германия. Экономика и политика. Отв. ред. В.Б. Белов. М.: Весь Мир, ИЕ РАН, 2015. Гл. 1. С. 22-53.

* Н.К. Меден.

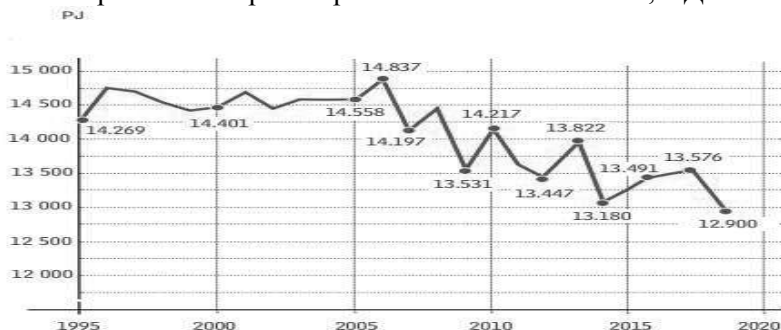
⁴¹ В настоящем разделе статистика приведена по данным AGEV, Федерального статистического ведомства, Deutsche WindGard, Федерального ведомства по охране окружающей среды, Федерального сетевого агентства, портала energy-charts.de.

⁴² Здесь и ниже приведены данные по первичному энергопотреблению.

обозначившаяся с середины 2000-х гг. тенденция к снижению энергопотребления (см. рис. 1).

Рисунок 1

Первичное энергопотребление в 1995–2018 гг., ПДж



Источник: Energieverbrauch 2018 deutlich gesunken. URL: file:///C:/Users/Bullman/Downloads/ageb_pressedienst_05_2018%20(1).pdf (дата обращения 07.03.2019).

В краткосрочном периоде низкий уровень энергопотребления объясняется действием нескольких факторов: высоких цен на топливо; благоприятных погодных условий; роста энергоэффективности. Кроме того, в отличие от 2016–2017 гг., когда потребление первичной энергии увеличилось на 330 ПДж, в 2018 г. не росла численность населения, но имело место охлаждение конъюнктуры энергоёмких отраслей (в частности, по сравнению с 2017 г. в сталелитейной промышленности уменьшилось потребление кокса и коксующегося угля). В структуре энергопотребления 34% приходится на нефть, 23,5% – газ, 22% – уголь, 14% – ВИЭ, 6,5% – на ядерную энергетику. В течение 2018 г. особенно сильно снизилось потребление каменного угля (на 11,2%, снижение потребления идёт с 2013 г.), природного газа (на 7,3%, потребление росло в 2014–2017 гг.) и нефти (на 5,6%, тенденция последних лет переменилась, как и в случае газа). Напротив, потребление ВИЭ увеличилось на 2,1, до 14%. Рост этого показателя от 2,9% в 2000 г. прервался только в 2012 г., когда все традиционные энергоносители, кроме ядерного топлива, увеличили свой вклад в энергопотребление на 1,6%. Несмотря на положительную динамику, маловероятно, чтобы к 2020 г. доля ВИЭ в конечном энергопотреблении составила 18%

– таково обязательство Германии в рамках европейской климатической политики. Ещё меньше шансов, что будет достигнута цель по снижению потребления электроэнергии на транспорте.

Сокращение энергопотребления обернулось достижениями в сфере *климатической политики*: выбросы опустились до 854 млн т CO₂-экв.⁴³, что особенно впечатляет после фактической стагнации этого показателя за предшествующее десятилетие. Уменьшению первичного потребления углеводородного топлива (в первую очередь, каменного угля, потребление которого в электроэнергетике снизилось на 16%) способствовала реформа европейской системы торговли (ETS) выбросами парниковых газов: уже до её вступления в силу произошёл более чем двукратный рост цены на квоты – среднегодовая цена составила 15 евро/т, это самый высокий уровень за последние 10 лет.

По степени использования ВИЭ флагманом энергетической трансформации (ниже ЭТ) остаётся *электроэнергетика*. Хотя среди отдельных энергоносителей по объёму выработки электроэнергии (146 млрд кВт-ч) лидирует бурый уголь, за счёт ВИЭ было выработано 228,5 млрд кВт-ч электроэнергии (на 12,4 млрд кВт-ч больше, чем в 2017 г.), или 35% общего производства электроэнергии в стране. Первое место по объёму выработки электроэнергии и по установленной мощности сохраняет наземная ветроэнергетика, хотя по темпам роста обоих показателей в 2018 г. её обогнала фотовольтаика (см. табл. 1). Резкое снижение темпов прироста установленных мощностей наземной ветроэнергетики до 2,4 ГВт против в среднем 4,6 ГВт в 2014–2017 гг. (рекорд за историю немецкой ветроэнергетики – 5,33 ГВт в 2017 г.) объясняется неудачной организацией первых тендеров 2017 г. Прирост установленных мощностей морской ветроэнергетики также замедлился: в 2017 г. он составлял 1,25 ГВт, а в 2018 г. – 0,97 ГВт (полностью введены в эксплуатацию ветропарки *Arkona* и *Borkum Riffgrund II*).

Поскольку развитие ветроэнергетики приводит к изменениям в географии генерации, реализуются планы по развитию вы-

⁴³ Graichen P., Peter F., Sakhel A., Podewils C., Lenck T., Hein F. Die Energiewende im Stromsektor: Stand der Dinge 2018. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2019. Berlin, 2019. Agora Energiewende.

соковольтных ЛЭП, соединяющих энергоизбыточный север с энергодефицитным югом: из 5,9 тыс. км новых и модернизированных участков ЛЭП, внесённых в закон «О плановых федеральных потребностях» (BPIG, 2013), введены в эксплуатацию участки протяжённостью 150 км, а из 1,8 тыс. км, предусмотренных законом «О развитии сети энергопередач» (Enlag, 2009), – 800 км⁴⁴. Отметим, что выполнение упомянутых законов, ориентированных на передачу нестабильной ветроэнергии, не может гарантировать надёжность энергоснабжения, так что развитие сетей не сопровождается принципиальным снижением затрат на диспетчерское регулирование. За первые три квартала 2018 г.⁴⁵ владельцам традиционных электростанций (за изменение объёма выработки электроэнергии по требованию сетевой компании) было перечислено 220 млн евро против 315 млн евро в 2017 г. (в 2018 г. было меньше дней «тёмного штиля» – высокой облачности на фоне безветрия, характерной для зимнего сезона), но владельцы установок, работающих от ВИЭ, получили возмещение в объёме 394 млн евро – против 347 млн евро за аналогичный период 2017 г.

В традиционной электроэнергетике продолжилась тенденция по уменьшению объёма выработки электроэнергии, что сопровождается выбытием установленных мощностей (см. табл. 1).

3.2. Актуальные проблемы перестройки энергосистемы

Итоги 2018 г. показывают, что по-прежнему замещение углеводородного топлива ВИЭ сосредоточено в электроэнергетике, причём высокая динамика этого процесса не обеспечивает автоматического достижения поставленных *климатических целей*. Федеральное правительство пришло к заключению, что национальные обязательства по снижению выбросов не будут выполнены в полной мере: согласно «Отчёту о защите климата 2017» (утверждён правительством в июне 2018 г.), снижение выбросов парниковых газов составит к 2020 г. не 40%, а 32% от уровня 2008 г. Сокращение выбросов в 2018 г. – результат дей-

⁴⁴ Данные Федерального сетевого агентства. URL: <https://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/de.html;jsessionid=D65D70A1454B8466A48AE7973B5A3D50> (дата обращения 07.03.2019).

⁴⁵ Годовой отчёт, включающий данные по IV кварталу, Федеральное сетевое агентство публикует в июле следующего года.

Таблица 1

Производство электроэнергии и установленная мощность⁴⁶
различных видов генерации, 2017 и 2018 гг.

Вид генерации	Производство электро- энергии, млрд кВт-ч			Установленная мощность, ГВт		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Год						
Буроугольные ТЭС	134,89	133,98	131,35	21,36	21,29	21,20
Каменноугольные ТЭС	99,77	81,74	73,42	27,42	25,05	24,18
АЭС	80,04	72,16	72,08	10,80	10,80	9,52
Газовые ТЭС	46,50	49,06	43,78	29,61	29,50	29,63
Ветроустановки	78,60	105,69	111,46	49,59	56,18	59,42
Фотовольтаика	38,09	39,43	45,75	40,72	42,98	45,93
Установки на биомассе	47,56	44,70	45,08	7,35	7,38	7,73
ГЭС	20,66	20,09	16,73	5,60	5,60	5,50
Итого	546,11	546,85	539,65	192,45	198,78	203,11
в т.ч. ВИЭ, %	33,9	38,4	40,6	53,6	56,4	58,4

Источник: составлено по данным портала www.energy-charts.de.

ствия факторов, которые не поддаются планированию: уровень энергопотребления, цена квот на выбросы. Представляется обоснованным вывод немецких экспертов: «С учётом особых факторов, которые привели к сокращению выбросов в 2018 г., следует ожидать, что Германия не достигнет климатических целей на 2020 г.»⁴⁷.

По поводу динамики цен на квоты после вступления в силу реформы ETS экспертное сообщество даёт противоположные прогнозы. Есть предположения, что предстоящий в 2019 г. перевод части сертификатов на выбросы в резерв повысит цену квоты до 35 евро в 2019 г. и до 40 евро в дальнейшем, причём данную тенденцию усилит брекзит (но произойдёт ли он?). С другой стороны, высказывается мнение, что в среднесрочной перспективе цена стабилизируется на уровне 20 евро/т⁴⁸. Для того, чтобы рентабельность угольных электростанций оказалась ниже, чем газовых, и началось вытеснение угля возобновляемыми энергоносителями (в рамках эффекта *Merit-Order*), цена квоты должна превысить 30 евро/т, однако в 2018 г. максимальное

⁴⁶ Чистая установленная мощность.

⁴⁷ Graichen P., Peter F., Sakhel A., Podewils C., Lenck T., Hein F. Die Energiewende im Stromsektor: Stand der Dinge 2018. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2019. Berlin, 2019. Agora Energiewende. S. 5.

⁴⁸ Прогноз консалтинговой компании Wattsight, представлен в августе 2018 г.

значение составило 25 евро/т⁴⁹. Отметим, что и 30 евро/т – показатель не надёжный, поскольку рассчитан, исходя из существующего соотношения цен на энергоносители. Какова будет их цена в условиях конкуренции, обостренной непредсказуемыми геополитическими факторами?

Таким образом, выполнения целевых показателей реформа не гарантирует – в отличие от замены угольного топлива газовым. По расчётам Рейнско-Вестфальского университета (*RWTH*), замена к 2020 г. бурогоугольных ТЭС газовыми обеспечила бы при допустимом уровне затрат (3,5 млрд евро в год) ежегодное снижение выбросов на 70 млн т CO₂-экв.⁵⁰ Хотя на фоне острой политической дискуссии по вопросу импорта природного газа эта модель, не подкреплённая политическими гарантиями для инвесторов, остаётся чисто теоретической, она демонстрирует принципиальную возможность достижения климатических целей исключительно за счёт электроэнергетики.

Федеральный центр исходит из того, что в решении климатических задач, наряду с энергетикой, должны участвовать строительство, транспорт, промышленность, землепользование, сельское и лесное хозяйство. Такой подход заложен в «План по защите климата 2050», где для всех перечисленных секторов указаны количественные цели по сокращению выбросов. Между тем со времени разработки и принятия этого закона (ноябрь 2016 г.) климатическая политика попала в полосу глобальной неопределённости, спровоцированной выходом США из Парижского соглашения по климату⁵¹. Её не могут рассеять заявления немецких политиков о приверженности соглашению, особенно если принять во внимание возражения Германии против предложенного Еврокомиссией ужесточения климатических целей на 2030 г. В сентябре 2018 г. под давлением Германии Еврокомиссия отказалась от намерения ужесточить цель по снижению выбросов к 2030 г.: в 2014 г. Евросовет утвердил цель 40%-

⁴⁹ В январе–феврале 2019 г. уровень 25 евро/т не был превзойдён.

⁵⁰ Bewertung der Netzsicherheit bei einem «Fuel Switch» von Braunkohle zu Erdgas in Deutschland bis 2020. Aachen, 2018.

⁵¹ Президент Дональд Трамп заявил о выходе из соглашения в 2017 г., однако по его условиям ни один участник не может так поступить до 2020 г.

го снижения выбросов к уровню 2008 г., но вопрос о её пересмотре (45% вместо 40%) ставился после Парижского соглашения по климату и принятия Пакета законов по чистой энергии 2016 г. В этой связи уместно процитировать спикера фракции зелёных в Европарламенте Свена Гигольда: «Немцы говорят о климатической политике тогда, когда это отвечает их краткосрочным экономическим интересам»⁵². Но отвечает ли амбициозная климатическая политика, обречённая на провал, долгосрочным экономическим интересам и сохранению международной конкурентоспособности немецкой экономики?

Ключевая техническая проблема трансформации в электроэнергетике – *обеспечение надёжности* энергоснабжения при повышении доли нестабильной генерации. В отличие от 2017 г., когда сказывалось влияние «тёмного шторма», в 2018 г. впервые было констатировано снижение выработки фотобатарей из-за избыточного нагрева: выработка в среднем оказалась ниже на 5%⁵³, причём в самый жаркий день (31 июля) было произведено 27 млн кВт против максимального уровня 32 млн кВт (май).

До настоящего времени считалось, что полагаться на импорт электроэнергии в экстренных ситуациях не следует, поэтому национальная энергосистема должна располагать мощностями, способными покрыть пиковую нагрузку (82 ГВт). Между тем в 2018 г. Федеральное сетевое агентство (*Bundesnetzagentur*, далее – ФСА) утвердило Рамочный сценарий развития энергосистемы на 2019–2030 гг.⁵⁴, в котором установленная мощность надёжной генерации не будет покрывать пиковую нагрузку. По нашей оценке, в 2025 г. нехватка гарантированных мощностей может составить почти 2 кВт – если исходить из того, что пи-

⁵² Интервью от 15.10.2018. URL: <https://www.greenpeace-magazin.de/nachrichten/die-deutschen-reden-nur-dann-vom-klimaschutz-wenn-es-ihren-wirtschaftsinteressen-dient> (дата обращения 07.03.2019).

⁵³ По данным экспертов Agentur Energy Weather. См.: Flauger J., Witsch K. Hitzewelle zeigt das größte Problem der Erneuerbaren / Handelsblatt, 15.08.2018. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/energiewirtschaft-hitze-welle-zeigt-das-groesste-problem-der-erneuerbaren/22911332.html> (дата обращения 07.03.2019).

⁵⁴ Genehmigung des Szenariorahmens 2019–2030. URL: https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/2030_V19/SR/Szenariorahmen_2019-2030_Genehmigung.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения 07.03.2019).

ковая нагрузка останется на нынешнем уровне. ФСА ожидает, что к этому времени в энергосистеме получат развитие «опции для повышения гибкости»: накопители фотоэлектрики – 3,2 ГВт (против 0,3 в 2017 г.), управление спросом и предложением в промышленности и непромышленном секторе (имеется в виду использование резервов в системах Power-to-X, за счёт электромобилизации и накопления энергии в тепловых насосах) – 3 ГВт (против 1,5 в 2017 г.), накопителей энергии⁵⁵ – 1,2 ГВт (против 0,1 в 2017 г.).

При любом техническом варианте обеспечение надёжности представляет собой заметную часть *затрат на реализацию ЭТ* – наряду со строительством энергосетей, инвестициями в энергоэффективность и возобновляемую электроэнергетику, а также компенсациями владельцам генерирующих установок в рамках Закона о возобновляемой энергии. Реформа закона, вступившая в действие в 2017 г. обещает сокращение компенсаций благодаря тому, что тариф на выплаты теперь устанавливается в ходе тендеров. Федеральное министерство экономики отвергает упреки в чрезмерности затрат, вызванных недостаточно эффективным управлением процессом ЭТ. Тем не менее, в апреле 2018 г. Федеральная счётная палата признала неспособность федерального правительства оценить общие экономические затраты, вызванные ЭТ. По экспертным оценкам, к 2050 г. могут достичь 2-3 трлн евро.

3.3. Энергетическая политика федерального правительства

В коалиционном договоре 2018 г.⁵⁶ специального раздела, посвященного энергетической трансформации, нет, что само по себе симптоматично. Ведь в коалиционном договоре 2013 г. обширный специальный раздел по этой теме включал 8 пунк-

⁵⁵ В 2018 г. введены в эксплуатацию накопители в земле Северный Рейн-Вестфалия мощностью 7 МВт (инвестиции составили 6 млн евро) и в земле Шлезвиг-Гольштейн – на 50 МВт. В предшествующие годы были введены в эксплуатацию крупные накопители в Мекленбурге – на 10 МВт, в Саксонии – на 16 МВт. В декабре 2018 г. сетевой оператор *TenneT* выдал разрешение на проект первого виртуального накопителя. Физически он представляет собой несколько объединённых в сеть аккумуляторов, которые используются при фотоэлектрических установках.

⁵⁶ Ein neuer Aufbruch für Europa... Op. cit.

тов. Сравнение двух договоров показывает изменения в политическом подходе к ЭТ. Так, положение о том, что ЭТ «обеспечивает рабочие места и создание стоимости в Германии»⁵⁷ в текст нового договора не вошло, что свидетельствует об отказе от некоторых прежних иллюзий. По этому поводу глава Совета мудрецов К. Шмидт заметил: «Только за счёт наращивания солнечной и ветровой генерации невозможно одновременно вести эффективную борьбу с изменением климата, перевернуть структуру экономики и запустить мотор по созданию новых рабочих мест»⁵⁸.

В действующем коалиционном договоре термин «энергетическая трансформация» используется с обязательной оговоркой, что залогом её успеха правительство считает сохранение конкурентоспособности немецкой экономики. Этот чёткий акцент заслуживает внимания в свете планов по выработке промышленной стратегии на период до 2030 г., должностяющей обозначить приоритеты федерального правительства в новых условиях международной конкуренции. Применительно к сфере энергетики и охраны окружающей среды Федеральный союз промышленности (*BDI*) предлагает⁵⁹ улучшить действующий механизм национальной климатической политики, критикуя его за разнородность⁶⁰ и чрезмерную бюрократизацию. Для сохранения международной конкурентоспособности немецкой промышленности Союз призывает юридически закрепить льготы, предоставляемые на временной основе (имеются в виду льготы для энергоёмких производств при выплате отчислений в рамках законов о возобновляемой энергии и о теплофикации).

⁵⁷ Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode.

⁵⁸ URL: <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=22911> (дата обращения 07.03.2019). Хозяйственная практика 2018 г. дала очередное подтверждение последней части этого тезиса: бывший лидер по производству оборудования для фотоэлектрики, компания *Solarworld*, после повторного банкротства оставила своё последнее предприятие во Фрайбурге; акции компании прекратили участвовать в биржевых торгах.

⁵⁹ Verlässliche Politik für eine sichere Energieversorgung. URL: <https://bdi.eu/themenfelder/energie-und-klima/sichere-politik-fuer-sichere-energie/> (дата обращения 07.03.2019).

⁶⁰ Наряду с *ETS*, взимаются налоги на электроэнергию, энергетический, отчисления по закону о возобновляемой энергетике и о теплофикации.

Демонстрируя приверженность традиционному приоритету ЭТ, участники коалиции назвали предпосылкой успешной энергетической трансформации развитие возобновляемой энергетики и подняли целевую планку по доле ВИЭ в производстве электроэнергии с прежних 60 до 65%. С этим решением связано обязательство провести в 2019 и 2020 гг. дополнительные тендеры в фотовольтаике и ветроэнергетике. Иных конкретных целей коалиционный договор 2018 г. не поставил. В общей форме в документе заявлено намерение синхронизировать развитие возобновляемой электроэнергетики и энергосетей. Но как следует из вышесказанного, эта уже хроническая проблема ЭТ в ветроэнергетике преодолевается с трудом.

Зафиксированные в договоре политические решения получили законодательное оформление к концу года. Порядок проведения тендеров прописан в «собирательном энергетическом законе» (*Energiesammlungsgesetz*). В 2019–2021 гг. (вместо 2019–2020 гг., как предполагалось договором) будут проведены тендеры объёмом 1 ГВт в 2019 г., 1,4 в 2020 г., 1,6 в 2021 г., в итоге по 4 ГВт и для фотовольтаики и наземной ветроэнергетики. Сверх того, состоятся «инновационные» тендеры, без предварительного выделения мощностей на определённый вид генерации, причём и их объём будет увеличиваться из года в год: 250 МВт в 2019 г., 400 – в 2020 г., 500 – в 2021 г. Последовательное увеличение объёма тендеров принято из расчёта на ввод в строй участков магистральных энергосетей. В законе не говорится о тендерах в морской ветроэнергетике, что вызвало разочарование участников рынка. Недовольны законом и компании, которые занимаются биотопливной электроэнергетикой.

Подготовка и обсуждение положений закона выявили растущее в ХДС недовольство продолжением правительственного курса на увеличение мощностей генерации на основе ВИЭ, хотя в принципе он был заложен коалиционным договором. Новые предписания относительно ночного освещения ветряков (включать только при необходимости, чтобы избежать столкновения с самолётом) – признание растущего недовольства населения неудобствами, вызванными массовым распространением этих установок. Большую озабоченность лоббистов зелёной энерге-

тики вызвала публикация экспертного доклада о возможностях снижения затрат в связи с перестройкой энергетики, подготовленного по заказу министерства экономики. В докладе предложено отказаться от исключительного права зелёной электроэнергетики на первоочередное подключение в сеть⁶¹ в случаях, когда иначе нельзя снизить затраты на диспетчерское вмешательство. Кроме того, был поставлен вопрос об отмене статуса привилегированного строительного объекта для ветроустановок⁶². Резолюцию с этим требованием принял съезд ХДС, состоявшийся в Гамбурге в декабре 2018 г.

Из-за разногласий в правительстве подготовка «собирающего» закона затянулась на 265 дней вместо изначально обещанных 100. Затянулась и работа комиссии «Рост, реструктуризация и занятость» (в состав этого органа с невнятными полномочиями вошли представители угледобывающих земель, профсоюзов, научных институтов и бизнеса), которая должна была к концу года подготовить предложения по перспективам отказа от угольной генерации. Работа Комиссии, которая по первоначальному замыслу предшествующего правительства должна была к концу 2018 г. представить рекомендации относительно перспектив буроугольной энергетики, началась только в июне. Конкурентные преимущества буроугольной энергетики (минимальная себестоимость 1 кВт-ч) усиливает социальная значимость отрасли для угледобывающих регионов. Информационным обеспечением работы Комиссии занимается ФСА, чьё руководство публично признало допустимым 50%-е сокращение объёма генерации до 2030 г. при одновременном развитии сетевого комплекса и введении в строй газовых ТЭС⁶³. Дополнительную остроту этой политизированной теме придавал конфликт вокруг вырубки леса в федеральной земле Северный Рейн-Вестфалия, напомнивший протесты общественности против АЭС в конце 1970-х гг. Судебные решения о приостановке вырубки и

⁶¹ Это право было законодательно введено с 1991 г., то есть еще до принятия Закона о возобновляемой энергии.

⁶² Статус был предоставлен в 1997 г.

⁶³ Интервью главы ФСА см. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/chef-der-bundesnetzagentur-kohlestrom-kapazitaeten-koennten-bis-2030-halbiert-werden/22588180.html> (дата обращения 07.03.2019).

планов по строительству новой буроугольной ТЭС в Бергхайм-Нидераусем вместо 4 старых блоков вынуждают энергокомпанию *RWE* к пересмотру своих инвестиционных планов. Это обстоятельство заслуживает тем более пристального внимания, что после завершения сделки по обмену активами с другим крупнейшим игроком немецкого энергетического рынка, компанией *Eon*, *RWE* займёт доминирующее положение в выработке электроэнергии.

В декабре правительство утвердило новую редакцию закона об ускорении развития сетей, где предусмотрено повышение компенсаций владельцам земельных участков, на территории которых прокладываются энергосети. Принятию закона предшествовали поездки министра экономики Петера Альтмайера в ряд федеральных земель, принятие Плана действий энергосети (*Aktionsplan Stromnetz*) и проведение Сетевого саммита, на котором правительственные инициативы были согласованы с руководством земель (выдача разрешений на прокладку сетей находится в компетенции земель).

3.4. Выводы

Снижение энергопотребления и выбросов парниковых газов – позитивные итоги года с точки зрения целей ЭТ. Но рассчитывать на устойчивое продолжение этих тенденций в среднесрочной перспективе не приходится.

Острыми проблемами остаются высокий уровень затрат и завышенные, нереалистичные количественные цели ЭТ.

Сдержанность энергетической политики правительства формально может быть объяснена затянувшимся процессом формирования правительственной коалиции. Представляется, однако, что причины такого инерционного развития кроются в назревшей потребности пересмотреть инструменты и, в целом, стратегию энергетической трансформации с учётом накопленного опыта, в свете новых вызовов со стороны международной конкурентной среды и глобальной неопределённости в климатической политике.

ГЛАВА 4. РЫНОК ТРУДА – АКТУАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ*

4.1. Актуальное состояние

2018 г. стал рекордным по показателям занятости и снижению безработицы. Этому содействовали положительная экономическая конъюнктура, уверенный рост ВВП и высокие показатели германского экспорта.

По состоянию на декабрь 2018 г. в народном хозяйстве Германии насчитывалось почти 45 млн занятых⁶⁴. При этом *лиц без заработка (Erwerbslose)* было 1,34 млн человек (1,5 млн на конец 2017 г.)⁶⁵. Одновременно *безработных (Arbeitslose)* немецкая статистика насчитала в 2018 г. 2,34 млн человек (2017 г. – 2,53 млн человек)^{66,67}.

Количество безработных в отчётах Федерального статистического управления обычно примерно на миллион меньше, чем аналогичный показатель, опубликованный Федеральным агентством по труду. Похожие цифры привели ещё летом 2018 г. в своих прогнозах специалисты Института по изучению рынка труда и профессий. В своём исследовании они предсказали снижение численности безработных на 200 тыс. по сравнению с 2017 г. (с 2,53 млн до 2,33 млн человек)⁶⁸ и рекордный рост чи-

* А.К. Камкин.

⁶⁴ 45 Millionen Erwerbstätige im Dezember 2018. Pressemitteilung № 036 vom 31.01.2019. Statistisches Bundesamt. URL: https://www.destat.is.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2019/01/PD19_036_132.html (дата обращения 02.03.2019).

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Arbeitslosenquoten im Jahr 2018. Bundesagentur für Arbeit. Statistik. Januar 2019. S. 3. URL: https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/Arbeitslosenquote-Jahr-2018_ba030163.pdf (дата обращения 02.03.2019).

⁶⁷ Необходимо дать пояснение относительно данных двух показателей. В отличие от зарегистрированных безработных (*Arbeitslose*), Федеральное статистическое управление также публикует количество лиц без заработка (*Erwerbslose*). Для учёта лиц без заработка используется методология Международной организации труда. Под ними понимают людей, которые работают меньше часа в неделю (или вообще не работают), но готовы работать больше.

⁶⁸ Johann Fuchs, Markus Hummel, Christian Hutter, Sabine Klinger, Susanne Wanger, Enzo Weber and Gerd Zika. Aufschwung auf dem Höhepunkt. IAB Kurzbericht. Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 7/2018. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. S. 2. URL: <http://doku.iab>.

сла занятых до 44,94 млн (на 650 тыс. человек, из них 100 тыс. интегрированных в рынок труда беженцев) по сравнению с 44,29 млн в 2017 г.⁶⁹ Почти на 2% сократилось число самозанятых лиц: на конец 2018 г. 4,2 млн человек⁷⁰.

Общее количество получателей различных пособий по безработице на конец августа 2018 г. составило почти 4,77 млн лиц трудоспособного возраста. Их них пособие по безработице первого типа (*Arbeitslosengeld I*) получало 699 тыс. человек, что на 32 тыс. меньше показателей августа 2017 г. Пособие по безработице второго типа (*Arbeitslosengeld II*) выплачивалось 4,14 млн человек (на 229 тыс. меньше, чем в августе 2017 г.)⁷¹.

Пособие по безработице 1 представляет собой услугу социального страхования, пособие по безработице – государственное пособие нуждающимся. При этом получатели пособия первого типа должны учитывать, что альтернативные доходы (побочная занятость) влияют на размер пособия, а в случае длительного времени их получения могут даже привести к его отмене. Размер пособия первого типа – это процентное соотношение от последнего заработка получателя – для лиц без детей это 60%, для лиц с детьми 67% от зарплаты нетто⁷².

Пособие по безработице второго типа (*Hartz IV*) представляет собой базовую государственную помощь лицам, ищущим работу. Оно призвано помочь лицам, у которых пособие первого типа слишком низкое, или если они его совсем не получают, так как срок выплаты пособия первого типа ограничен.

4.2. Особенности немецкого рынка труда

Следует выделить несколько особенностей германского рынка в 2018 г.

de/kurzber/2018/kb0718.pdf (дата обращения 12.02.2019).

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ Kaiser, Arwid. Teilzeit-Republik Deutschland – das ist das wahre Jobwunder. URL: <http://www.manager-magazin.de/politik/konjunktur/arbeitsmarkt-rekord-erwerbstaetigkeit-weniger-prekaere-jobs-a-1246271.html> (дата обращения 15.02.2019).

⁷¹ Там же. S. 20.

⁷² Charlotte Bodinek. Arbeitslosengeld I und II – Wo liegt der Unterschied? URL: <https://www.bbx.de/arbeitslosengeld-und-ii-wo-liegt-der-unterschied/> (дата обращения 15.02.2019).

Рост доли молодёжи на рынке труда

Несмотря на неблагоприятную демографическую ситуацию, связанную со старением нации, молодёжь в ФРГ отмечается высокой динамикой на рынке труда. В группе лиц в возрасте 21 года занятыми было 26,1%, а среди молодёжи в возрасте 24 лет - 43,2%. При этом доля занятых в возрастной группе 31 год и старше составляет около 79%⁷³.

Для молодёжи характерно стремление искать работу самостоятельно. 86,4% молодых людей в возрасте от 15 до 34 лет занимались поиском работы без помощи службы занятости. Только 13,6% искало работу через различные государственные структуры⁷⁴. С увеличением возраста доля лиц, использующих для поиска работы помощь соответствующих структур, увеличивается.

Мобильность занятых среди молодёжи сильно зависит от образовательного уровня. Чем выше этот уровень, тем легче сотрудники соглашаются на переезд. Напротив, лица с низким образовательным уровнем реже готовы к переезду.

Интенсификация привлечения мигрантов и беженцев

В последние годы на рынок труда ФРГ стали активно выходить лица, получившие статус беженца. По состоянию на май 2018 г., почти 25% всех беженцев (совокупно более 1,4 млн человек с 2015 по 2017 гг.) имело работу⁷⁵. Власти страны разработали для этого ряд законодательных мер, обеспечивающих возможность их легального трудоустройства (см. рис. 1). При этом беженцы получают только временное разрешение на работу. По словам официальных лиц, беженцы получают такие рабочие места, где не обязательно свободное владение немецким языком. При этом представители профильных ведомств ожидают увеличения их доли на рынке труда⁷⁶. По состоянию на лето 2018 г. в немецкий рынок труда было интегрировано около

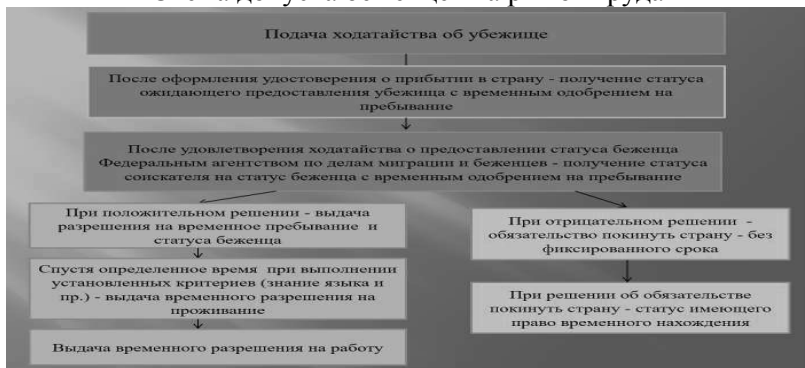
⁷³ Lisa Günther, Katharina Gawronski. Junge Menschen auf dem Arbeitsmarkt WISTA. Wirtschaft und Statistik, 1/2018 Statistisches Bundesamt. S. 16. URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/2018/01/JungeMenschenArbeitsmarkt_012018.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения 18.02.2019).

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ Jeder vierte Flüchtling hat einen Job. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtling-arbeitsmarkt-103.html> (дата обращения 18.02.2019).

⁷⁶ Там же.

Схема допуска беженцев на рынок труда



Источник: по материалам BAMF.

Другим важным источником пополнения рынка труда являются граждане ЕС из Восточной Европы – прежде всего из Польши и Румынии. По сообщениям Ведомства по труду по состоянию на июль 2018 г., количество занятых лиц на рынке труда ФРГ увеличилось на 700 тыс. человек, при этом 370 тыс. из них были граждане в основном восточно-европейских стран⁷⁸.

В совокупности в 2018 г. в ФРГ работало около 1,5 млн лиц с недостаточной занятостью из Восточной Европы, среди них 422 тыс. граждан Польши, 349 тыс. граждан Румынии, 614 тыс. граждан стран Южной Европы (Греции, Италии, Испании, Португалии)⁷⁹. Растущая интернационализация немецкого рынка труда – безусловно одна из знаковых тенденций 2018 г.

«Тихий резерв»

Среди важных факторов рынка труда ФРГ стоит упомянуть так называемый «тихий резерв». Под ним понимают совокупность лиц, которые готовы при определенных условиях выйти работать и при этом не считаются безработными, не подавая заявления на получение пособия по безработице. К данной груп-

⁷⁷ Arbeitsmarkt: Osteuropäer füllen Lücken. URL: <https://www.dw.com/de/arbeitsmarkt-osteurop%C3%A4er-f%C3%BCllen-l%C3%BCcken/a-45788868> (дата обращения 03.02.2019).

⁷⁸ Там же.

⁷⁹ Там же.

пе на рынке труда относят самозанятых, домохозяек, студентов, пенсионеров, желающих подрабатывать. Как отмечают исследователи, это – «важный индикатор для измерения неиспользованного потенциала трудовых ресурсов»⁸⁰. Общая численность желающих больше работать превышает 5 млн человек, но в 2017 г. по сравнению с 2016 г. эта цифра снизилась с 5,4 до 5,1 млн⁸¹. Однако, не всех из них немецкая статистика относит к собственно «тихому резерву». К данной категории причисляют лиц, недоступных для рынка труда, не ищущих работу или работающих недостаточное количество часов в неделю, а также охваченных системой образования.

Исследователи выделяют несколько специфических черт «тихого резерва». В абсолютном выражении в данной группе больше женщин, чем мужчин. Одновременно доля женщин среди лиц без заработка ниже, чем доля мужчин⁸². Женщины, занимающиеся воспитанием детей (в основном в возрасте до трёх лет), – одна из основных составляющих «тихого резерва».

В то же время среди пожилых людей гендерное соотношение примерно одинаковое.

Представители «тихого резерва» в массе своей отличаются относительно невысоким уровнем образования, почему им сложно найти постоянную работу. Более 70% лиц данной категории имели образовательный уровень не выше реальной школы, и только около 17 % – на уровне бакалавра или выше⁸³.

Отдельно немецкая статистика выделяет незанятых лиц, же-

⁸⁰ Dr. Martina Rengers. Ungenutztes Arbeitskräftepotential in der stillen Reserve. Wista, № 6/2016. S. 30-51. Statistisches Bundesamt. 2016. S. 34. URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/Broe_schuereArbeitsmarktBlick0010022169004.pdf%3F__blob%3DpublicationFile (дата обращения 03.02.2019).

⁸¹ Ungenutztes Arbeitskräftepotential im Jahr 2017: 5,1 Millionen Menschen wollen (mehr) Arbeit. Pressemitteilung № 260 vom 13.07.2018. URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/07/PD18_260_132.html (дата обращения 20.02.2019).

⁸² Dr. Martina Rengers. Ungenutztes Arbeitskräftepotential in der stillen Reserve. Wista, № 6/2016. S. 30-51. Statistisches Bundesamt. 2016. S. 37. URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/Broe_schuereArbeitsmarktBlick0010022169004.pdf%3F__blob%3DpublicationFile (дата обращения 03.02.2019).

⁸³ Там же. S. 37.

лающих работать, эта группа насчитывает более одного миллиона человек⁸⁴. Они, в отличие от «тихого резерва», менее доступны для рынка труда, но по возрасту и социальному статусу могут считаться работоспособными.

4.3. Будущее рынка труда через 10-15 лет

Тенденции на рынке труда ФРГ в 2018 г. дают возможность определить основные векторы и драйверы его среднесрочного развития.

Занятость в Германии меняется под воздействием социальных и технологических изменений в нескольких сферах, включая культуру труда, его организацию, формы занятости и ожидания занятых⁸⁵. Аналитики компании PwC выделили следующие факторы, определяющие трансформации на рынке труда: технологические прорывы; демографические изменения; урбанизация; смещение центров мировой экономики; климатические изменения и нехватка ресурсов⁸⁶. Этим обуславливается и переход к новым формам занятости и трудовых отношений, и масштабные миграционные процессы, влияющие на рынок труда.

4.3.1. Цифровая трансформация рынка труда

Дальнейшее развитие рынка труда будет проходить под воздействием таких факторов, как цифровизация, рост численности и влияния мигрантов, появление новых и нестандартных форм занятости (удалённая работа, фрилансерство, стартапы и пр.).

В последние годы понятие «цифровая трансформация» применяется не только к индустрии, но и к рынку труда. Таким образом, стратегия «Индустрия 4.0» влечёт за собой такое явление, как «Работа 4.0» (революционное изменение условий труда, требуемых навыков, профессий и форм занятости).

Новые технологии приведут к возникновению новых и отмиранию старых профессий. «Работа 4.0» окажет положитель-

⁸⁴ Там же. S. 39.

⁸⁵ Kompetenz- und Qualifizierungsbedarfe bis 2030. Ein gemeinsames Lagebild der Partnerschaft für Fachkräfte. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Zukunftsgerechte Gestaltung der Arbeitswelt und Arbeitskräftesicherung. Berlin, 2017. S. 16. URL: <http://www.z-punkt.de/de/studien/studie/kompetenz-und-qualifizierungsbedarfe-bis-2030/564> (дата обращения 14.02.2019)/

⁸⁶ Workforce of the future. The competing forces shaping 2030. PwC, 2018. P. 14. URL: https://www.pwc.com/it/it/publications/assets/docs/PwC_Workforce-of-the-future_2030.pdf (дата обращения 03.02.2019),

ное влияние в первую очередь на такие отрасли, как информационные технологии, робототехника и нетворкинг. Использование облачных технологий, искусственного интеллекта создаёт новые профессии и приводит к вымиранию некоторых привычных сфер деятельности. В робототехнике современные технологии приводят к снижению габаритов и стоимости технологических систем, расширяют потенциал их использования, в том числе мелким бизнесом, в качестве примера можно привести развитие 3D печати. Нетворкинг содействует возникновению кибер-физических нейросетей, включающих компьютеры, сенсоры, датчики. Возникают новые модели бизнеса, рассчитанные на запросы конкретного заказчика, что ведёт к принципиальным переменам на рынке труда.

Исследователи рынка труда составили несколько вариантов его долгосрочного развития (до 2030 г.) под воздействием цифровой трансформации. Согласно первому, базовому сценарию процесс цифровизации будет проходить поэтапно и количество занятых к 2030 г. будет примерно на уровне 2014 г.⁸⁷ Альтернативный сценарий ускоренной цифровизации, которой будет подчинена инфраструктурная политика, обеспечивает рост производительности труда и занятости при серьёзных структурных преобразованиях немецкого рынка труда. К 2030 г. ожидается потеря около 750 тыс. рабочих мест в 27 отраслях промышленности, в розничной торговле, транспорте и пр. Но будет создан почти 1 млн новых рабочих мест в таких отраслях, как ИТ, прикладные исследования и пр. В итоге планируется рост числа занятых лиц к 2030 г. на 250 тыс. человек⁸⁸.

4.3.2. Новые нестандартные формы занятости и поиска работы

Можно выделить несколько тенденций развития новых форм и типов занятости в 2018 г.

Классический принцип организации вертикально интегрированных крупных компаний с социальными гарантиями сотрудникам принадлежит прошлому. Постепенно будет выстраивать-

⁸⁷ Weißbuch Arbeiten 4.0. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin, 2017. S. 48. URL: <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a883-weissbuch.html> (дата обращения 03.02.2019).

⁸⁸ Там же.

ся иная парадигма трудовых отношений. Социологи и экономисты говорят о таких моделях, как «Lean Production», «Lean Management», предполагающих рост влияния финансовых инвесторов и ТНК на отношения работодателя и наемного сотрудника при одновременном снижении роли государства и отчасти профсоюзов.

Стоит назвать цифровые платформы – новые модели бизнеса, порождающие и новые формы занятости. Задача подобных платформ – быть своего рода посредниками между группами пользователей в рамках цифровой «экосистемы». К таковым можно отнести различные сервисы – *Blablacar*, *Booking.com*, *каршеринг* и цифровые торговые площадки (*e-Bay*, *Alibaba*, *MyHammer*), где продавцы и покупатели взаимодействуют напрямую. Их использование позволяет поставщику сокращать логистические издержки и широко использовать труд самозанятых, лиц с недостаточной занятостью⁸⁹.

Другой важной тенденцией является рост гибкости занятости относительно места и времени работы. На рынке труда ФРГ увеличивается доля фрилансеров и лиц, работающих удалённо. Такие сотрудники могут сами формировать свой график и определять место работы. Современные наёмные сотрудники более мобильны и в вопросах смены профессии, что обусловлено постепенным вымиранием целого ряда специальностей и необходимостью быстро переучиваться.

Эксперты отмечают, что с ростом сетевых и гибких моделей производства товаров и услуг будет углубляться дифференциация форм занятости. Эксперты подчёркивают, что «успех тарифных переговоров в будущем будет сильнее, чем сегодня, зависеть от обладания подходящими компетенциями и соответствующей квалификацией»⁹⁰. Цифровая трансформация сопровождается ростом гибкости рабочего времени и деконцентрацией рабочих мест. Скоростной интернет и сетевые технологии сде-

⁸⁹ Weißbuch Arbeiten 4.0 ... Op. cit. S. 53.

⁹⁰ Kompetenz- und Qualifizierungsbedarfe bis 2030. Ein gemeinsames Lagebild der Partnerschaft für Fachkräfte. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Zukunftsgerechte Gestaltung der Arbeitswelt und Arbeitskräftesicherung. Berlin, 2017. S. 16. URL: <http://www.z-punkt.de/de/studien/studie/kompetenz-und-qualifizierungsbedarfe-bis-2030/564> (дата обращения 03.02.2019).

лают рабочий офис мобильным и доступным в режиме 24/7. Важную роль будут играть отраслевые особенности компаний.

Изменение условий и режима труда, индивидуализация товаров и услуг под запросы конкретного заказчика сделают необходимым гибкий рабочий график для широкого слоя работников. Всё большее распространение будут приобретать работа в выходные дни и подвижный график. Широкое использование внешних (аутсорсинг, временная занятость) и внутренних возможностей регулирования рабочего потенциала только повышает требования к мобильности работников. Уже сегодня каждый четвёртый наёмный сотрудник задерживается допоздна, а каждый десятый трудится в ночное время, 26% сотрудников работает по субботам и 14% – по воскресеньям⁹¹. Сходная картина вырисовывается и с точки зрения географической мобильности.

Динамика цифрового мира труда будет ускоряться. От точных и своевременных ответов на поставленные сегодня вопросы зависят успехи немецкой экономики в условиях обострения международной конкуренции. Для этого «Индустрия 4.0» и «Работа 4.0» должны стать повседневным явлением в большинстве предприятий не только крупного, но и малого бизнеса.

4.4. Выводы

2018 г. стал рекордным для рынка труда ФРГ по основным ключевым показателям – наименьшему числу безработных и максимальному количеству занятых, что стало следствием положительной внутренней и внешней конъюнктуры. Одновременно для немецкого рынка труда характерно наличие обширного «тихого резерва» незанятых лиц и высокий уровень мобильности трудоспособного населения. Государство заинтересовано в активном вовлечении мигрантов и беженцев и их интеграции. Для этого правительство разработало в 2018 г. ряд программ.

Рынок труда в Германии вступил в фазу глубокой структурной трансформации. «Работа 4.0» выдвигает новые требования в связи с ожидаемыми в ближайшие годы масштабными изменениями форм занятости, структуры отношений работодателей и наёмных сотрудников, возникновением новых отраслей и по-

⁹¹ Weißbuch Arbeiten 4.0 ... Op. cit. S. 74.

степенном исчезновении тех, что не вписываются в «Индустрию 4.0». Прогнозы говорят о том, что в ближайшее десятилетие на рынке труда в ФРГ произойдут серьёзные структурные изменения, которые затронут как формат трудовых отношений, так и формы занятости, не говоря уже о возникновении целых отраслей будущего, где будут востребованы высоко квалифицированные специалисты.

ГЛАВА 5. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА*

В 2017–2018 гг. число прибывающих в ФРГ нелегальных мигрантов резко сократилось. Если в 2015 г. количество первичных прошений о предоставлении убежища в стране составило 544 тыс., а в 2016 г. – 839 тыс., в 2017 г. – 222 тыс., то в 2018 г. было подано лишь 185 тыс. ходатайств⁹². Число мигрантов, высланных из страны, составило 23,6 тыс., что практически аналогично показателю 2017 г. (23,9 тыс.)⁹³. Большая часть из них вернулась в страны своего происхождения – Албанию, Косово и Сербию.

Финансирование мер по интеграции прибывающих в Германию беженцев стало одной из самых крупных статей в бюджете ФРГ. Так, на неё в ближайшие три года планируется выделить 13 млрд евро, а на регистрацию вновь прибывающих мигрантов и предоставление им жилья – 5,2 млрд евро. Ещё 21 млрд евро необходимо будет направить на социальные выплаты беженцам⁹⁴.

* А.В. Огнева.

⁹² Согласно статистике Федерального Ведомства по делам беженцев и миграции большинство заявлений о признании статуса беженца было подано гражданами Сирии (44,1 тыс.), Ирака (16,3) и Ирана (10,8 тыс.): на них пришлось 44,1% всех поданных заявлений. Среди других крупных стран – поставщиков мигрантов: Нигерия (10,2 тыс.), Турция (10,2 тыс.), Афганистан (9,9 тыс.), Сомали (5,1 тыс.) и Российская Федерация (3,9 тыс.). См.: Hanewinkel, V., Hartmann, L., Migrationspolitik. Monatsrückblick, in: Dossier der Bundeszentrale für politische Bildung. URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/285758/migrationspolitik-januar-2019> (дата обращения 25.01.2019).

⁹³ Zahlen zu Asyl in Deutschland. Infografiken zu Asylgesuchen, Asylanträgen, Asylentscheidungen und Abschiebungen. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland#Abschiebungen> (доступ 12.03.2019).

⁹⁴ Kosten der Migration: 78 Milliarden Euro für Flüchtlingspolitik bis 2022,

В целом, согласно информации Федерального министерства финансов, до конца 2021 г. Германия потратит на миграционную политику 78 млрд евро⁹⁵, в т.ч. 31 млрд евро на борьбу с причинами миграции на родине беженцев⁹⁶.

5.1. Коалиционный договор: миграционная политика очередной «большой коалиции»

12 марта 2018 г. в Берлине был подписан коалиционный договор между ХДС/ХСС и СДПГ, получивший название ««Новое начало для Европы. Новая динамика для Германии. Новая солидарность для нашей страны», а 14 марта к присяге было приведено новое 4-е правительство «большой коалиции»⁹⁷.

В документе, состоящем из 177 страниц, миграционной политике уделено особое внимание⁹⁸. Центральным пунктом стало требование ХСС ввести количественные ограничения на нетто-приток мигрантов в течение года (от 180 тыс. до 220 тыс., в т.ч. и членов их семей). Помимо этого были внесены уточнения по правилам въезда в ФРГ мигрантов в рамках воссоединения семей. В частности, договор предусматривает принятие закона, разрешающего въезд в Германию родственникам беженцев, получивших в ФРГ ограниченную степень защиты (не более 1 тыс. человек в месяц).

Одно из основных положений коалиционного договора в сфере миграции – управление потоками мигрантов должно ори-

19.05.2018.URL: <https://www.faz.net/aktuell/politik/78-milliarden-euro-fuer-fluechtlingspolitik-bis-2022-15598121.html> (дата обращения 30.01.2019).

⁹⁵ Для сравнения: ежегодный оборонный бюджет ФРГ в 2019 и 2020 гг. составит по 42,9 млрд. евро. См.: Kapitel 3.2.2.1. Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022. URL: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2018/0301-0400/331-18.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (дата обращения 10.02.2019).

⁹⁶ Предполагается, что расходы федерального бюджета составят около 70 млрд евро. Ещё 8 млрд евро, согласно коалиционному договору, до 2021 г. должны быть направлены из федерального бюджета властям федеральных земель и коммун для покрытия их расходов на решение текущих задач миграционной политики.

⁹⁷ Правительства «большой коалиции»: 1) 1966–1969 гг. – кабинет К.Г. Кизингера; 2) 2005–2009 гг. – 1-й кабинет А. Меркель; 3) 2013–2017 гг. – 2-й кабинет А. Меркель; 4) с 2018 г. – 4-й кабинет А. Меркель.

⁹⁸ См. главу 8 Коалиционного договора «Управлять миграцией – содействовать и помогать интеграции». URL: <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw11-koalitionsvertrag/546979> (дата обращения 20.02.2019).

ентироваться на способность немецкого общества справиться с их интеграцией. Решено создать парламентскую Комиссию по изучению причин притока беженцев⁹⁹. Для сокращения миграции предусмотрены такие меры как увеличение финансовой помощи по линии Управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН, Всемирной продовольственной программы ООН и в рамках программ Министерства экономического сотрудничества и развития ФРГ.

Партнёры согласовали создание центров компактного размещения вновь прибывающих мигрантов – «ANkER»¹⁰⁰, призванных ускорить процедуры предоставления убежища и возвращения отвергнутых просителей в страны происхождения.

В коалиционном договоре прописаны мероприятия по интеграции не только вновь прибывших мигрантов, но и проживающих в стране длительное время лиц с миграционным прошлым. Эти усилия объединяются в рамках крупномасштабной федеральной стратегии по интеграции, основанной на принципе «требовать и поощрять»¹⁰¹. Предусматривается дальнейшее развитие введённой в 2005 г. системы интеграционных курсов для мигрантов и тесная координация усилий в этой сфере между федеральным центром, землями и коммунарами.

Договор содержит важное положение о законопроекте по поддержке трудовой миграции, содержащего комплекс мер по упрощению въезда в страну квалифицированных специалистов из третьих стран и их интеграции в трудовой рынок Германии.

5.2. «Генеральный план по миграции». Влияние миграционной тематики на земельные выборы

При переходе от распределения министерских портфельей к наполнению положений договора реальным содержанием стало ясно, что миграционная тематика станет основной причиной

⁹⁹ Kommission Fluchtursachen. На конец 2018 г. Комиссия ещё свою работу не начала. Текст договора см. URL: <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw11-koalitionsvertrag/546979> (дата обращения 24.11.2018).

¹⁰⁰ Акроним от «Ankunft-, Entscheidungs – und Rückführungseinrichtungen» – «Учреждения по приёму, принятию решений и высылке».

¹⁰¹ Принцип «поощрять и требовать» в отношении мигрантов был провозглашён А. Меркель ещё в 2010 г. после выхода в свет книга Т. Саррацина «Германия. Самоликвидация».

разногласий в правящей коалиции.

Важнейшую роль в этом сыграл председатель ХСС Х. Зеехофер, получивший в 4-м кабинете А. Меркель пост главы Министерства внутренних дел, по вопросам строительства и Родины¹⁰² – ключевого ведомства при реализации миграционной политики ФРГ.

Начиная с осени 2015 г., когда А. Меркель приняла решение об открытии немецких границ для следовавших по «балканскому маршруту» беженцев, Х. Зеехофер (на тот момент премьер-министр Баварии) оставался одним из самых последовательных критиков канцлерин. В своих публичных выступлениях баварец постоянно говорил о нарушении национальных и европейских правовых норм, обвинял А. Меркель в том, что она не желала даже слышать о введении «верхней границы», ограничивающей максимально возможное число мигрантов, которых способна принять ФРГ. Но дальше жёстких риторических битв разногласия с ХДС не заходили: в феврале 2017 г. Х. Зеехофер объявил о поддержке кандидатуры А. Меркель на выборах в бундестаг, обосновав своё решение необходимостью сохранить международную стабильность и ведущую роль Германии, которую она имеет благодаря её руководству¹⁰³.

Однако уже в первый день на посту министра внутренних дел в Берлине Х. Зеехофер, отличившийся в коалиционных переговорах жёсткой позицией по отношению к мигрантам, привлёк внимание местных СМИ, заявив в интервью газете «Бильд», что «ислам не является частью Германии»¹⁰⁴. Высказывание вызвало широкий общественный резонанс и незамедлительную реакцию партнёров по коалиции. А. Меркель ответила, что «немецкие мусульмане являются частью Германии точно так же, как и

¹⁰² До 2018 г. Министерство внутренних дел. Х. Зеехофер настоял на включении в компетенцию ведомства вопросов строительства, а также добавлении в название министерства слова «Родина» (*Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*).

¹⁰³ Merkel bekräftigt Nein zur Obergrenze. URL: <https://sueddeutsche.de/politik/bundestagswahl-merkel-jetzt-ach-kanzlerkandidatin-der-CSU-1.3365826> (дата обращения 23.10.2018).

¹⁰⁴ См.: URL: <https://www.bild.de/bild-plus/politik/inland/islam/heimat-minister-seehofer-islam-gehoert-nicht-zu-deutschland-55108896,view=conversionToLogin.bild.html> (дата обращения 30.10.2018).

ислам»¹⁰⁵, а Уполномоченная правительства ФРГ по вопросам миграции, беженцев и интеграции А. Видман-Мауц (ХДС) подчеркнула, что суждения, подобные тем, что озвучил Х. Зеehoфер, «никак не помогают справиться со стоящими перед нами вызовами»¹⁰⁶.

Тревогу немецкой общественности вызвала не столько суть дискуссии – вопрос о принадлежности ислама к немецкому обществу ведётся в Германии на протяжении последних десяти лет – сколько само наличие противоречий между ХСС и ХДС (их принято считать частями единого целого), которые к концу мая переросли в политический кризис. Х. Зеehoфер объявил о презентации подготовленного его ведомством «Генерального плана по миграции» из 63 пунктов¹⁰⁷. Однако в связи с возникшими разногласиями по п. 27 документа назначенная на начало июня презентация была отложена по просьбе А. Меркель.

В предложенной Х. Зеehoфером редакции п. 27 лица, уже подавшие заявку на предоставление убежища в одной из стран ЕС, при пересечении границы ФРГ, как и граждане из т.н. «безопасных государств», подлежат немедленной депортации¹⁰⁸. Федеральный канцлер указала партнёру по коалиции, что такое требование отсутствует в коалиционном договоре, а кроме того необходимо согласовать данный вопрос со странами ЕС, на которых приходится основной поток мигрантов.

Поиску компромисса с ХДС Х. Зеehoфер предпочёл действие на обострение: 18 июня 2018 г. он поставил ультиматум А.

¹⁰⁵ См.: Merkel widerspricht Horst Seehofer – «Islam gehört zu Deutschland». URL: <https://de.reuters.com/article/deutschland-islam-merkel-idDEKCN1GS1RX> (дата обращения 30.10.2018).

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Masterplan zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung. URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-masterplan-migration/topthema-masterplan-migration.html> (дата обращения 24.11.2018).

¹⁰⁸ Концепция «безопасного государства происхождения мигранта» была закреплена в Директиве ЕС 2005/85/ЕС в 2005 г. Обновлённая Директива 2013/32/ЕС разъясняет, что безопасная страна происхождения мигрантов подразумевает наличие демократических и правовых процедур, при которых любые нарушения прав человека, в том числе в период военного конфликта, могут быть расследованы и осуждены независимым органом. В Германии к таким государствам причисляют страны – члены ЕС, Норвегию, Швейцарию, балканские страны, включая Косово, Гану и Сенегал.

Меркель, пригрозив вывести ХСС из традиционного фракционного блока с ХДС. Более того, баварец через СМИ оскорбительно высказался в адрес А. Меркель, заявив, что «больше не может работать с этой женщиной» и «не позволит быть уволенным канцлерин, которая является таковой только благодаря мне»¹⁰⁹.

После того как в течение недели политический кризис, вызванный противоречиями между ХДС и ХСС вокруг миграционной проблемы, находился во временно замороженном состоянии, обсуждение этого вопроса было вынесено на саммит ЕС в Брюсселе 28-29 июня 2018 г. Результаты встречи нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, во встрече приняли участие только 16 из 23 стран – членов ЕС. Страны Вышеградской группы (Венгрия, Польша, Чехия, Словакия) – наиболее последовательные противники миграционной политики действующего правительства ФРГ – отказались от участия в саммите. С другой стороны, А. Меркель в условиях конфликта с партнёром по коалиции удалось на внешнеполитической арене достигнуть с рядом стран ЕС договорённости о мерах по укреплению внешних границ ЕС, в т.ч. за счёт привлечения ООН и активизации сил Фронтекса.

Поддержка «канцлерин» в эти дни внутри страны возросла: представители практически всех политических сил высказали критику в адрес Х. Зеehoфера, который в стремлении заработать политические очки на межпартийных разногласиях в преддверии земельных выборов в Баварии, ставит под удар единство коалиционного правительства и даже злоупотребляет служебным положением¹¹⁰.

5 июля ХДС, ХСС и СДПГ согласовали пакет срочных мер по ужесточению миграционной политики, в т.ч. по созданию транзитных центров на австро-германской границе и высылке нелегальных мигрантов в случае наличия у них поданного прошения на убежище в другом государстве ЕС. Таким образом, кризис был преодолён, но кредит доверия к правящей коали-

¹⁰⁹ Der nächste Zoff ist für Merkel und Seehofer nicht weit. URL: <https://www.tagesspiegel.de/politik/cdu-csu-der-naechste-zoff-ist-fuer-merkel-und-seehofer-nicht-weit/22954594.html> (дата обращения 03.11.2018).

¹¹⁰ На титульном листе «Генерального плана» Х. Зеehoфер подписался как председатель ХСС, а не министр внутренних дел.

ции существенно снизился¹¹¹.

Реализация отдельных пунктов «Генерального плана по миграции» была начата практически незамедлительно: 1 августа на территории Баварии было открыто семь центров компактного размещения беженцев. Предполагается, что до февраля 2019 г. они будут работать в тестовом режиме, затем, после оценки их деятельности, правительство Германии при поддержке федеральных земель должно будет создать необходимую правовую базу, регулирующую функционирование таких центров. Помимо этого, к началу ноября 2018 г. начали функционировать ещё два пилотных проекта: «ANker-центры» в Саксонии (Дрезден) и Сааре (Лебах).

Одновременно 1 августа вступил в силу закон о воссоединении семей беженцев с ограниченной степенью защиты, ставший частью коалиционного соглашения нынешнего федерального правительства. Ещё до этой даты в посольства ФРГ в приграничных с Сирией странах было подано около 28 тыс. заявлений на воссоединение семей¹¹². В настоящее время при обработке документов германский МИД делает упор на «гуманитарные основания». Предпочтения отдаются семьям, разделённым длительное время, имеющим несовершеннолетних детей, в случаях наличия серьёзных угроз здоровью и жизни членов семьи, чей родственник имеет право на частичную защиту в ФРГ, а также наличия у родственников беженцев потребности в уходе или инвалидности.

Политический кризис вокруг «Генерального плана по миграции» отразился на итогах прошедших осенью выборах в земельные парламенты Баварии и Гессена. Как и прогнозировалось, партии, формирующие коалицию на общегерманском уровне, понесли ощутимые потери. Так в Баварии, ХСС получил лишь 37,2 % голосов (в 2013 г. – 47,7%), а СДПГ потеряла поддержку более 50 % избирателей, набрав 9,7% голосов про-

¹¹¹ Подробнее о миграционном кризисе и его последствиях см.: Белов В.Б. Внутри- и внешнеполитические аспекты миграционного кризиса в Германии, Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2018, №4, С. 49-56.

¹¹² 28.000 Anträge auf Familienzusammenführung. URL: <https://www.tagesspiegel.de/politik/familiennachzug-28-000-antraege-auf-familienzusammenfuehrung/22808572.html> (дата обращения 22.01.2019).

тив 20,6% в 2013 г. При этом «антимигрантскую» «АдГ» поддержали 10,2% избирателей, впервые обеспечив ей попадание в баварский парламент¹¹³.

В Гессене ситуация развивалась по схожему сценарию. На земельных выборах 28 октября ХДС получил 27% голосов (в 2013 г. – 38,3%), а СДПГ и «Зелёные» – по 19,8% (в 2013 г. – 30,7% и 11,1% соответственно)¹¹⁴. «АдГ», в преддверии выборов сделавшая акцент исключительно на жёсткую критику А. Меркель и её миграционной политики, получила 13,1% голосов и также вошла в местный ландтаг¹¹⁵.

Согласно опросам института общественного мнения Infratest Dimar, проведённого в Баварии, 73% опрошенных бывших избирателей ХСС к причинам, которые привели к разочарованию в партии отнесли «чрезмерное фокусирование ХСС на вопросах миграционной политики и замалчивание других важных тем», 63% – «бесконечные споры по вопросам миграции». 54% опрошенных также посчитали, что, выступая зачастую резко по отношению к мигрантам, ХСС отходит от христианских ценностей как программной установки¹¹⁶.

5.3. Влияние миграции на рынок труда в ФРГ и проект закона о трудовой миграции

К началу 2018 г. в Германии была зафиксирована рекордно низкая безработица и высокая занятость. Согласно Федеральному агентству по труду, на январь 2018 г. в Германии насчитывалось 2,385 млн безработных, что на 183 тыс. меньше, чем на начало января 2017 г. (5,3% трудоспособного населения). Одновременно Федеральное статистическое ведомство в Висбадене опубликовало средний показатель занятости за весь 2017 г., также оказавшийся рекордным: в 2017 г. на территории ФРГ трудовой деятельностью занимались 44,3 млн человек, что на 638

¹¹³ Ergebnisse der Landtagswahlen vom 14. Oktober 2018. Der Landeswahlleiter des Freistaates Bayern. URL: <https://www.landtagswahl2018.bayern.de/> (дата обращения 20.12.2018).

¹¹⁴ Для сравнения: результаты этих двух партий на выборах в Гессене пять лет назад были соответственно 38,3% и 30,7%.

¹¹⁵ Landtagswahl2018 . Hessen. URL: <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2018-10-28-LT-DE-HE/index.shtml> (дата обращения: 24.01.2019).

¹¹⁶ См.: Wahlmonitor Bayern. URL: <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2018-10-14-LT-DE-BY/index.shtml> (дата обращения 20.12.2018).

тыс. больше, чем в среднем в 2016 г. Прогнозы на 2018 г. были схожими и предполагали дальнейшее увеличение занятости и рост дефицита трудовых кадров, прежде всего в таких отраслях, как транспорт и логистика, сбыт, металлообработка, машино- и автомобилестроение, энергетика, электротехника, строительство и здравоохранение.

Несмотря на то что начиная с 2005 г. в ФРГ был принят ряд мер, направленных на привлечение в страну профессионалов из третьих стран¹¹⁷, в т.ч. программы по трудоустройству «*Green Card*» (2000–2004 гг.) и европейской «*Blue Card*» (с 2009 г.), Закон о миграции (2005 г.), Закон «Об улучшении признания полученных за границей квалификаций» (2012 г.), количество выданных разрешений на работу и пребывание в стране высококвалифицированных мигрантов оказалось более чем скромным.

Поэтому с началом работы нового правительства партии – участницы «большой коалиции» активизировали работу над текстом законопроекта ««Об иммиграции квалифицированной рабочей силы»». 2 октября министры всех трёх входящих в коалицию партий на пресс-конференции¹¹⁸ заявили о согласовании основных пунктов будущего закона.

Его целью является привлечение квалифицированных рабочих кадров из государств, не входящих в ЕС для обеспечения будущего экономики страны. Комментируя достижение компромисса по новому законопроекту, министр внутренних дел Х. Зеехофер подчеркнул, что он является «прагматичным, ориентированным на экономическую практику ответом на существующие жизненные реалии»¹¹⁹, в аналогичном ключе высказались и присутствующие на конференции Х. Хайль и П. Альтмайер.

Впервые в истории Германии законопроект вводит единое определение квалифицированных специалистов: к таковым от-

¹¹⁷ Под третьими странами подразумеваются государства, не входящие в Европейский союз.

¹¹⁸ В пресс-конференции приняли участие министр внутренних дел, по вопросам строительства и Родины Х. Зеехофер (ХСС), министр экономики и энергетики П. Альтмайер (ХДС) и министр по труду и социальным вопросам Х. Хайль (СДПГ).

¹¹⁹ Eckpunkte beschlossen. Fachkräfteeinwanderung neu regeln. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fachkraefteeinwanderung-neu-regeln-1532888> (дата обращения: 27.02.2019).

несены не только люди с высшим, но и со средним специальным образованием¹²⁰. При этом, если специалисты с высшим образованием уже и сейчас при наличии ряда условий могут приезжать в ФРГ на поиски работы, то, согласно новому закону, такую возможность получают все мигранты, имеющие признанное в Германии свидетельство о профессиональной квалификации. Это касается их права на пребывание на территории ФРГ в течение 6 месяцев, но при наличии возможности самостоятельно финансировать своё пребывание в стране в этот срок. Текст закона довольно чётко определяет финансовые издержки, с которыми германское правительство столкнётся в ходе реализации закона¹²¹. Для их оптимизации предусмотрено сделать процесс получения разрешения на пребывание и работу прибывающих специалистов более быстрым и прозрачным, перераспределив большую часть ответственности по обработке соответствующих документов в центральные земельные ведомства по делам иностранцев.

Одновременно был согласован проект второго закона «О праве на ограниченное пребывание в стране в связи с получением профессионального образования и профессиональной занятости». Он предусматривает возможность находиться в ФРГ в течение 30 месяцев хорошо интегрированным иностранцам, которым Ведомство по делам иностранцев отказало в статусе беженца.

Планируется, что после прохождения процедуры утверждения в парламенте ФРГ оба закона вступят в силу с 1 января 2020 г.

Обнадёживающие цифры по интеграции уже прибывших мигрантов в трудовой рынок Германии опубликовал Институт

¹²⁰ В тексте законопроекта также чётко прописано, что его целевой аудиторией являются трудовые мигранты, а не беженцы. Gesetzgebungsverfahren. Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Informationen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/fachkraefteeinwanderung.html> (дата обращения: 27.02.2019).

¹²¹ См.: Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (Kabinettsfassung). URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/fachkraefteeinwanderungsgesetz-kabinettsfassung.pdf;jsessionid=9340BC0CAA24A1E0B8F0657ED9A2417E.1_cid364?__blob=publicationFile&v=7 (дата обращения: 27.02.2019).

исследования рынка труда и профессионального образования: на начало 2018 г. 21% опрошенных мигрантов со статусом беженца занимались трудовой деятельностью, тогда как в 2016 г. таковых было лишь 9%. Аналогичный позитивный тренд просматривается и с точки зрения овладения немецким языком: 99% опрошенных ответили, что на момент приезда в ФРГ в 2015 г. немецкого языка они не знали, на начало 2018 г. 33% из них заявили, что уже владеют языком на хорошем уровне. Однако из этой группы выпадают лица женского пола с детьми, зачастую не посещающие языковые интеграционные курсы: квота их занятости на рынке труда, согласно исследованию Института составляет 3%¹²².

5.4. Выводы

«Ситуация 2015 г. не может и не должна повториться»¹²³, – эти слова, впервые произнесённые А. Меркель на съезде партии ХДС в Эссене в декабре 2017 г. стали наиболее цитируемыми в 2018 г. Первой попыткой выстроить миграционную политику страны в духе её Эссенской речи стал коалиционный договор, закрепивший необходимость ограничения ежегодного числа прибывающих в ФРГ беженцев и членов их семей, создание транзитных центров по приему беженцев, борьбу с причинами бедствий в странах происхождения мигрантов и легализацию трудовой миграции из третьих стран. Определённые достижения в реализации его отдельных положений, в частности, согласование законопроекта по трудовой миграции, несомненно, можно причислить к успехам правительства А. Меркель.

Между тем миграционная политика оставалась на протяжении всего года камнем преткновения в работе «большой коалиции». Расхождения во взглядах по ряду аспектов в миграционной сфере между А. Меркель и Х. Зеехофером, в том числе по вопросу изменения правила приёма беженцев, привели в начале лета к кризису правительства ФРГ продолжавшегося несколько недель, а также к плачевным результатам партий «большой коалиции» на земельных выборах в Гессене и Баварии, повлёкших

¹²² Ibid.

¹²³ CDU-Parteitag: Rede von Angela Merkel am 06.12.2016. Video. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=rUqZHSK7Rt4> (дата обращения 02.02.2019).

за собой решение А. Меркель не выдвигать свою кандидатуру на пост председателя ХДС в декабре.

Скорее всего, в ближайшем будущем будет продолжена реализация миграционных положений коалиционного договора. Однако не исключено, что под давлением общественного мнения, с учётом позиции входящей в коалицию ХСС, на повестке дня встанет вопрос об ужесточении правил прибытия беженцев в ФРГ и процесса обработки документов на получение ими соответствующего статуса. Среди возможных обсуждаемых мер – упрощение правовых процедур признания статуса беженца, сокращение объёмов социальных выплат и обеспечение незамедлительной высылки мигрантов, совершивших противоправные действия.

ГЛАВА 6. СФЕРА ОБРАЗОВАНИЯ В ФОКУСЕ 4-го КАБИНЕТА А. МЕРКЕЛЬ *

Четвёртая глава коалиционного договора нового кабинета правительства ХДС, ХСС и СДПГ посвящена программе действий в сфере образования, науки и цифровизации. Объединение впервые в одну повестку неслучайно. В XXI в. немецкая образовательная система стоит перед серьёзными вызовами глобализации и цифровой трансформации.

Министр образования Аня Карличек¹²⁴ в правительственном заявлении о текущей политике в сфере образования и науки новой Большой коалиции 22 марта 2018 г. отметила: «в коалиционном договоре мы поставили себе цель создать новую динамику и новую сплочённость для Германии»¹²⁵. Для реализации ам-

* Е.В. Романова.

¹²⁴ Вступила в должность в марте 2018 г. В отличие от своих предшественниц, которые до того, как заняли пост федерального министра, проявили себя на должностях земельных министров, А. Карличек была парламентарием от партии ХДС с 2013 г. занималась финансовыми темами. С 2017 г. была ответственным секретарём фракции ХДС/ХСС. Ее назначение связывают с обещанием А. Меркель соблюдать паритетные квоты для женщин и традицией регионального паритета на ключевых постах в правительстве, где не хватало представителя от крупнейшей федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия.

¹²⁵ Breite Kritik an der Bildungs- und Forschungspolitik der Regierung. 20.03. 2018. URL: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw12-de-regie>

бициозной программы по модернизации сферы образования министр распоряжается четвёртой по величине расходной статьёй в рамках федерального бюджета в размере 16,7 млрд евро, из которых 5 млрд будет направлено на цифровизацию инфраструктуры в школах. «Мы хотим усиленно инвестировать в будущее молодых людей... во всех регионах Германии»¹²⁶, – сказала министр. Выполнить обещание в общенациональном масштабе весьма трудно, так как в этом случае необходимо изменение федерального закона.

В условиях усиления глобальной конкуренции роль знания как триггера экономического развития только усиливается. В этой связи необходимость в обновлении инфраструктуры и основных фондов в образовательном секторе, а также резкое увеличение числа студентов являются важными предпосылками для того, чтобы реформы, начатые в 2000-е г. и планируемые к завершению в 2020 г., были продолжены и в дальнейшем.

6.1. Поддержка школ в сфере развития цифровой инфраструктуры

В финансировании школьного образования доля государственных расходов составляет 87%, высшего образования – 83%, дошкольного образования – 51%, в обучении на производстве – 24% и в мероприятиях по повышению квалификации – 10%¹²⁷.

Для реализации цифровой трансформации новое правительство продвигает Пакт «Цифровая инфраструктура в школах» (Цифровой пакт). Однако закон о Цифровом пакте, который анонсировала ещё в 2016 г. Йоанна Ванка, министр образования в 3-м кабинете А. Меркель, вызвал острую полемику в политических кругах, что замедлило его принятие.

На финансирование Пакта выделено 5 млрд евро на пять лет, из которых 3,5 млрд евро предусмотрено реализовать уже в текущем легислатурном периоде (2018–2021 гг.). Согласно его условиям требуется софинансирование со стороны федеральных земель в размере 0,5 млрд. На каждую из 40 тыс. школ в Германии в среднем будет израсходовано порядка 137 тыс. евро или

rungserklaerung-bildung-547602 (дата обращения 06.01.2019).

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Bildungsbericht 2018. S. 50.

на каждого из 11 млн школьников – примерно по 500 евро.

Ответственность за образование остаётся составной частью культурного суверенитета земель. Федерального долгосрочного финансирования школьной инфраструктуры по-прежнему не предусмотрено. Между федерацией и землями существует чёткое разделение полномочий: государство выделяет финансовую поддержку для расширения цифровой инфраструктуры в школах, а земельные власти отвечают за администрирование проектов (разрабатывают и внедряют концепции и мероприятия по повышению квалификации для педагогического состава, а также обеспечивают надёжное и профессиональное обслуживание цифровой инфраструктуры).

В коалиционном договоре ХДС/ХСС и СДПГ согласились изменить содержание ст. 104с Основного закона как предпосылки создания правовой основы для финансирования Пакта. Чтобы позволить федерации финансово поддерживать все регионы для образовательных нужд, было принято решение вычеркнуть словосочетание «структурно слабые коммуны». Полномочия в сфере образования по-прежнему сохраняются в компетенции земель, поэтому финансирование образования напрямую невозможно.

2 мая 2018 г. кабинет принял законопроект об изменении ст. 104с. Решение было поддержано в Бундестаге 29 ноября 2018 г. двумя третями голосов. На заседании Конференции министров культуры 6 декабря 2018 г. федеральный министр образования А. Карличек отметила: «Цифровой пакт позволит поддержать земли, ученики школ смогут работать на цифровом оборудовании на уроках. У нас есть общее понимание с министрами культуры земель, что Цифровой пакт необходим и должен быть быстро реализован. Мы тщательно соблюдали необходимость сохранения культурного суверенитета земель»¹²⁸.

Тем не менее, 14 декабря 2018 г. Бундесрат решение нижней палаты не поддержал. По мнению руководства большинства

¹²⁸ PRESSEMITTEILUNG: 122/2018 Einigkeit, dass der Digitalpakt Schule jetzt schnell kommen soll. 06.12.2018. URL: <https://www.bmbf.de/de/einigkeit-dass-der-digitalpakt-schule-jetzt-schnell-kommen-soll-7517.html> (дата обращения 06.03.2019).

земельных правительств, новый законопроект слишком сильно ограничивает их суверенитет в делах образования и усиливает «негибкий и статичный централизм», что позволит центру и в дальнейшем вмешиваться в дела регионов¹²⁹. Так, по словам главы правительства Баден-Вюртемберга Винфрида Кречмана (Партия «Зелёных»), это «фронтальное наступление на наше федеративное устройство». Министр-президент Баварии Маркус Зёдер (ХСС) высказался, что «образование – это она из ключевых компетенций земель, таким образом, «затронули нерв федерализма»¹³⁰. Земельные правительства поддерживают цифровое оснащение школ, но резко высказываются против запланированного изменения закона. Так, министр-президент Северной Рейн-Вестфалии отметил: «Если считается, что земли нуждаются в большем финансировании цифровой инфраструктуры школ, то самым простым путём было бы изменить пропорцию между федерацией и землями в налоговых поступлениях в пользу последних» (речь идёт о порядке организации бюджетного федерализма в Германии). Он подчеркнул, что при этом «преимущество заключается в том, что это решение можно было бы принять даже завтра, без долгого обсуждения поправок к Конституции»¹³¹. Министр-президент Нижней Саксонии Штефан Вайль (СДПГ) в целом высказался в поддержку изменения закона, но отклонил требования федерации обязательного участия в финансировании федеральных проектов со стороны земель в равной доле к 2020 г.¹³² Итоговым решением Бундесрата стал созыв Комитета посредничества, состоящий из 16 представителей земель и 16 депутатов Бундестага от разных партий пропорционально количеству мест в парламенте. Комитет должен предложить Бундестагу и Бундесрату согласованную позицию в начале 2019 г.

Параллельно к Пакту 1 августа 2018 г. правительство пред-

¹²⁹ Länderchefs gegen «Einheitsschulpolitik». 02.12.2018. URL: <https://www.tageschau.de/inland/digitalpakt-bundeslaender-101.html> (дата обращения 06.03.2019).

¹³⁰ Digitalpakt: Länder stoppen Grundgesetzänderung zu Bundeshilfen für Schulen. 14.12.2018. URL: <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Digitalpakt-Laender-stoppen-Grundgesetzänderung-zu-Bundeshilfen-fuer-Schulen-4250941.html> (дата обращения 06.03.2019).

¹³¹ Länderchefs... Op. cit.

¹³² Länderchefs... Op. cit.

ложило законопроект о создании Фонда «Цифровая инфраструктура» для финансового обеспечения внедрения широкоформатного интернета¹³³. Наполнение фонда должно идти от отчислений с аукциона Федерального сетевого агентства по продажам лицензий на частоты современной технологии связи 5G. До поступления средств от аукциона правительство предусмотрело в бюджете на 2018 г. 2,4 млрд евро из налоговых поступлений для начала реализации мероприятий¹³⁴. 70% средств будет потрачено на непосредственное стимулирование инвестиций в расширение гигабитных сетей, прежде всего в сельской местности, мало привлекательной для частного инвестора. 30% средств предусмотрено в качестве федеральной помощи землям для внедрения цифровой инфраструктуры в школах¹³⁵.

6.2. Поддержка высших школ

К 2018 г. по сравнению с серединой 2000-х гг. (когда была запущена программа Пакт о высших школах¹³⁶) значительно увеличилось число первокурсников. Поэтому в бюджете университетов постоянно растёт доля финансирования вузов (до 2020 г.) за счёт средств Пакта о высших школах (в среднем она составляет 25%)¹³⁷. По прогнозам возросшее число первокурсников останется примерно на таком же уровне (порядка 500 тыс.) и после 2020 г. В этой связи встаёт вопрос обеспечения условий

¹³³ Gesetz zur Einrichtung des Sondervermögens «Digitale Infrastruktur» (Digitalinfrastrukturgesetz – DIFG) (нем.)

¹³⁴ Sondervermögen «Digitale Infrastruktur» beschlossen. 01.08.2018. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Foederale_Finanzbeziehungen/2018-08-02-Digitale-Infrastruktur.html (дата обращения 07.03.2019); Glasfaserausbau: Bundesregierung plant mit Einnahmen aus 5G-Auktion. 26.07.2018. URL: <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Glasfaserausbau-Bundesregierung-plant-mit-Einnahmen-aus-5G-Auktion-4121130.html> (дата обращения 07.03.2019).

¹³⁵ Sondervermögen für Digitalisierung. Haushalt/Gesetzentwurf. 09.10.2018. URL: <https://www.bundestag.de/presse/hib/572676-572676> (дата обращения 07.03.2019).

¹³⁶ В период с 2005 по 2011 г. число первокурсников выросло на 149 тыс. Расчёты Конференции министров культуры. Finanzierung des Hochschulsystems nach 2020. Entschließung der HRK-Mitgliederversammlung vom 09.05.2017. URL: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/finanzierung-des-hochschulsystems-nach-2020/> (дата обращения 07.03.2019).

¹³⁷ Entschließung ... Op. cit.

для образовательного процесса. В настоящее время не хватает помещений, оборудования и цифровых технологий.

На весь период финансирования (с 2007 по 2020 гг.¹³⁸) федерация запланировала бюджет в размере 20,2 млрд евро, земли в свою очередь должны выделить ещё около 18,3 млрд евро¹³⁹. Продление финансирования в рамках третьей фазы (с 2016 по 2020 гг.) позволит профинансировать дополнительно 760 тыс. мест. Таким образом, на одного студента выделяется порядка 13 тыс. евро.

О форматах финансирования после 2020 г. пока ещё идут споры. Совет по науке¹⁴⁰, Союз высших школ¹⁴¹, а также часть оппозиции (партия «Зелёных», «Левые»), требуют ежегодного автоматического повышения финансирования¹⁴². Союз образования и науки также считает, что в связи с растущим числом студентов необходимо продолжение поддержки высших школ в рамках Пакта. Однако против автоматического пролонгирования Пакта выступили правящие партии. Председатель ХДС в кабинете по образованию, депутат Штефан Кауфман так прокомментировал свою позицию на дебатах в парламенте в ноябре 2018 г.: «в отличие от внеуниверситетских НИИ (которые гарантированно получают ежегодно 3% надбавку финансирования в рамках Пакта исследований и инноваций – *прим. авт.*), высшие школы являются сферой исключительной компетенции федеральных земель»¹⁴³.

Продление договора о Пакте пока остается открытым. В случае пролонгирования земли должны также обеспечить свою долю финансирования. Для этого федерация готова заключить

¹³⁸ До полных выплат к 2023 г.

¹³⁹ Hochschulpakt 2020. URL: <https://www.bmbf.de/de/hochschulpakt-2020-506.html> (дата обращения 17.02.2019).

¹⁴⁰ Wissenschaftsrat (нем.)

¹⁴¹ Hochschulverband (нем.)

¹⁴² Hochschulpakt. Streit um Finanzierung der Hochschulförderung. 18.10.2018. URL: https://www.deutschlandfunk.de/hochschulpakt-streit-um-finanzierung-der-hochschulfoerderung.680.de.html?dram:article_id=430914 (дата обращения 17.02.2019).

¹⁴³ CDU und CSU gegen Dynamisierung des Hochschulpakts. 19.10.2018. URL: <https://www.forschung-und-lehre.de/cdu-und-csu-gegen-dynamisierung-des-hochschulpakts-1116/> (дата обращения 17.02.2019).

общий рамочный договор по Пакту о высших школах, а также соглашение по результативности с каждой отдельной федеральной землей. Общая сумма вместе с надбавкой должна составить порядка 1,8 млрд евро в год¹⁴⁴.

Дополнительно к Пакту федерация и земли продлили Совместную программу федерации и земель «Инициатива качества. Образование учителей»¹⁴⁵, нацеленную на улучшение условий обучения и качества преподавания. Она стартует в 2019 г. во второй фазе. С 2015 г. было профинансировано 49 проектов при участии 59 высших школ. Во второй фазе отобрано 48 проектов из 58 школ из всех федеральных земель, которые будут получать финансирование до 2023 г. Из них – часть проектов из первой фазы, получивших рекомендацию отборочной комиссии в октябре 2018 г.

6.3. Стимулирование научных исследований и инноваций

В новом коалиционном договоре правительство предложило налоговые послабления с целью стимулирования исследований и инноваций. Финансовая поддержка будет оказана прорывным исследованиям в рамках Пакта исследований и инноваций¹⁴⁶, который получил пролонгацию на третью фазу (с 2016 по 2020 гг.). При этом запланировано ежегодное увеличение финансирования на 3% из средств федерации. Ключевой причиной продления финансовой поддержки Пакта является необходимость создания гибких условий реагирования на внешние глобальные вызовы. В рамках международного сотрудничества наука играет позитивную роль как платформа для диалога гражданских обществ из разных стран¹⁴⁷. «Ключевые условия хорошей научно-

¹⁴⁴ Jetzt soll alles ganz schnell gehen. 13.04.2018. URL: <https://www.jmwiarda.de/2018/04/13/jetzt-soll-alles-ganz-schnell-gehen/> (дата обращения 17.02.2019).

¹⁴⁵ Projektauswahl. Die gemeinsame «Qualitätsoffensive Lehrerbildung» von Bund und Ländern startet im Jahr 2019 in die 2. Förderphase. URL: <https://www.qualitaetsoffensive-lehrerbildung.de/de/projektauswahl-1696.html> (дата обращения 17.02.2019).

¹⁴⁶ Пакт предоставляет финансирование внеуниверситетским НИИ: Немецкого исследовательскому фонду (DFG) и ещё 4 крупнейшим организациям (Общество Фраунгофера, Общество Гельмгольца, Общество Макс-Планка и Общество Лейбница).

¹⁴⁷ Deutscher Bundestag Drucksache 18/11461 18. Wahlperiode 09.03.2017. Ant-

исследовательской политики – это свобода и надёжность. Наука основывается на фактах и взаимосвязях, а не на настроениях и предрассудках», – отметила А. Карличек в правительственном заявлении о текущей политике в сфере образования и науки новой Большой коалиции 22 марта 2018 г.¹⁴⁸

Федерация и земли запланировали создать долгосрочные механизмы финансовой поддержки исследований в университетах. Для этого программа «Инициатива превосходства» (2007–2017 гг.) получила продолжение в новой программе «Стратегия превосходства», которая будет запущена в 2019 г. «Инициатива превосходства» сыграла значимую роль в продвижении исследований мирового уровня в стране. Кроме того, она усилила кооперацию между университетами и их внеуниверситетскими партнерами, способствовала усилению международных связей немецких вузов. В рейтинге 10% самых цитируемых публикаций увеличилась доля университетов, поддержанных в рамках Инициативы¹⁴⁹. В Германию приезжает всё больше зарубежных учёных. Её опыт был заимствован и другими странами. Создание ведущих мировых вузов оказало положительное влияние на всю немецкую систему высшего образования. Новая программа послужит закреплению и расширению позитивных тенденций, достигнутых в последние годы.

Решение о запуске новой программы поддержки передовой науки в немецких университетах было принято ещё в 2016 г. Финансирование будет реализовано в двух форматах: университетские кластеры в определённых областях исследований и «университеты превосходства». В долгосрочной перспективе ключевой целью является формирование в Германии ведущих международных исследовательских «хабов». Программа направлена

wort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kai Gehring, Özcan Mutlu, Beate Walter-Rosenheimer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11252. URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/114/1811461.pdf> (дата обращения 17.02.2019).

¹⁴⁸ Breite Kritik. Op. cit.

¹⁴⁹ Torger Möller. Messung möglicher Auswirkungen der Exzellenzinitiative sowie des Pakts für Forschung und Innovation auf die geförderten Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Studien zum deutschen Innovationssystem. № 9-2016. Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung (iFQ). Februar 2016. S. 4.

на повышение уровня исследований и повышению международного авторитета вузов, стимулирование более тесных контактов и кооперации между участниками научной системы. В этой связи «Стратегия превосходства» комбинирует финансирование наиболее перспективных исследований и долгосрочных стратегических инвестиций в систему высшего образования.

Решение о получении статуса «кластеров превосходства» и «университетов превосходства» принимается экспертным советом на основе оценки научных достижений. Федерация и земли делегировали эти полномочия Немецкому исследовательскому обществу (DFG) и Совету по науке¹⁵⁰.

Первый отборочный раунд в рамках Стратегии превосходства прошёл 27 сентября 2018 г. Комиссия из международных экспертов, а также министров по науке федерации и земель отобрала 57 кластеров. Начало финансирования предусмотрено с 1 января 2019 г. Отбор занял почти два года и включал оценку 195 заявок.

Затем последовал второй этап Стратегии. Университеты, в которых размещаются как минимум два кластера, или вузы, входящие в альянс университетов с тремя кластерами, могли подать заявки на статус «университетов превосходства» до конца 2018 г. Решение о присуждении статуса будет принято 19 июля 2019 г. Начало финансирования для 11 кандидатов запланировано на ноябрь 2019 г.

С 2018 г. федеральное правительство и земли выделяют 533 млн евро в качестве ежегодного финансирования бюджета программы «Стратегии превосходства». На долю федерации приходится 75% средств, 25% добавляют земли, в которых размещаются кластеры и университеты. На программу кластеров при этом пойдёт 385 млн евро в год, университеты получают примерно 148 млн¹⁵¹.

6.4. Содействие профессиональному образованию

Запущенная с 2005 г. Программа привлечения персонала в вузы прикладных наук в третий раз получила продление финан-

¹⁵⁰ Wissenschaftsrat (нем.)

¹⁵¹ Excellence Strategy. URL: <https://www.bmbf.de/en/excellence-strategy-5425.html> (дата обращения 17.02.2019).

сирования ещё на 5 лет. За последнее десятилетие федерацией профинансировано научно-исследовательских проектов на сумму более 400 млн евро. Со стороны земель необходимо оснащение необходимым оборудованием лабораторий вузов¹⁵². С 2007 г. предоставляемая сумма ежегодно более чем удваивалась. И земли и федерация намерены сохранить эту тенденцию. На реализацию текущей программы будет предоставлено более 430 млн евро в соотношении между федерацией и землями 71% к 29%¹⁵³. Четыре соглашения между федерацией и землями, подписанные в ноябре 2018 г.¹⁵⁴, создают дополнительные благоприятные условия для совместного финансирования исследовательских проектов¹⁵⁵. Основные цели – привлечь в вузы профессоров для поднятия уровня исследований, расширить национальную инфраструктуру для обработки и хранения данных, усилить прикладные направления исследований. Министерство разработало различные инструменты поддержки, в том числе специализированные профессорские кафедры, школы аспирантов, платформы для кооперации и другие программы¹⁵⁶.

Важную роль играет проект Совместной научной конференции¹⁵⁷ по расширению национальной инфраструктуры для хранения научных данных. С её помощью запланировано объединить в систему научные данные по единому цифровому стандарту¹⁵⁸.

¹⁵² Bund und Ländern wollen Fachhochschulen weiter stärken. 16.11.2018. URL: <https://www.bmbf.de/de/bund-und-laendern-wollen-fachhochschulen-weiter-staerken-7342.html> (дата обращения 12.01.2019).

¹⁵³ Personal an Fachhochschulen – neues Bund-Länder-Programm. Pressemitteilung, Berlin/Bonn, 16.11.2018. URL: <https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Pressemitteilungen/pm2018-11.pdf> (дата обращения 10.03.2019).

¹⁵⁴ Соглашение о финансировании зданий, крупных объектов, вычислительной техники для реализации научно-исследовательских проектов; Соглашение о внедрении и расширении национальной инфраструктуры для хранения данных; Соглашение о содействии прикладным исследованиям и разработкам в университетах прикладных наук; Соглашение о программе рекрутинга и развития профессорско-преподавательского состава в университетах прикладных наук.

¹⁵⁵ Staatskanzlei stimmt vier Bund-Länder-Vereinbarungen zu. 28.11.2018. URL: <http://www.saarnews.com/index.php/2018/11/28/staatskanzlei-stimmt-vier-bund-laender-vereinbarungen-zu/> (дата обращения 12.01.2019).

¹⁵⁶ Bund und Ländern. Op. cit.

¹⁵⁷ Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (нем.)

¹⁵⁸ Nationale Forschungsdateninfrastruktur (NFDI) (нем.)

В коалиционном договоре намечено улучшить условия кредитования профессионального обучения, чтобы компенсировать нехватку квалифицированных кадров на рынке труда и поднять их статус. «Мне важно, чтобы в Германии одинаково ценили и студентов и учеников профессиональных учебных заведений», – отметила министр образования А. Карличек в правительственном заявлении 22 марта 2018 г.¹⁵⁹

На сегодняшний день кредитом *Bafög*¹⁶⁰, который существует в Германии более 40 лет, воспользовались уже миллионы молодых людей. В 2016 г. кредит взяли 584 тыс. студентов на общую сумму 2,1 млрд евро. Государство также выдало кредит порядка 260 тыс. школьникам¹⁶¹. Общий объём средств для их кредитования составил 800 млн евро¹⁶². Статистика показывает, что за последние 15 лет число пользователей кредитом сократилось¹⁶³. В условиях благоприятной экономической конъюнктуры граждане не стремятся брать образовательные кредиты.

В связи с сохранением неравного социального доступа к образованию, ростом расходов на жильё, правительство приняло решение расширить программу. Согласно новым изменениям теперь на цели образования в рамках реформы будет выделено 1 млрд евро. Одновременно претендовать на кредит может больше молодёжи. Новая максимальная ежемесячная выплата для студентов будет повышена на 15% и составит 850 евро. Надбавка на оплату жилья составит 325 евро (на 75 евро выше)¹⁶⁴. Кредит на получение профессионального образования составит 504

¹⁵⁹ Breite Kritik... Op. cit.

¹⁶⁰ Bafög (Bundesausbildungsförderungsgesetz) (нем.) – это федеральный закон Германии о содействии обучению. Им регулируется порядок предоставления стипендий и ссуд учащимся.

¹⁶¹ Bafög für Schülerinnen und Schüler. URL: <https://www.xn--bafg-7qa.de/588.php> (дата обращения 10.02.2019).

¹⁶² Bundesbericht s.50.

¹⁶³ Bafög-Statistik 2017: Mehr Leistungen, weniger Empfänger. 02.08.2018 PRESSEMITTEILUNG: 071/2018. URL: <https://www.bmbf.de/de/bafogeg-statistik-2017-mehr-leistungen-weniger-empfaenger-6684.html> (дата обращения 10.02.2019).

¹⁶⁴ DigitalPakt: Stimmen Sie einfach der Grundgesetzänderung zu. 2.11.2018. URL: <https://www.bmbf.de/de/digitalpakt-stimmen-sie-einfach-der-grundgesetzanderung-zu-7397.html> (дата обращения 10.02.2019).

евро в первый год обучения, затем сумма будет увеличена¹⁶⁵.

Таким образом, правительство подчёркивает важность дуальной системы образования в Германии. На мероприятии Союза немецких профсоюзов¹⁶⁶ министр предложила сделать схожими названия дипломов профессионального обучения по университетскому образцу: профессиональный специалист, профессиональный бакалавр, профессиональный мастер^{167,168}. Это предложение, впрочем, встретило резкую критику со стороны представителей Конференции ректоров высших школ¹⁶⁹, которые считают, что может возникнуть путаница в квалификационных титулах. Президент Конференции Петер Андре Альт высказался в этом ключе: «названия дипломов должны быть чёткими и прозрачными. Предложенные министром названия схожи с университетскими дипломами. При совершенно различных компетенциях предлагаются почти идентичные обозначения»¹⁷⁰. В то же время заместитель генерального директора Немецкой торгово-промышленной палаты Ахим Декрс высказался положительно: «Схожие названия покажут равновесную значимость профессионального и академического образования в Германии»¹⁷¹.

* * *

Реформы образования, запущенные в начале XXI в. дали значительный стимул повышению конкурентоспособности образования и науки Германии в глобальном масштабе. Новое правительство 4-го кабинета Меркель планирует продолжить начатые реформы и существенно расширить федеральную под-

¹⁶⁵ Azubis sollten mindestens 504 Euro verdienen. 08.11.2018. URL: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-11/anja-karliczek-bildungsministerin-azubis-ausbildung-mindestverguetung-gehalt-fachkraeftemangel> (дата обращения 10.02.2019).

¹⁶⁶ Deutscher Gewerkschaftsbund (нем.).

¹⁶⁷ Berufsspezialist, Berufsbachelor und Berufsmaster (нем.).

¹⁶⁸ Azubis sollten ... Op. cit.

¹⁶⁹ Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (нем.) – добровольный союз немецких университетов для общения с политическими структурами и общественностью. В составе 268 высших школ Германии.

¹⁷⁰ HRK warnt Karliczek vor «Berufsbachelor» und «Berufsmaster». 18.11.2018. URL: <https://www.forschung-und-lehre.de/hrk-warnt-karliczek-vor-berufsbachelor-und-berufsmaster-1211/> (дата обращения 10.02.2019).

¹⁷¹ HRK warnt ... Op. cit.

держку. Особое место отводится реализации цифровой трансформации и развитию цифровой инфраструктуры в школах. При этом если федеральная поддержка науки и исследований вызывает одобрение широкого круга участников, то в вопросе организации финансирования в сфере образования правительству ещё нужно заручиться поддержкой представителей федеральных земель, так как образование является для них ключевой компетенцией и важной частью культурного суверенитета. Ожидается, что вопрос найдёт своё решение в 2019 г.

ГЛАВА 7. НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ПОДГОТОВКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ГЕРМАНИИ: АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ*

Анализы бюджетных расходов (АБР) проводятся в 23 из 35 стран¹⁷² Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (в 2011 г. – 16 из 34 стран). До глобального финансового кризиса 2007–2008 гг. лишь отдельные страны-пионеры (Великобритания, Дания, Канада, Нидерланды, Финляндия, Швеция) использовали АБР в периоды, когда возникала необходимость снижения расходов бюджета в целях консолидации (оздоровления) государственных финансов (уменьшения абсолютных и относительных размеров бюджетного дефицита, госдолга и процентных выплат по госдолгу). В 2007–2012 гг. применение АБР существенно расширилось из-за обострения проблемы консолидации бюджета во многих странах. С 2013 г., по мере улучшения устойчивости госфинансов, АБР стали использоваться как средство, позволяющее не только выявлять пути снижения расходов, но и перестраивать структуру последних, что обусловило дальнейшее повышение интереса к этой техноло-

* М.В. Грачёва.

¹⁷² Эти страны перечислены в последнем двухгодичном обзоре государственного управления в странах ОЭСР (Spending review. In: Government at a glance 2017. Paris: OECD Publishing, 2017). В процессе присоединения к ним находятся ещё восемь стран ОЭСР (Spending review. In: 2016 OECD Performance budgeting survey highlights. Paris: OECD Publishing, 2017; Quality of public finances: spending reviews for smarter expenditure allocation in the euro area. European Commission. 15.06.2017).

гии¹⁷³.

Особую роль в послекризисном распространении АБР сыграла поддержка со стороны Европейского союза (ЕС) и стран еврозоны (Еврогруппы). Еврокомиссия стала включать проведение АБР в перечни своих рекомендаций странам ЕС в целях реализации структурных реформ. С 2015 г. Служба поддержки структурных реформ, действующая под эгидой Еврокомиссии, в сотрудничестве с Департаментом бюджетных вопросов Международного валютного фонда оказывает консультационную поддержку странам ЕС в проведении АБР. На совещании министров финансов Еврогруппы (Братислава, сентябрь 2016 г.) была принята резолюция об активном внедрении АБР в целях обеспечения стабильности и эффективности госфинансов¹⁷⁴. В настоящее время роль АБР в бюджетном процессе быстро повышается, и весьма вероятно, что скоро эта технология станет *обязательной* составной частью подготовки бюджета в развитых странах.

Рассмотрим, как происходит внедрение АБР в Германии. Положение о встраивании в бюджетный процесс новых элементов в виде тщательных анализов доходов и расходов впервые было внесено в договор о создании коалиционного правительства 2013 г.¹⁷⁵, необходимость развития такой практики подчеркнута в коалиционном договоре 2018 г.¹⁷⁶ В 2014 г. эксперты ОЭСР провели глубокое исследование федеральной бюджетной системы ФРГ и, дав ей в целом высокую оценку, рекомендовали ввести в бюджетный процесс АБР, усилить внимание к ориентации бюджета на результаты и дополнить публикуемую документацию «бюджетом для граждан»¹⁷⁷.

Особенности проведения АБР в Германии представлены в обзорах¹⁷⁸ и других публикациях Министерства финансов (МФ)¹⁷⁹.

¹⁷³ Spending review. In: Government at a glance 2017. Op. cit.; Wendling C. Spending review in the European Union. IMF PFM Blog. 15.12.2016.

¹⁷⁴ Wendling C. Op. cit.; Eurogroup statement – thematic discussions on growth and jobs: common principles for improving expenditure allocation. European Council. 09.09.2016.

¹⁷⁵ Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 18. Legislaturperiode. S. 88.

¹⁷⁶ Ein neuer Aufbruch... Op. cit. S. 66.

¹⁷⁷ Budget Review: Germany. OECD Journal on Budgeting. Vol. 2014/2. P. 12.

¹⁷⁸ Abschlussberichte zum Spending Review-Zyklus 2015/2016. In: Finanzbericht

ФРГ является новичком в применении этой технологии: к началу 2019 г. прошли только три цикла АБР.

АБР (*spending review*) – это процесс разработки и принятия мер по экономии бюджетных расходов на базе систематического и тщательного изучения расходов на действующие обязательства¹⁸⁰. В Германии АБР применяется в настоящее время только к федеральному бюджету, продолжительность цикла составляет полтора года.

АБР охватывает четыре этапа: 0) создание концепции, 1) определение параметров, 2) разработка вариантов экономии расходов, 3) принятие решения о выборе конкретных мер. Для обеспечения прозрачности АБР публикуется отчёт о его проведении.

Ключевыми действующими лицами в рамках АБР являются: высшее политическое руководство (ВПП), участвующее в АБР – на нулевом и первом этапах (главная роль), а также на третьем этапе (эксклюзивная роль); МФ – на нулевом, первом и втором этапах; отраслевые министерства/ведомства (ОМВ) – на втором этапе; внешние эксперты – на втором этапе.

ВПП, участвующее в АБР, – это лица исполнительной власти, обладающие главными бюджетными полномочиями в стране. Прежде всего это президент/премьер-министр/кабинет министров (в зависимости от системы исполнительной власти) и министр финансов. Если администрации президента/премьер-министра имеют серьёзные бюджетные полномочия, они также включены в АБР. В Германии к ВПП, участвующему в АБР, от-

2017. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Bundesministerium der Finanzen. 2016; Abschlussberichte zum Spending Review-Zyklus 2016/2017. In: Finanzbericht 2018. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Bundesministerium der Finanzen. 2017; Abschlussberichte zum Spending Review-Zyklus 2017/2018. In: Finanzbericht 2019. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Bundesministerium der Finanzen. 2018.

¹⁷⁹ Bach S. Spending reviews: Germany's first experiences. Bundesministerium der Finanzen. 06.07.2017; Spending reviews im Bundeshaushalt. Monatsbericht des BMF. 2016. №9. S. 14-21; Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt – mehr als Spending Reviews. Monatsbericht des BMF. 2017. №9. S. 34-40.

¹⁸⁰ В данной статье используется система взаимосвязанных понятий, сформулированных авторитетными специалистами ОЭСР, Еврокомиссии и Еврогруппы (определение, этапы, цели АБР, меры по экономии расходов и т.д.).

носятся федеральный кабинет министров (ФКМ), а также руководители высшего звена Ведомства федерального канцлера, МФ и Министерства экономики и энергетики, входящие в руководящий комитет (РК) АБР.

Нулевой этап. Концепция каждого цикла германского АБР разрабатывается созданным в июне 2014 г. небольшим структурным подразделением МФ, а утверждается на заседании ФКМ. Она содержит формулировку цели/целей АБР, перечень мер по экономии расходов, указание о наличии/отсутствии конкретных объектов АБР.

Целями АБР могут быть: а) укрепление контроля над уровнем совокупных бюджетных расходов и б) совершенствование определения приоритетов расходной части бюджета. АБР может иметь либо одну из двух целей, либо обе цели. Первая цель играет главную роль в периоды нестабильности/кризиса госфинансов, вторая – в периоды стабильности/улучшения состояния госфинансов. Поскольку ФРГ не стоит в настоящее время перед острой проблемой бюджетной консолидации (с 2014 г. федеральный бюджет является бездефицитным), все три цикла германского АБР были подчинены решению второй задачи.

Меры по экономии бюджетных расходов могут быть функциональными, стратегическими и комбинированными. Функциональная экономия (*functional savings*) – это введение нового способа предоставления государственной услуги, обеспечивающего снижение затрат на оказание услуги при сохранении её прежних количественных и качественных параметров¹⁸¹. Стратегическая экономия (*strategic savings*) – это ликвидация госуслуги (или снижение её количества/качества) и/или отмена/сокращение социальной выплаты¹⁸². В германском АБР предпочтение отдаётся функциональной экономии расходов.

При наличии конкретных объектов АБР является выборочным (*selective*¹⁸³), при отсутствии таких объектов – широким

¹⁸¹ Другие названия функциональной экономии – операционная экономия (*operational savings*), экономия за счёт повышения эффективности (*efficiency savings*).

¹⁸² Другое название стратегической экономии – сокращение результатов деятельности госорганов (*output savings*).

¹⁸³ Другие названия выборочного АБР – целевой (*targeted*), узкий (*narrow*).

(comprehensive). Объектами выборочного АБР могут стать отдельные бюджетные программы/процессы/организации, а также горизонтальные программы (бюджетные программы, реализуемые рядом бюджетных организаций) и горизонтальные процессы (бюджетные процессы, осуществляемые многими или всеми бюджетными организациями – например, госзакупки или управление кадрами). Широкий АБР не имеет конкретных объектов, он не претендует на охват всех расходов госбюджета, но доля проанализированных бюджетных расходов у широкого АБР выше, чем у выборочного. Широкий АБР сложнее и требует больше ресурсов, однако обеспечивает более серьёзную экономию расходов, чем выборочный АБР. Необходимость в широком АБР возникает, если правительство должно быстро и сильно сократить совокупные госрасходы или кардинально изменить их структуру в целях: а) достижения бюджетной консолидации, б) уменьшения госсектора в экономике, в) подготовки глубокой перестройки расходов после прихода к власти нового правительства, в корне не согласного с бюджетной политикой предыдущей коалиции. В «спокойных» условиях лучше использовать выборочные АБР, именно они и проводятся в Германии.

Первый этап. Параметры германского АБР (целевые количественные показатели экономии расходов, перечень конкретных объектов в случае проведения выборочного АБР, критерии поиска вариантов экономии расходов, календарь процедур) утверждаются на заседании ФКМ. Объекты выборочного АБР определяются либо по усмотрению ВПП (например, в перечень объектов включаются бюджетные программы/процессы/организации, к которым возникает множество критических вопросов у общественности и парламента), либо в рамках равномерного цикла (например, в течение трёх лет ежегодно анализируется треть бюджетных организаций). Возможно и совмещение указанных способов. Критерии поиска вариантов формулируются обычно в виде вопросов, на которые должны ответить специалисты команды, проводящей АБР (например: Является ли анализируемая деятельность существенно необходимой для решения главных задач правительства? Нужно ли правительству финансировать эту деятельность? Обладает ли эта деятельность

существенной ценностью для экономики страны?).

Второй этап. Варианты экономии расходов определяются в Германии на базе совместной модели, в которой ОМВ играют весьма заметную роль. В других странах используются также модель снизу вверх (ОМВ играют более значительную роль, чем в совместной модели) и модель сверху вниз (ОМВ играют более скромную роль, чем в совместной модели).

Процесс разработки вариантов возглавляет РК АБР, председателем которого является замминистра, государственный секретарь МФ по вопросам бюджета. Постоянными членами РК являются госсекретари Ведомства федерального канцлера и Министерства экономики и энергетики, а переменными членами – госсекретари тех ОМВ, чьи направления деятельности/программы/процессы внесены в перечень объектов текущего АБР. РК создаёт рабочие группы (РГ) по всем объектам АБР и составляет для них задания. Членами РГ являются сотрудники МФ и соответствующих ОМВ, могут быть приглашены внешние эксперты.

РГ действуют следующим образом. Если оценки эффективности и результативности включённых в АБР бюджетных программ/процессов/организаций уже имеются, используются их итоги. В случае отсутствия таких оценок, они проводятся по запросам РГ. Особое внимание уделяется проверке соответствия целей осуществляемых расходов целям текущей государственной политики (это весьма актуально для старых, давно действующих программ/процессов/организаций). На основе указанных оценок РГ определяют варианты экономии расходов и составляют отчёты с наборами этих вариантов, которые могут противоречить друг другу.

Третий этап. Решения о принятии конкретных мер по экономии расходов к исполнению принимает ФКМ по предложениям РК. РК составляет свои предложения для ФКМ на основе рассмотрения полученных от РГ отчётов, выбирая конкретные меры из тех, что были представлены в этих отчётах.

Стандартное расписание германского АБР привязано к подготовке бюджета и выглядит следующим образом¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Spending reviews im Bundeshaushalt. Op. cit. S. 17.

1) В марте текущего года (t) ФКМ вместе с утверждением основных параметров федерального бюджета на следующий год ($t+1$) определяет объекты АБР по расходам на год, следующий за ним ($t+2$). Сразу после заседания ФКМ происходит первое заседание РК, на котором решаются вопросы о составах РГ по объектам АБР и о поручаемых этим РГ заданиях.

2) До конца года t РГ выполняют задания, проводя по 5-10 заседаний, в этот период РК получает от каждой РГ один промежуточный отчёт и рассматривает его на своём втором заседании. РГ состоит обычно из 12 членов, в т.ч. в неё входят два сопредседателя (главы департаментов МФ и ОМВ), представители бюджетного и отраслевого департаментов ОМВ, представители стратегического и отраслевого департаментов МФ, приглашенные эксперты. Заседания РГ проводятся в МФ. В отчётах РГ может быть отражено несколько разных точек зрения, среди членов РГ никто не обладает правом вето.

3) В феврале года $t+1$ РК получает от каждой РГ окончательный отчёт с вариантами экономии расходов бюджета на год $t+2$, рассматривает отчёты РГ на своём третьем заседании и формулирует предложения для ФКМ по расходам на год $t+2$ и по определению объектов АБР на год $t+3$.

4) В марте года $t+1$ с учётом полученных от РК предложений ФКМ утверждает основные параметры федерального бюджета на год $t+2$ и определяет объекты АБР на год $t+3$.

5) В августе года $t+1$ МФ публикует отчёт об АБР годов $t/t+1$.

Три цикла АБР, прошедшие к началу 2019 г. в Германии, представлены ниже в таблицах 1 и 2. Первый цикл был нацелен на определение приоритетных расходов, являлся выборочным, его результат выразился в комбинированном (как функциональном, так и стратегическом) сокращении расходов с перенаправлением сэкономленных сумм на другие сферы. Этот цикл стал пробным: он был проведён в ускоренном порядке, охватил лишь два ОМВ и весьма скромный объём расходов.

Второй цикл прошел по графику, сохранил ту же цель и выборочный характер, в нём участвовали пять ОМВ, однако он не достиг требуемого результата, т.к. не были приняты решения

об изменении объёма/структуры расходов в связи с необходимостью проведения мониторинга и углублённых оценок эффективности и результативности бюджетных программ.

И наконец, третий цикл оказался полноценным. Он начался и закончился вовремя (хотя некоторые процедуры были проведены с опозданием), повторил нацеленность и выборочность, прошёл с участием семи ОМВ, обеспечил функциональное изменение структуры расходов путём принятия восьми подробно сформулированных решений, объём включённых в него расходов достиг 1,5% расходной части федерального бюджета¹⁸⁵ (по международным меркам этот охват является неплохим показателем¹⁸⁶).

Таким образом, с каждым циклом растут объём анализируемых расходов и число участвующих ОМВ, в условиях профицита и стабильности бюджетной политики германский АБР сосредоточен на определении приоритетов расходов (а не на их сокращении на макроуровне), является выборочным и преимущественно функциональным. Принципиальной отличительной особенностью третьего цикла 2017–2018 гг. стало окончательное формирование АБР как неотъемлемого ежегодного элемента бюджетного процесса в ФРГ.

Таблица 1

График циклов АБР в Германии

Цикл	Утверждение объёмов АБР на заседании ФКМ	Заседания РГ	Рассмотрение вариантов РГ на заседании РК	Принятие решений по предложениям РК на заседании ФКМ	Публикация результатов АБР
2015-2016 гг.	Июль 2015 г.	Август 2015 г. – февраль 2016 г.	Февраль 2016 г.	Март 2016 г.	Август 2016 г.
2016-2017 гг.	Март 2016 г.	Июнь/июль 2016 г. – февраль 2017 г.	Февраль 2017 г.	Март 2017 г.	Август 2017 г.
2017-2018 гг.	Март 2017 г.	Апрель 2017 г. – май 2018 г.	Май 2018 г.	Июнь 2018 г.	Август 2018 г.

¹⁸⁵ Bach S. Op. cit. S. 14.

¹⁸⁶ Robinson M. Spending reviews. OECD Journal on Budgeting. 2014. Vol. 13. Issue 2. P. 39.

Таблица 2

Объекты АБР в Германии и принятые по ним решения

Цикл	Объект АБР	Решение по объекту АБР, принятое на заседании ФКМ по предложению РК
2015-2016 гг.	<p><i>БП*-1 «Содействие развитию комбинированных грузоперевозок» (действует с 1998 г.).</i></p> <p><i>БП-2 «Содействие развитию профессиональной мобильности молодёжи стран ЕС» (действовала с 2013 г.).</i></p>	<p>1) Сократить расходы на БП-1 на 20 млн евро ежегодно в 2017–2018 гг., направить сэкономленные средства на реализацию смежной БП в рамках того же ОМВ и оценить необходимость восстановления финансирования в 2019 г.</p> <p>2) Ликвидировать БП-2 с 2017 г. и направить сэкономленные средства (232 млн евро) на реализацию смежной БП в рамках того же ОМВ</p>
2016-2017 гг.	<p><i>Жилищное хозяйство:</i></p> <p>а) расходы федерального бюджета (2,5 млрд евро в 2018-2019 гг.) на компенсацию федеральным землям средств, выплачивавшихся до 2007 г. из федерального бюджета на поддержку социального жилья**;</p> <p>б) расходы федерального бюджета (446 млн евро в 2018–2019 гг.) на выплату дотаций физлицам на приобретение или строительство собственного жилья (дотации выплачиваются с 1952 г., с 1976 г. расходы на них уменьшаются).</p> <p><i>Энергетика и климат:</i></p> <p>расходы федерального бюджета (87 млн евро в 2015–2016 гг.) на ряд программ поддержки деятельности местных коммун по защите климата, экономии энергии и поворота к возобновляемой энергетике.</p>	<p>1) Не сокращать средства на компенсацию поддержки социального жилья, вести тщательный мониторинг мероприятий, осуществляемых федеральными землями в рамках использования компенсации.</p> <p>2) Признать недостаточной проведенную ранее оценку эффективности и результативности программы жилищных дотаций, провести по заказу МФ и Министерства окружающей среды новую, углублённую оценку, до получения итогов оценки не сокращать расходы на указанные дотации.</p> <p>3) Провести полномасштабную оценку эффективности и результативности программ поддержки деятельности местных коммун в сферах энергетики и климата, выявить возможные противоречия и дублирование, до получения итогов оценки не сокращать расходы на указанную поддержку.</p>

<p>2017-2018 гг.</p>	<p><i>Госзакупки стандартных массовых товаров и услуг (СМТУ):</i> расходы федерального бюджета (1,45 млрд евро в 2016 г.) на приобретение СМТУ для нужд 75 федеральных организаций государственного управления (ФОГУ).</p>	<p>1) Повысить степень централизации, т.е. долю электронного федерального универмага (ЭФУ)*** в госзакупках СМТУ (она составляет лишь 16%, при этом согласно рекомендациям ОЭСР, централизация и цифровизация являются важными направлениями подъёма эффективности госзакупок¹⁸⁷).</p> <p>2) Обеспечить централизацию процесса госзакупок СМТУ внутри ФОГУ: введение должности центрального уполномоченного, объединение и гармонизация заявок на СМТУ, постоянное информирование ФОГУ о предложениях ЭФУ, регулярные встречи координаторов закупок и т.д.</p> <p>3) Ввести в ФОГУ ряд обязательных процедур: использование типовых договоров закупок (ТДЗ), разработанных секретариатом ЭФУ, участие в проводимых секретариатом ЭФУ опросах, регулярная передача в ЭФУ информации о своих потребностях и о совершенных помимо ЭФУ закупках.</p> <p>4) Повысить эффективность деятельности ЭФУ и четырех ЦОЗ*** путём: регулярного информирования ФОГУ обо всех нововведениях в работе ЭФУ; составления ежемесячных финансовых отчётов о госзакупках СМТУ (вместо отчётов об отдельных закупках); цифровизации и стандартизации обычных закупочных процедур в целях переориентации менеджеров по закупкам на управление спросом и изучение рынка; увеличения доли электронных заявок на базе ТДЗ; составления регулярных обзоров о реализации заявок на базе ТДЗ; возможности подачи заявок на базе ТДЗ без предварительного уведомления; повышения квалификации менеджеров по закупкам в вопросах законодательства о госзакупках и перехода от исключительно це-</p>
----------------------	--	--

¹⁸⁷ OECD Recommendation of the council on public procurement. Paris: OECD Publishing, 2015. P. 10.

	<p><i>Гуманитарная и переходная помощь:</i> расходы федерального бюджета (более 3 млрд евро в 2017 г.) на согласованное решение проблем преодоления кризисов, стабилизации и сотрудничества с развивающимися странами.</p>	<p>новой к стратегической ориентации госзакупок. 5) Провести совместный анализ ситуации в кризисных странах силами Министерства иностранных дел (МИД) и Министерства экономического сотрудничества с развивающимися странами (МЭС) и на его базе разработать концепцию планирования и распределения средств, выделяемых на помощь указанным странам. 6) Ввести в практику представление парламенту докладов о гуманитарной помощи и преодолении кризисов. 7) Разработать согласованные между собой и с МФ директивы о поддержке гуманитарной помощи (МИД) и преодоления кризисов (МЭС). 8) Ввести в МИД и МЭС процедуры оценки эффективности политики в сферах гуманитарной помощи и преодоления кризисов.</p>
--	--	--

* БП – бюджетная программа.

** Указанная компенсация действует до конца 2019 г., после чего федеральные земли получат вместо нее повышение их доли в поступлениях от налога с оборота.

*** Электронный федеральный универмаг, ЭФУ (Kaufhaus des Bundes, <http://www.kdb.bund.de>) – функционирует с 2004 г., на этой платформе действуют четыре центральных органа закупок (ЦОЗ): ведомства по закупкам при министерстве внутренних дел, центральном таможенном управлении, Бундесвере, федеральном ведомстве материаловедения. Секретариат ЭФУ разрабатывает типовые договоры и единые стандарты закупок, согласовывает процедуры присуждения закупочных контрактов и обеспечивает модернизацию ЭФУ.

ГЛАВА 8. ПОЛИТИКА ФРГ НА БЛИЖНЕМ И СРЕДНЕМ ВОСТОКЕ ПО ВОПРОСАМ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ*

2018 г. прошёл под знаком продолжавшегося кризиса во взаимоотношениях ФРГ и США. Белый дом пытался продолжать начатую линию «сугубо наступательной дипломатии» в отношении Германии. В рамках евро-атлантической региональной подсистемы она выразилась, прежде всего, в жёсткой критике

* Ф.О. Трунов.

ФРГ за её недостаточный, по мнению администрации Д. Трампа, военный, в том числе финансовый, вклад в развитие НАТО, «торговый конфликт» с ЕС и жёсткую обструкцию «Северного потока-2». За пределами Евро-Атлантики США продолжили линию «стратегических шоков» для партнёров, в одностороннем порядке выходя из договорённостей, лежащих в основе согласованной позиции стран Запада. Этот курс особенно отчётливо виден на примере Среднего и Ближнего Востока: Д. Трамп признал Иерусалим столицей Израиля, объявил об отказе официального Вашингтона от своих обязательств по выполнению иранской «ядерной сделки» 2015 г., заявил о возможности выхода войск США из Сирии и Афганистана. Де-факто Соединённые Штаты стали переходить от лидерства к гегемонии, что серьёзно трансформирует систему связей внутри Евро-Атлантического сообщества.

С одной стороны, сама по себе данная тенденция стала мощным «раздражителем» для истеблишмента ФРГ. Однако к середине 2018 г. он уже выработал «политический иммунитет» к действиям администрации Д. Трампа, отражением чего стала речь главы МИД Х. Мааса от 27 августа 2018 г. Из неё следовало, что приоритетной задачей для германской внешней политики являлось сбережение самого духа и потенциала трансатлантического партнёрства с перспективой восстановления доверия (в эпоху пост-Трампа). В сложившейся ситуации ФРГ избрала селективный подход: одновременно укреплять сотрудничество, где это представлялось возможным (в частности, в деле наращивания военного потенциала НАТО) и не бояться жёсткого противления линии США там, где это затрагивало национальные интересы Германии (например, в деле сохранения «ядерной сделки» с Ираном)¹⁸⁸.

С другой стороны, как ни парадоксально покажется на первый взгляд, действия Вашингтона открывали дополнительное «окно возможностей» для укрепления позиций Германии как на

¹⁸⁸ Rede des Bundesministers des Auswärtiges, Heiko Maas, zur Eröffnung der 16. Botschafterkonferenz im Auswärtigen Amt am 27. August in Berlin. URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2018/08/85-1-bmaa-botschafternonferenz.html> (дата обращения 12.03.2019).

региональном (Евро-Атлантическое сообщество), так и глобальном уровнях в качестве полновесной державы. Можно отметить наложение двух тенденций: субъективной, вызванной действиями США, и объективной. Последняя заключается в последовательном наращивании ресурсной базы внешней политики ФРГ, способности и готовности её использовать в различных регионах мира. В этой связи показателен рост частоты заявлений германского истеблишмента на всех уровнях (от рядовых представителей депутатского корпуса Бундестага до канцлера) о готовности Германии принять на себя повышенную ответственность в решении широкого спектра вопросов международной безопасности.

Стратегическом ответом ФРГ на «шоковые шаги» администрации Д. Трампа стало проведение официальным Берлином «охранительной линии» в отношении как традиционных ценностей, норм поведения и институтов Евро-Атлантического сообщества, так и основных результатов коллективных (или как минимум согласованных значительной частью стран-участниц НАТО и ЕС) усилий за его пределами. *Задача* настоящей главы – исследовать особенности курса ФРГ в политико-военной области в регионах Ближнего и Среднего Востока в 2018 г.

И у иностранных, в первую очередь германских и американо-британских, и среди отечественных исследователей наблюдается повышенный интерес к деятельности Германии на данных направлениях. Вместе с тем, ответ ФРГ на «шоковые решения» администрации Д. Трампа пока ещё не получил должного освещения.

8.1. «Новое прочтение» урегулирования арабо-израильского конфликта?

6 декабря 2017 г. Д. Трамп признал Иерусалим столицей Израиля и объявил о перемещении туда Посольства США¹⁸⁹. Уже 11 декабря 2017 г. МИД ФРГ заявил о «развороте позиции на 360°», то есть последовательной приверженности линии на создание независимого Палестинского государства – в том числе

¹⁸⁹ Трамп признал Иерусалим столицей Израиля. URL: <https://lenta.ru/news/2017/12/06/jerusalem/> (дата обращения 12.03.2019).

на части Иерусалима¹⁹⁰. Чем был обусловлен подобный подход официального Берлина? Германия традиционно подчёркивает особую историческую ответственность за обеспечение безопасности Израиля. При этом «ключ» к решению данной задачи она видела исключительно в параллельном существовании двух государств – еврейского и палестинского. Эта линия последовательно реализовывалась не только на декларативном уровне, но и на практике. Так, в 1994 г. ФРГ первой в мире учредила свою дипломатическую миссию в Рамалле, тем самым оказывая политическую поддержку вновь образованной Палестинской автономии¹⁹¹. На фоне 33-дневной войны между Израилем и движением «Хезболла», развернувшейся на юге территории Ливана (2006), Германия внесла весомый вклад в создание «зоны безопасности» в районе конфликта. В состав развёрнутой там миротворческой миссии ООН *UNIFIL* был выделен значительный (до 2,4 тыс. военнослужащих) контингент бундесвера. Помимо логистической поддержки войск партнёров по миссии, ФРГ приняла на себя основную нагрузку в модернизации ВМС Ливана: переобучение личного состава, предоставление на безвозмездной основе пограничных катеров и РЛС, проведение совместных (с бундесмарине) учений. При этом осевой составляющей являлось наличие постоянного германского военно-морского присутствия в ливанских портах и прилегающей акватории¹⁹². Усилия Германии привели к существенному повышению к концу 2010-х гг. возможностей ливанских ВМС, которые в современных реалиях выполняют ещё одну значимую задачу – пресечение на своём участке инфильтрации масс беженцев в Европу.

Сохранение участия ФРГ в деятельности миссии *UNOMIG*

¹⁹⁰ 360 grad Jerusalem. URL: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/ Artikel/2017/12/2017-12-10-bkm-welcome-to-jerusalem.html](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/12/2017-12-10-bkm-welcome-to-jerusalem.html) (дата обращения 12.03.2019).

¹⁹¹ Die deutsche Position: Zwei-Staaten-Lösung durch Verhandlungen. URL: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaheMittlererOsten/IsraelPalaestinensischeGebiete/IsraelischPalaestinensischerKonflikt_node.html#doc340994bodyText2 (дата обращения 12.03.2019).

¹⁹² Antrag der Bundesregierung. Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der «United Nations Interim Force in Lebanon» (UNIFIL). – Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode. Drucksache 18/1417, 14.05.2014. S. 1.

показывает приверженность официального Берлина сохранению территориальной целостности Ливана и недопущения новых боевых операций Израиля на его территории. Со времени прихода к власти А.-Ф. Х. Ас-Сиси в Египте ФРГ последовательно развивает с ним общеполитическое сотрудничество. Оно подкрепляется активным участием Германии в модернизации вооружённых сил АРЕ – во второй половине 2010-х гг. Египет стабильно входит в пятёрку основных импортёров германской военной продукции. Так, в 2017 г. АРЕ закупила её (в первую очередь, подводные лодки, катера и торпеды) на общую сумму в 708,2 млн евро¹⁹³. Параллельно весьма динамично развивается сотрудничество Германии и Иордании. Об этом, в частности, говорит тот факт, что на фоне кризиса в германо-турецких отношениях группировка разведывательной и транспортной авиации ВВС ФРГ, оперирующая в Ираке и Сирии под эгидой второй западной антитеррористической коалиции, перебазировалась в 2017 г. из базы Инджирлик (Турция) в Аль-Ашрак (Иордания).

Эти примеры иллюстрируют разветвлённую систему контактов ФРГ с большинством тех арабских стран, для которых «палестинский вопрос» является весьма чувствительным. На этом фоне сохранение и тем более упрочение данных отношений, позволяющих ФРГ играть роль значимого внешнего игрока в регионе Ближнего Востока, может быть обеспечено только посредством политического неприятия решения администрации Д. Трампа о признании Иерусалима столицей Израиля.

8.2. Процесс сохранения иранской «ядерной сделки»

8 мая 2018 г. Д. Трамп заявил о выходе из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД, 2015 г.). В момент его подписания Запад, в том числе предшественник Д. Трампа Б. Обама, рассматривал этот документ в качестве крупного дипломатического успеха. В ходе своего визита в США 27 апреля 2018 г. А. Меркель (как и незадолго до этого президент Франции Э. Макрон) настоятельно рекомендовала Белому дому не стремиться обрушивать иранскую «ядерную сделку» (2015)¹⁹⁴, одна-

¹⁹³ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2017. – Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2017. S. 73.

¹⁹⁴ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und US-Präsident Trump URL:

ко эта позиция была проигнорирована. В ответ ФРГ стала (как и в случае с Иерусалимом) последовательно добиваться сохранения договорённости как на декларативном, так и практическом уровнях. Для этого, во-первых, была активизирована деятельность «евротройки» (ЕЗ) в составе Германии, Франции и Великобритании по переговорам с ИРИ. Это продемонстрировало США, что, несмотря на процесс брекзита и сохраняющийся особый характер отношений с Белым домом, официальный Лондон готов к тесной координации усилий с партнёрами по ЕС. Во-вторых, наблюдался рост взаимной заинтересованности ЕЗ и особенно Германии с одной стороны, России и Китая с другой, убедить Иран сохранить договорённости 2015 г. Хотя это направление сотрудничества осталось точечным, всё же оно содействовало определённому снижению накала в отношениях Запада и России в целом.

Итогом совместных усилий «пятерки» стало сохранение СВДП и всех механизмов переговорного процесса с Ираном. Весьма значительные политические дивиденды, полученные самой Германией от сохранения СВДП, следует охарактеризовать тремя основными положениями. Во-первых, ФРГ продемонстрировала свою дееспособность в реализации решения в области стратегических вооружений. Это тем более важно для Германии, учитывая её последовательное стремление не допустить появления не только новых (нелегальных) ядерных держав, но и стран, обладающих различными видами ОМП. В основе этой линии лежат добровольные ограничения ФРГ по отказу от производства, владения и распоряжения атомным, биологическим и химическим оружием, принятые согласно Договору об окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 г.¹⁹⁵ Во-вторых, сохранение СВДП не только сберегло потенциал для расширения хозяйственной кооперации Германии с Ираном (с учётом его ёмкого внутреннего рынка), но оставило весомый инструмент влияния на официальный Тегеран

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen2018/04/2018-04-27-pk-merkel-trump.html> (дата обращения 12.03.2019).

¹⁹⁵ Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 г. Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Выпуск XLVII. М.: Международные отношения, 1994. С. 34-37.

в «сирийском вопросе». В реалиях 2018 г. на фоне заметных успехов правительственных войск САР и союзных (с разной степенью условности) режиму Б. Асада сил, России и Ирана в борьбе со структурами международного терроризма в Сирии ФРГ стоит перед необходимостью серьёзной корректировки своей стратегии в регионе. При нынешнем раскладе сил «умеренная оппозиция» в САР не располагает необходимым влиянием. Несмотря на критику «Астанинского формата» (в работе которого ведущую роль играет «треугольник» Россия – Иран – Турция), Германия ищет пути встраивания в его работу или максимального учёта своей позиции на его полях. Подтверждение тому – запуск новой переговорной площадки в составе ФРГ, Франции, РФ, а также Турецкой республики, первая встреча которого была организована 27 октября 2018 г. в Анкаре¹⁹⁶. Просматривается готовность ФРГ к следующей «стратегической сделке»: активное встраивание в процесс экономической реконструкции САР (для этого у России и особенно Турции меньше возможностей) в обмен на заметное представительство «умеренной оппозиции» в органах власти постконфликтной Сирии. Вместе с тем пока на пути достижения данных договорённостей просматривается ряд весьма значительных препятствий. Одно из них – «проблема Идлиба»¹⁹⁷, другое – потенциальная готовность Израиля пойти на прямой военный конфликт с Ираном по Сирии. На этом фоне сохранение СВДП может обрести прежнюю актуальность, причём в увязке с решением широкого комплекса проблем безопасности на Ближнем и Среднем Востоке в целом.

Как ни покажется парадоксальным на первый взгляд, определённую выгоду от германских усилий по иранской «ядерной сделке» в 2018 г. получили и США – режим СВДП сохранился

¹⁹⁶ Совместное заявление Президентов Турецкой Республики, Французской Республики, Российской Федерации и Канцлера Федеративной Республики Германия, 27 октября 2018 г. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5351> (дата обращения 12.03.2019).

¹⁹⁷ В сирийской провинции Идлиб сосредоточились достаточно крупные силы боевиков «Исламского государства» (запрещённая в России террористическая организация) и «Джебхат Ан-Нусры», которые понесли поражение, но не были разгромлены. Осенью–зимой 2018 г. наблюдалась их перегруппировка. Турция стремится не допустить начала наступления правительственных сирийских и иранских сил на Идлиб. – *Прим. авт.*

даже при отказе Белого дома от обязательств по нему. Такое расширение пространства для манёвра может привести к попыткам администрации Д. Трампа реализовать ту же тактику и в отношении других «обременительных» для США соглашений. Прослеживается определённая аналогия с выходом Соединённых Штатов из ДРСМД (когда ФРГ вновь стремилась как минимум де-юре сохранить договорённости), а в перспективе – и СНВ-III. Важно понимать, что Д. Трамп стремится перенести свои методы ведения переговоров в бизнесе на политическую сферу, часто пытаясь добиться быстрых тактических успехов без анализа стратегической перспективы. В этой связи обращает на себя внимание сама постановка Белым домом вопроса о возможном свёртывании своего военного присутствия в Сирии.

8.3. Борьба с международным терроризмом: вместе, параллельно или отдельно от США?

Уже с середины 2018 г. администрация Д. Трампа стала задумываться о выводе войск США из Сирии¹⁹⁸, а также существенном сокращении своего присутствия в Афганистане¹⁹⁹. И хотя официально эти решения были озвучены лишь в начале следующего года, возможность подобных «шоковых» для европейских государств-партнёров мер стала просматриваться как минимум с Брюссельского саммита НАТО (11-12 июля 2018 г.).

Как возможная реализация данных шагов может повлиять на использование бундесвера в каждой из указанных стран? Формы и масштаб применения германских войск в каждом из двух случаев существенно разнятся. В Афганистане достаточно крупный контингент бундесвера находится с января 2002 г. – именно это направление стало ключевым в рамках военных усилий ФРГ под эгидой I западной антитеррористической коалиции (2001–2014). Трансформация миссии МССБ (ISAF) в операцию «Resolute Support» (с 1 января 2015 г.) сопровождалась серьёзным сокращением военного присутствия в Афганистане всех стран–участниц НАТО, в том числе ФРГ (почти в 6 раз – с 5

¹⁹⁸ Трамп заявил о начале вывода войск из Сирии. URL: <https://www.interfax.ru/world/645946> (дата обращения 12.03.2019).

¹⁹⁹ Трамп прокомментировал вывод войск из Сирии и Афганистана. URL: <https://ria.ru/20190203/1550318323.html> (дата обращения 12.03.2019).

тыс. до 850 военнослужащих). Однако во второй половине 2010-х г. наметилась тенденция «восстановительного прироста» контингента, хотя и более медленного, чем в 2000-е гг. Так, только за январь–февраль 2018 г. фактическая численность германских военных в Афганистане увеличилась с 1,0 до 1,2 тыс. военнослужащих²⁰⁰. Афганистан продолжает занимать первое место в списке направлений использования бундесвера за пределами зоны ответственности НАТО. Причин тому не мало. Первая – это демонстрация практической солидарности ФРГ с партнёрами по НАТО в военной плоскости. «Афганская карта» неоднократно использовалась официальным Берлином для сглаживания противоречий при кризисах в отношениях с США, в том числе и сегодня. Вторая причина – это стремление «на дальних рубежах» ослаблять силы международного терроризма в Центральной Азии, не допуская их усиления и проникновения отдельных боевиков (и тем более мелких групп) в Европу. Третья заключается в желании сохранить те пусть и ограниченные результаты, которые были достигнуты в стабилизации на севере Афганистана с начала 2000-х гг. К 2017 г. на эти цели было выделено только по линии Министерства обороны ФРГ свыше 17 млрд евро (!)²⁰¹. Наконец, четвёртая причина кроется в растущих геополитических амбициях ФРГ, в частности, выражающихся в расширении ареала использования бундесвера за пределами зоны ответственности Альянса.

В этой связи Германия уже демонстрирует готовность и способность совместно с европейскими государствами-партнёрами по НАТО, но без США, достаточно эффективно бороться с международным терроризмом. Так, ФРГ, особенно с 2016 г., играет ведущую роль в деятельности сразу двух миссий – миротворческой MINUSMA (ООН) и военно-тренировочной EUTM Mali (ЕС) – в Мали, где достигнут серьёзный успех в обеспечении

²⁰⁰ Anzahl der an internationalen Einsätzen beteiligten deutschen Soldaten der Bundeswehr (Stand: 25.02.2019). URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/72703/umfrage/anzahl-der-soldaten-der-bundeswehr-im-ausland/> (дата обращения 12.03.2019).

²⁰¹ Рассчитано автором на основе: 15 Jahre Bundeswehreinsatz in Afghanistan (15.12.2016). URL: <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigung/spolitik/238332/afghanistan-einsatz> (дата обращения 12.03.2019).

мира и порядка в конфликтогенных северных провинциях Гао, Кидаль и Томбукту. Однако здесь следует сделать существенную оговорку – в урегулирование «малийской проблемы» ФРГ полноценно включилась в военном отношении лишь после проведения Францией собственно боевой операции «Сервал», позволившей разгромить основные силы «Ансар Ад-Дина» и «Аль-Каиды в Африке». В Афганистане бундесвер появился также лишь после того, как США и Великобритания нанесли поражение основным силам «Талибана» и «Аль-Каиды», отбросив их в южные афганские провинции. Практически все усилия ФРГ, в том числе собственно военные, сосредоточились в северных, наиболее спокойных, провинциях (Бадахшан, Кундуз, Мазари-Шариф, Талокан).

Если США выведут основные силы из Афганистана, то бундесвер с высокой долей вероятности будет втянут в боевые действия как с «Талибаном» (превратившемся в наиболее влиятельную силу в стране), так и с уже проникающими на север афганской территории отрядами ИГ. Учитывая риск высоких потерь в этом случае, правительство ФРГ будет вынуждено под давлением общественного мнения и возможным отзывом мандата Бундестага выводить свои войска из Афганистана.

В отличие от первой западной антитеррористической коалиции, к деятельности второй (созданной США в сентябре 2014 г. для борьбы с «Исламским государством») Германия присоединилась с большим опозданием (в декабре 2015 г.), отказавшись от наземного использования бундесвера и в основном ограничившись ведением авиаразведки в Сирии и направлением инструкторов и вооружений для обучения курдов и войск официального Багдада в Ираке. В этом случае выход США из САР не ставит бундесвер перед опасностью втягивания в боевые действия. С учётом сложившейся в зоне вооружённого конфликта в Сирии ситуации ВВС ФРГ вне зависимости от действий Вашингтона будут снижать свою активность, стремясь избежать инцидентов не только с РФ и ИРИ, но и Израилем.

* * *

«Стратегические шоки», вызванные администрацией Д. Трампа, фактически стали для ФРГ тестом на дееспособность в

области международной безопасности. В реалиях 2018 г. Германия успешно выдержала данный экзамен. Официальный Берлин под влиянием действий Белого дома не изменил своей позиции ни по одному из значимых вопросов обеспечения безопасности на Ближнем и Среднем Востоке. Действия США не привели и к аннулированию достигнутых ранее коллективных решений и результатов деятельности Запада в целом по «проблемным узлам» в регионе.

Ключевой целью Германии является сохранение (что достижимо) и увеличение (сложно осуществимо в среднесрочной перспективе) своего влияния как значимого внешнего игрока в региональной подсистеме Ближнего и Среднего Востока. Берлин продемонстрировал готовность дистанцироваться от ряда решений США и, главное, принимать на себя лидерские функции среди стран – участниц ЕС и НАТО в решении широкого круга проблем на рассмотренных географических направлениях.

ГЛАВА 9. «НОВАЯ» КОАЛИЦИЯ В ГЕРМАНИИ, «НОВЫЙ» ПРЕЗИДЕНТ В РОССИИ, НОВЫЕ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ ДВУСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА*

В 2018 г. Россия и Германия вступили в условиях сформированного в 2017 г. взаимоприемлемого понимания необходимости признания существующих разделительных линий и продолжения выстраивания двусторонних отношений с учётом актуальных внутренних и внешних аспектов и вызовов. 14 марта бундестаг утвердил новое правительство, сформированное ХДС/ХСС и СДПГ на основе коалиционного договора от 7 февраля. Федеральным канцлером в четвёртый раз стала А. Меркель. 23 марта состоялись очередные президентские выборы в России, по итогам которых президентом РФ также в четвёртый раз стал В.В. Путин. Эти два события произошли на фоне резко углубившегося кризиса в отношениях России с коллективным Западом, в первую очередь с США и Великобританией, обусловленного так называемым «делом Скрипалей», бомбардировкой Сирии в

* В.Б. Белов.

связи с мнимой химической атакой, якобы российскими кибер-угрозами и вмешательством во внутренние дела других стран. Возможно, это усилило отрицательные оценки отечественными и немецкими экспертами состояния российско-германского сотрудничества. Многие из них утверждали, что оно находится в состоянии «глубокого кризиса» и между странами царит «полное взаимное непонимание и недоверие»²⁰².

В реальности по состоянию на март 2018 г. в большинстве сфер уровень кооперации был достаточно высокий. Да, по-прежнему действовал взаимный санкционный режим, была заморожена высшая политическая кооперация, сохранились преимущественно негативные образы стран и ведущих политиков в средствах массовой информации. Но при этом уже в 2016–2017 гг. были налажены эффективные диалоги между В.В. Путиным и А. Меркель, а также на межведомственном и межминистерском рабочем уровне. Они продолжились в 2018 г. При этом, похоже, что оба лидера в начале мая 2017 г. в Сочи договорились о конфиденциальности обсуждаемых во время их встреч вопросов международной повестки дня и достигаемых договорённостей. Забегая вперёд, скажем, что формат их встреч в 2018 г. – в мае Сочи и в августе в Мезеберге – подтверждает этот тезис.

Принципы отношений нового правительства Германии с РФ изложены в п. 4 раздела XII коалиционного договора, согласованного ХДС/ХСС и СДПГ в начале февраля 2018 г.²⁰³ Партнёры по коалиции подчёркивают заинтересованность в хороших отношениях с нашей страной и в тесном взаимодействии для

²⁰² См., напр.: Кортунов А. Советы постороннего: несколько пожеланий Федеральному канцлеру. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sovety-postoronnego-neskolko-pozhelaniy-federalnomu-kantsleru/> (дата обращения 17.06.2018); Стратиевский Д. Германо-российские отношения – конец Остполитик? URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/germano-rossiyskie-otnosheniya-konets-ostpolitik/?sphrase_id=13814762 (дата обращения 17.06.2018); Тренин Д. Россия и Германия: от отчуждения к новому соседству. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/rossiya-i-germaniya-ot-otchuzhdeniya-k-novomu-sosedstvu/> (дата обращения 17.06.2018); Fix L. Deutsche Russlandpolitik muss international Verantwortung übernehmen. URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/deutsche-russlandpolitik-muss-international-verantwortung-uebernehmen-15582078.html> (дата обращения 17.05.2018).

²⁰³ Ein neuer Aufbruch für Europa... Op. cit. S. 149-150.

обеспечения мира и урегулирования важнейших международных вызовов. Особо подчёркивается наличие большого потенциала сотрудничества в торгово-экономической области и существенный интерес к кооперации в гражданско-общественной сфере. Наряду с упоминанием необходимости выполнения Минских соглашений указывается и возможность смягчения санкций Евросоюза по мере их реализации. Важным и неожиданным представляется положение об общем экономическом пространстве от Лиссабона до Владивостока. Несмотря на различный подход ХДС/ХСС и СДПГ к России (у блока он более жёсткий), в коалиционном знаменателе просматривается стремление к последовательному улучшению отношений с важнейшим политическим и экономическим игроком на постсоветском пространстве евразийского континента, сокращению конфронтационного потенциала и усилению взаимодействия по всем важнейшим направлениям.

В течение года большинство из указанных положений наполнилось конструктивным содержанием, что было не само собой разумеющимся событием. Дело не только в традиционном критическом отношении парламентской оппозиции в лице зелёных и либералов²⁰⁴. Из Бундестага и активной политической жизни ушёл ряд корифеев, определявших в последние годы содержание российско-германского диалога на разных уровнях. Существенно вырос прагматизм. В политику пришло молодое поколение, не пропитанное духом Московского договора и разрядки времён Вилли Брандта. На пост уполномоченного федерального правительства по отношениям с Россией, странами Восточного партнёрства и Средней Азии был назначен молодой социал-демократ Дирк Визе, который ранее не имел никакого отношения к восточному вектору внешней политики.

К осени 2018 г. коалиционные партнёры так и не сформулировали подходы к новой восточной политике. В официальных документах в течение 2018 г. так и не нашли отражения принципы взаимоотношений с государствами постсоветского прост-

²⁰⁴ Среди основных традиционных объектов критики – права человека, свобода прессы, демократические ценности.

ранства, в первую очередь, с Россией²⁰⁵. Попыткой наполнить остполитик конкретным содержанием можно считать документ, принятый фракцией СДПГ 9 октября 2018 г.²⁰⁶ Но он не оказал значимого влияния на общественный дискурс по этой теме.

9.1. Политические вопросы сотрудничества

В марте 2018 г. произошло резкое обострение отношений между Россией и коллективным Западом, который выдвинул ряд необоснованных обвинений в отношении российского государства. Это оказало влияние на позицию нового министра иностранных дел Германии социал-демократа Хайко Мааса, который неоднократно повторял их в своих выступлениях (особенно во время своего первого зарубежного визита в Варшаву), что вызвало критику в рядах его однопартийцев.

Во время встречи со своим российским коллегой С.В. Лавровым в Москве в середине мая он занял более взвешенную позицию. В ходе переговоров главам внешнеполитических ведомств удалось найти взаимопонимание по основным международным вопросам. В отличие от своего коллеги по коалиции министр экономики и энергетики Германии П. Альтмайер (ХДС), посетивший российскую столицу сразу после Х. Мааса, изначально выбрал конструктивный подход в выстраивании отношений с российскими партнёрами, в первую очередь, в энергетической сфере (см. далее).

Оба визита подготовили хорошую почву для рабочей встречи А. Меркель с президентом РФ в Сочи, во время которой оба

²⁰⁵ Х. Маас, выступая 13 июня 2018 г. в Берлине на мероприятии Фонда Шварцкопфа, обратил внимание на необходимость поиска новых подходов к отношениям с РФ: «Мы нуждаемся в «Новой восточной политике». В европейской остполитик, которая на фоне опасного безмолвия между Вашингтоном и Москвой должна показать новые пути кооперации с Россией в интересах всех европейцев». По мнению, министра такая политика должна также учитывать интересы государств ЕС – соседей российского государства. См.: Rede von Außenminister Heiko Maas: «Mut zu Europa – #EuropeUnited». 13.06. 2019. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-europeunited/2106420>; Außenminister Heiko Maas hält Grundsatzrede zu Europa vor 150 jungen Gästen der Schwarzkopf-Stiftung. URL: <https://schwarzkopfstiftung.de/events/ausenminister-heiko-maas-haelt-grundsatzrede-zu-europa-vor-150-jungen-gaestenderschwarzkopf-stiftung/> (дата обращения 28.02.2019).

²⁰⁶ DIALOG – VERTRAUEN – SICHERHEIT Voraussetzungen und Impulse für eine zeitgemäße sozialdemokratische Entspannungspolitik. – Positionen der SPD-Bundestagsfraktion. 1/2018. 10 S.

лидера охарактеризовали взаимные отношения как хорошие, положительно оценив перспективы их развития во всех сферах и подтвердив готовность к продолжению конструктивного рабочего диалога. Это проявилось в готовности обсуждать сирийский, иранский и украинский кризисы. При наличии ряда принципиальных различий были найдены точки соприкосновения, которые послужили для продолжения диалога на политическом и экспертном уровне. Речь шла о безальтернативности реализации Минских соглашений, заинтересованности обеих стран в работе в рамках «нормандского формата» и Контактной группы, а также готовность продвигать идею специальной мониторинговой миссии ООН. В диалоге участвовали прежние министры экономического блока, с которым у немецкой стороны ещё в прошлые годы были установлены хорошие отношения.

В конце июля 2018 г. в Берлине неожиданно для экспертного сообщества прошла встреча А. Меркель, Х. Мааса, С.В. Лаврова и начальника Генерального штаба РФ В. Герасимова, в центре которой оказались вопросы ситуации на Украине и в Сирии. Неожиданностью стала и рабочая встреча В.В. Путина и А. Меркель 18 августа в Мезеберге, итоги которой не были представлены общественности. Известно только, что основными темами обсуждения оставались украинский и сирийский (особенно его гуманитарная составляющая) конфликты²⁰⁷, а также вопросы энергетической безопасности.

Рабочий диалог по этим вопросам на уровне министров иностранных дел РФ и ФРГ продолжился 14 сентября 2018 г. в Берлине (в рамках мероприятия по подведению итогов перекрёстного Года регионально-муниципальных партнёрств) и 6 декабря в Милане (на полях министерского совещания стран – участниц ОБСЕ). Министры отметили, что различия в подходах к существующим проблемам не исключают интенсивных отношений. В сентябре они заявили о необходимости возобновить деятельность российско-германской межведомственной Рабочей группы высокого уровня по вопросам политики безопасности,

²⁰⁷ Отметим участие В.В. Путина и А. Меркель вместе Э. Макроном и Эрдоганом в октябрьском саммите в Стамбуле, посвященном сирийскому вопросу и ситуации на Ближнем Востоке.

которая не собиралась с 2012 г. Первое за шесть лет заседание прошло 12 ноября в Берлине. Следующее пройдёт в 2019 г. в Москве.

В начале декабря 2018 г. на полях саммита G-20 в Аргентине В.В. Путин и А. Меркель обсудили конфликт в Керченском проливе с участием военных судов РФ и Украины, в т.ч. возможные меры по деэскалации ситуации.

9.2. Экономическая кооперация

Продолжением упомянутого резкого ухудшения отношений России с западными странами в марте 2018 г. стало усиление санкционного давления со стороны США на российскую политическую и экономическую верхушку. Министерство финансов США 6 апреля 2018 г. ввело жёсткие секторальные санкции в отношении ряда гражданских и юридических лиц РФ, в т.ч. против Олега Дерипаски и его компаний. Впервые они напрямую затронули интересы компаний из третьих стран, в первую очередь европейских. Опасения немецкого бизнеса в связи с принятием 2 августа 2017 г. Закона США CAATSA подтвердились – его субъекты оказались в зоне риска применения к ним ограничительных мер Америки в связи с их сотрудничеством с Россией. Российско-германская хозяйственно-политическая кооперация неожиданно стала составной частью германо-американского дискурса²⁰⁸. Попытки А. Меркель во время рабочей встречи с Д. Трампом 27 апреля 2018 г. добиться исключения немецких и европейских компаний из экстерриториального режима успехов не увенчались.

Напомним, что в 2017 г. был достигнут явный прогресс – почти на 20% вырос российско-германский внешнеторговый оборот и существенно увеличились взаимные капиталовложения в форме прямых инвестиций²⁰⁹. В 2018 г. ситуация несколько изменилась. Если положительные тенденции в российском экспорте продолжились, то немецкий импорт стагнировал. Согласно немецкой статистике экспорт из РФ вырос на 14,6% (с

²⁰⁸ Например, с группой Олега Дерипаски «Русские машины» сотрудничают немецкие компании *Siemens AG*, *Daimler AG*, *Volkswagen AG*.

²⁰⁹ Белов В.Б. Хозяйственно-политические успехи немецкого бизнеса в России. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. №2. С. 92-100.

34,1 млрд до 36,0 млрд евро), а импорт из ФРГ – только на 0,2% (с 25,86 млрд до 25,91 млрд), т.е. практически не изменился²¹⁰. Отечественная статистика приводит другие показатели: вывоз товаров возрос на 32,4% (до 34,1 млрд долл.) а ввоз – на 5,3% (до 25,5 млрд долл.)²¹¹. Основная причина такой динамики – рост мировых цен на энергоносители, составляющих основу российского экспорта (нефть, газ, уголь и металлы).

Важно, что, несмотря на негативные ожидания возможных американских санкций, в 2018 г. немецкие компании инвестировали в российскую экономику около 2 млрд евро (за весь 2017 г. – 1,6 млрд). Самыми крупными инвесторами в российское производство в 2017–2018 гг. стали автомобильные концерны и машиностроительные предприятия.

Одновременно продолжилось сокращение количества зарегистрированных в России немецких фирм. Согласно информации Германно-Российской внешнеторговой палаты, в 2011 г. в РФ было зарегистрировано 6 тыс. 300 фирм с немецким капиталом. В начале 2017 г. этот показатель составил 4 тыс. 965, а к концу 2018 г. снизился до 4 тыс. 661²¹². Такое сокращение во многом обусловлено тем, что ушедшие компании не вели активную коммерческую деятельность и имели в РФ лишь представительства, некоммерческие структуры и отказались от них после новых требований к регистрации на российской территории.

В экономической сфере приоритет по-прежнему принадлежит энергетике. Здесь у обеих сторон есть профессиональное понимание основ энергетической безопасности России, Германии и Евросоюза, а также стремление исключить из неё политические факторы, в первую очередь, из проекта «Северный поток – 2»²¹³.

²¹⁰ URL: <https://www.auwi-bayern.de/Europa/Russland/export-import-statistik.html> (дата обращения 24.02.2019)/

²¹¹ Торговля между Россией и Германией в 2018 г. 09.02.2019. URL: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2019-02/torgovlya-mezhdu-rossiey-i-germaniey-v-2018-g/> (дата обращения 24.02.2019).

²¹² Немецкие инвестиции в Россию в 2018 году выросли на четверть. 06.03.2019. URL: <https://www.dw.com/ru/немецкие-инвестиции-в-россию-в-2018-году-выросли-на-четверть/a-47795847> (дата обращения 07.03.2019).

²¹³ См. главу 10.

Оба лидера едины в негативной оценке последствий возможных экстерриториальных американских санкций. Одновременно они считают, что на сегодняшний день у Германии, ЕС и России нет адекватных ответов на них. Немецкий бизнес занял выжидательную позицию. Его дальнейшее взаимодействие с российскими компаниями, уже попавшими под ограничительные меры американской администрации, во многом будет зависеть от позиции федерального правительства. Министр экономики и энергетики ФРГ П. Альтмайер в мае 2018 г. во время визита в Москву обратил внимание на то, что есть много сфер, не затронутых взаимными санкционными режимами ЕС и РФ, в которых можно более активно развивать двустороннюю кооперацию, в том числе вовлекая в них малые и средние предприятия.

Новые перспективы получило сотрудничество в области цифровизации экономики – как на уровне правительственных структур, так и на уровне отдельных компаний. 8 февраля 2018 г. РСПП и Российско-Германская внешнеторговая палата при поддержке *Siemens*, *SAP*, Ростелекома, «Цифры» (ГК «Ренова»), инновационного центра «Сколково» создали Германо-Российскую инициативу по цифровизации экономики (*GRID*)²¹⁴. Во время Петербургского международного экономического форума в мае 2018 г. партнёры уточнили направления кооперации в области цифровой трансформации, в первую очередь в сфере промышленности. Основная цель совместной инициативы – внедрение лучших немецких и европейских цифровых и инновационных практик в отечественную экономику, содействие росту её конкурентоспособности, улучшение качества российских и совместно производимых продуктов и повышение их доли на внешних рынках.

Один из лидеров в рамках *GRID* – российская дочка концерна *Siemens*. В 2018 г. она начала предлагать своим клиентам открытую облачную систему для «Интернета вещей» *MindSphere*, которая, в частности, легла в основу разрабатываемой под руководством Министерства промышленности и торговли РФ России отечественной цифровой платформы «4.0 RU». По своей су-

²¹⁴ Белов В.Б. Цифровая повестка российско-германской хозяйственной кооперации. Современная Европа. 2018. №2(81), март–апрель. С. 120-128.

ти она представляет комплекс передовых решений для управления жизненным циклом изделий в единой цифровой среде²¹⁵.

Процессы цифровизации в России поддерживает немецкий вуз *Institute of Technology (KIT)* в Карлсруэ – ведущий кластер Германии по исследованию в данной области. Он сотрудничает с рядом российских институтов, реализуя около 60 проектов. В 2018 г. в рамках Германо-Российского энергетического форума создана рабочая группа «Дигитализация сырьевого хозяйства». В 2019 г. в Сколково в кооперации с *Deutsche Messe* запланировано проведение первой в России компьютерной ярмарки *CE-BIT Russia*, которая будет посвящена таким темам как интернет вещей, искусственный интеллект, блокчейн, мобильные решения, *Future Mobility*, стартапы и безопасность.

В конце июня 2018 г. в Москве прошло очередное заседание Российско-Германской стратегической рабочей группы по сотрудничеству в области экономики и финансов (СРГ), возобновившей работу (в условиях взаимных санкционных режимов ЕС и РФ) в начале лета 2016 г. Участники обсудили запуск стратегической программы «Партнёрство для эффективности», направленной на содействие росту производительности труда на российских предприятиях с учётом опыта немецких компаний и специализированных центров ФРГ.

Германское бизнес-сообщество в России поддержало совместную закупочную инициативу корпорации МСП, Российского экспортного центра и «Деловой России», направленную на идентификацию и классификацию российских поставщиков для нужд иностранных компаний, заинтересованных в локализации своего производства в РФ. В этом же контексте оно реализует проект «*VETnet*» по дуальному профессиональному образованию квалифицированной рабочей силы, а также поддерживает проекты по повышению энергоэффективности и согласованию стандартов технического регулирования. Эти аспекты важны для углубления промышленной кооперации и локализации немецких высокотехнологичных производств в российских регионах.

Накануне Чемпионата мира по футболу 2018 г. Российско-

²¹⁵ Приложение «Германия» к «Российской газете», 24 мая 2018 г., четверг, №110 (7573). С. А7.

Германская внешнеторговая палата организовала оригинальный мультимедийный проект «Мастера России: сделано по-немецки», в рамках которого были представлены достижения отечественного и немецкого бизнеса, особенно малого и среднего²¹⁶.

1 ноября 2018 г. состоялась третья встреча В.В. Путина с представителями крупнейших немецких компаний, в рамках которой были обсуждены состояние и перспективы торгово-экономических отношений РФ и ФРГ, а также реализация совместных проектов в энергетике и промышленной кооперации, цифровой экономике и сельском хозяйстве. Российский лидер среди мер государственной поддержки двусторонней хозяйственной кооперации выделил совершенствование законодательной базы и правоприменительной практики, особенно по снятию избыточных административных барьеров, содействие немецким предпринимателям по линии Российского фонда прямых инвестиций (оказываемого при условии локализации производственных мощностей) и поддержку со стороны Российского экспортного центра в продвижении на внешние рынки выпущенной в РФ продукции²¹⁷.

Германские и российские компании в целом приспособились к взаимным экономическим ограничительным мерам ЕС и РФ. События 2017 и 2018 г. показали, что бизнес способен к дальнейшему восстановлению и развитию кооперационных связей во всех народнохозяйственных сферах. Основные риски связаны с упомянутыми возможными санкциями со стороны США, которые отказались от их обсуждения и координации с европейскими партнёрами.

РФ и ФРГ активно продолжают взаимную научно-техническую кооперацию – в ней участвуют как академические и отраслевые научные учреждения, так и высшие учебные заведения. Успешно идёт студенческий обмен и культурно-гуманитарное

²¹⁶ Для привлечения внимания к проекту при поддержке *Volkswagen Group Rus* был организован автопробег по городам, в которых должны были пройти футбольные матчи. Проект получил широкое освещение в средствах массовой информации.

²¹⁷ Встреча с представителями германских деловых кругов. 01.11.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/copy/59016> (дата обращения 22.02.2019).

сотрудничество. В январе 2019 г. в ФРГ начнётся большая культурная программа «Русские сезоны». В конце 2018 г. было объявлено о начале перекрёстного Года научно-образовательных партнёрств, согласована дорожная карта сотрудничества в образовании, науке, исследованиях и инновациях, рассчитанная на 10 лет.

9.3. Выводы

По состоянию на начало 2019 г. у российско-германского сотрудничества сохранялись хорошие шансы для продолжения поступательного развития. Это касается всех сфер – политической, экономической, гуманитарной. Россия и Германия, несмотря на известные расхождения, в последующие годы продолжают на двустороннем уровне конструктивное обсуждение всех основных мировых проблем и существующих международных конфликтов, в том числе и на постсоветском пространстве. Понятно, что оно будет вестись в контексте трансатлантических и европейских интересов ФРГ и евразийского вектора внешней политики РФ. Германия останется основным западноевропейским партнёром России, от позиции которой во многом будут зависеть перспективы отношений с Евросоюзом.

Объективное сближение точек зрения будет происходить в контексте противодействия неадекватному поведению американской администрации во главе с президентом Д. Трампом. США угрожают ввести ещё более жёсткие экстерриториальные санкции против России, способные заставить ряд ведущих немецких компаний выйти из стратегически важных проектов с российскими партнёрами. Адекватных ответов на американские вызовы пока нет. Но Москва и Берлин продолжают их поиск. У них есть понимание, что основная цель Соединённых Штатов – ослабление существующей российской власти и продвижение хозяйственно-политических интересов своих компаний на европейских рынках, в первую очередь, углеводородного сырья.

Камнем преткновения останутся вопросы, связанные с Крымом и ситуацией на Юго-Востоке Украины. Сохранится жёсткая позиция Германии в отношении санкционного режима Евросоюза и, соответственно, Минских соглашений. Шансов на смягчение санкций по причине деструктивной позиции Украи-

ны (особенно на фоне предстоящих президентских и парламентских выборов в этой стране) очень мало.

Несмотря на очевидные риски возможных санкций США, продолжится рост взаимных инвестиций и товарооборота. Для дальнейшего повышения их эффективности имеет смысл активизировать работу Российско-Германской бизнес-платформы, созданной в конце 2015 г. Восточным комитетом немецкой экономики, Российско-Германской внешнеторговой палатой, «Деловой Россией» и РСПП. Хорошие перспективы существуют в сфере цифровизации, в том числе в рамках немецкой стратегии «Индустрия 4.0». Имеет смысл создать в рамках СРГ рабочую подгруппу «Дигитализация».

Взаимное экономическое сотрудничество способно внести важный вклад в выполнение майских (2018 г.) указов президента РФ. Ведущее место в этом должен занять малый и средний бизнес наших стран.

На сегодняшний день в двустороннем сотрудничестве основная роль принадлежит рабочему диалогу политических лидеров – В. Путину и А. Меркель. Их личное взаимодействие во многом продолжит определять его дальнейшее развитие.

ГЛАВА 10. «СЕВЕРНЫЙ ПОТОК – 2» – ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ В УСЛОВИЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ*

В 2018 г. произошёл ряд важных событий, во многом определивших судьбу важнейшего для российско-германской кооперации в сфере энергетики проекта «Северный поток – 2» (СП-2). Напомним, что 2 августа 2017 г. США, несмотря на протесты европейских политиков, приняли Закон *CAATSA*, который предусматривает противодействие его реализации, а также введение экстерриториальных санкций против компаний, участвующих в этом проекте²¹⁸.

* В.Б. Белов.

²¹⁸ В Разделе 257 Закона (*Sec. 257* – Энергетическая безопасность Украины) сказано, что политика США нацелена на помощь Украине и союзникам США в ЕС в снижении их зависимости от российских энергетических ресурсов, а

Несмотря на риски, связанные с американским законом, немецкое государство в начале 2018 г. выдало два принципиально важных для СП-2 разрешения. 31 января 2018 г. согласно Закону об энергетическом хозяйстве ФРГ и в соответствии с Федеральным горным законом Горное ведомство Штральзунда (федеральная земля Мекленбург-Передняя Померания) разрешило строительство и эксплуатацию газопровода СП-2 в германских территориальных водах и в сухопутной части в районе Любмина вблизи Грайфсвальда²¹⁹. В соответствии с данным разрешением в середине мая начались подготовительные работы (устройство траншей для двух ниток газопровода) на морском участке СП-2 для последующей укладки труб в заливе. 27 марта 2018 г. Федеральное ведомство по морскому судоходству и гидрографии разрешило прокладку участка СП-2 в немецкой экономической зоне. Эти ведомства также провели процедуру оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте в соответствии с Конвенцией Эспо ЕЭК ООН²²⁰.

Это стало важным сигналом для двух других государств – Финляндии и Швеции, которые принимали решение в условиях резко ухудшившихся с марта 2018 г. отношений между Россией и коллективным Западом.

В Финляндии (процедура ОВОС была завершена к осени 2017 г.) надо было получить согласие на использование исключительной экономической зоны. Его дало 5 апреля 2018 г. Министерство занятости и экономики. Разрешение на строительство и эксплуатацию газопровода в соответствии с Законом о воде было выдано Агентством регионального управления Южной Финляндии 12 апреля²²¹.

также о необходимости дальнейшего противодействия реализации проекта «Северный поток – 2» и приоритетном развитии экспорта американских энергоносителей. См.: Типайлов Е. Американский СПГ: перспективы на рынке Евросоюза. 19.04.18. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/pole-bitvy-za-gaz-evrosoyuz/> (дата обращения 22.12.18).

²¹⁹ Разрешительный процесс согласно Федеральному горному закону включает техническую экспертизу и приёмку проекта, а также оценку воздействия на окружающую среду и оценку соответствия прочим экологическим критериям.

²²⁰ Процесс получения разрешений в Германии. URL: <https://www.nord-stream2.com/ru/permitting-germany/> (дата обращения 22.12.18).

²²¹ Процесс получения разрешений в Финляндии. URL: <https://www.nord->

В Швеции было необходимо получить разрешение правительства для прокладки газопровода на её континентальном шельфе за пределами шведских территориальных вод. Несмотря на то, что требования проведения ОВОС не было, компания *Nord Stream 2 AG* добровольно провела экологическое исследование, представив шведским властям основные характеристики и технические решения проекта, а также всестороннюю оценку потенциальным воздействиям на окружающую среду и принимаемым мерам по их снижению. После проведения различных консультаций, встреч с заинтересованными сторонами и общественных обсуждений правительство 7 июня 2018 г. выдало разрешение для шведского участка маршрута²²².

Проблемой стало получение разрешения от датских властей. Разрешительный порядок строительства и эксплуатации трубопроводов для транспортировки добытых за пределами Дании углеводородов в датских территориальных водах и на её континентальном шельфе определяют Закон о континентальном шельфе страны, положение о суверенитете датского государства над своими территориальными водами и национальное Постановление о строительстве трубопроводов. Заявки от лица датского государства рассматривает Датское энергетическое агентство, в которое после проведения требуемой процедуры ОВОС в апреле 2017 г. обратилась *Nord Stream 2 AG*. До конца года она не получила ответа, а 1 января 2018 г. правительство приняло поправки к упомянутому Закону. В соответствии с ними Министерство иностранных дел Дании получило право рекомендовать заявки на инфраструктурные проекты в датских территориальных водах (в частности, газопроводы) к рассмотрению или отклонению Датским энергетическим агентством. Поэтому руководство *Nord Stream 2 AG* приняло решение разработать альтернативный вариант маршрута вне датских территориальных вод, но проходящий через исключительную экономическую зону Дании (к северо-западу от острова Борнхольм). Новая заявка и требуемый отчёт по ОВОС нового маршрута были поданы 10

stream2.com/ru/permitting-finland/ (дата обращения 22.12.18).

²²² Процесс получения разрешения в Швеции. URL: <https://www.nordstream2.com/ru/permitting-sweden/> (дата обращения 22.12.18).

августа 2018 г., но до конца года никакого ответа получено не было²²³. Общественные слушания по проекту начались в середине октября. При этом *Nord Stream 2 AG* не останавливало процедуру по первой заявке на предпочтительный маршрут, инициированной в апреле 2017 г.

В России первое разрешение на строительство участка газопровода «Северный поток – 2» в начале июня 2018 г. выдало Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. Второе – на строительство подводных трубопроводов в территориальном море РФ – было предоставлено 14 августа Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзором)²²⁴.

Вернёмся к Германии. Сухопутным продолжением магистрального СП-2 станет «Европейский соединительный газопровод» – *EUGAL (Europäische Gas-Anbindungsleitung)*, который строится немецкой газотранспортной компанией *Gascade Gas-transport* (совместное предприятие Газпрома и *BASF/Wintershall*). Протяжённость – 485 км, суммарная мощность – 51 млрд м³ газа в год, маршрут – из Грайфсвальда на юг по территории трёх восточногерманских земель ФРГ до границы с Чехией в районе Дойчнойдорфа. Через чешскую территорию российский газ проследует до хранилища Баумгартен на территории Австрии.

EUGAL будет соединён на территории Германии в трёх точках с действующими газопроводами, в т.ч. в Грайфсвальде с *NEL* (идёт к крупнейшему в Западной Европе подземному хранилищу газа в Редене) и в районе Берлина с *JAGAL* (через него в западном направлении прокачивается российский газ, поступающий в Германию по газопроводу «Ямал-Европа»). С октября 2017 г. в проекте *EUGAL* участвуют три крупных немецких газотранспортных оператора: *Fluxus Deutschland, Gasunie Deut-*

²²³ Процесс получения разрешений в Дании. URL: <https://www.nord-stream2.com/ru/permitting-denmark/process-polucheniya-razresheniya-v-danii/> (дата обращения 22.12.18).

²²⁴ Все разрешения для строительства российского участка газопровода «Северный поток – 2» получены. 14.08.19. URL: <https://www.nord-stream2.com/ru/dlia-pressy/novosti-i-meropriiatiia/vse-razresheniia-dlia-stroitelstva-rossiiskogo-u-chastka-gazoprovoda-severnyi-potok-2-polucheny-105/> (дата обращения 22.12.2018).

schland Transport Services и *ONTRAS*. У каждого из них – по 16,5% акций, у *Gascade* – 50,5%²²⁵.

25 октября *Gascade Gastransport* получила разрешение на укладку *EUGAL* на территории федеральной земли Мекленбург-Передняя Померания. Ранее разрешительные документы были получены от земель Бранденбург и Саксония. Это третье заключительное разрешение необходимое для начала строительства газопровода, которое начнётся в 2019 г. и завершится в конце 2020 г. Это означает, что у Газпрома сохранится потребность в транзите газа через территорию Украины и после 2019 г., когда у него заканчивается соответствующий договор. Существующие мощности украинской газотрубопроводной системы (ГТС) рассчитаны на поставки 120 млрд³ м голубого топлива.

С апреля 2018 г. основным лоббистом украинских интересов в сфере сохранения транзита газа стала Германия. Это произошло после посещения в марте 2018 г. Варшавы А. Меркель и новым руководителем внешнеполитического ведомства ФРГ Х. Мааса. Если до этого глава правительства настаивала на том, что «Северный поток» является чисто экономическим проектом, то после оказанного на неё давления Варшавы – наиболее рьяного противника проекта – она признала наличие в нём политической составляющей и необходимость защиты интересов Украины как важнейшего сухопутного транзитёра российского газа.

Министр экономики и энергетики П. Альтмайер в середине мая занялся челночной дипломатией, по очереди посещая Киев и Москву, помогая России и Украине искать некий общий знаменатель. Дело в том, что бюджетные поступления украинского государства, а также его оптовые и розничные цены на газ, существенно зависят от газового транзита. Кроме того, без поставок российского голубого топлива в Европу Украина не сможет реализовывать нынешнюю формальную реверсную схему, при которой она забирает часть газа, предназначенного для Словакии, и потом ей оплачивает его. Поэтому украинское государство хотело бы получить гарантии минимального транзита в 45 млрд м³.

²²⁵ URL: <https://www.eugal.de/eugal-pipeline/> (дата обращения 22.12.2018).

На встрече в Сочи А. Меркель напрямую обратилась к В.В. Путину с просьбой сохранить часть украинского транзита. Российский президент с пониманием отнёсся к просьбе федерального канцлера и выразил готовность поддержать её, но только в том случае, если параметры сделки будут соответствовать коммерческим условиям, а не политическим. Одновременно он с иронией высказал понимание усилиям Дональда Трампа по продвижению крупных американских компаний на европейский рынок энергоносителей. Иронический контекст ясен – негоже использовать политические инструменты для достижения экономических целей. Вашингтон отрицает такую связь, но она очевидна и её невозможно скрыть формальными заявлениями.

Американские политики в течение года неоднократно требовали остановить строительство СП-2, время от времени угрожая ввести санкции против компаний, сотрудничающих с Газпромом. Особенно активно подобные угрозы звучали в конце мая 2018 г. – накануне и во время проведения очередного Петербургского международного экономического форума (ПМЭФ), участники которого выступили против такого давления США. Некоторые американские СМИ даже выдвинули предположение, что Трамп якобы предложил А. Меркель сделку: продлить мораторий на заградительные пошлины на сталь и алюминий в обмен на заморозку проекта СП-2.

В ходе саммита НАТО в июле 2018 г. Д. Трамп удивил своих европейских партнёров, заявив, что Германия является заложником России и полностью зависит от поставок её энергоносителей, в первую очередь, нефти и газа (контекстно здесь речь шла и о СП-2). Многие немецкие СМИ раскритиковали высказывания президента США – во-первых, поставки российского газа в Германию предназначены и для других европейских стран. Во-вторых, в германском первичном потреблении газа на Россию приходится всего 8,8%, на нефть – 12,4%, на уголь – 3,7%²²⁶.

Отметим неизменность позиции коалиционного правитель-

²²⁶ Trumps Aussagen im Faktencheck. Ist Deutschland ein «Gefangener Russlands»? 11.07.18. URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutschland-ein-gefanger-russlands-donald-trumps-aussagen-im-faktencheck-a-1217900.html> (дата обращения 22.12.2018).

ства (как прежнего, так и нового – в лице А. Меркель, Х. Мааса и П. Альтмайера) по проекту газопровода СП-2. С одной стороны, оно постоянно подчёркивало, что это – коммерческий проект. С другой стороны, оно обращало внимание Москвы на то, что транзит российского газа через Украину в Европу должен быть сохранён²²⁷.

Фактически с весны 2018 г. украинский транзит стал геополитическим инструментом давления на Кремль – «Газпром» де-факто принуждали к поставкам через украинскую ГТС, которая с экономической точки зрения сегодня (и завтра) неконкурентоспособна. Не случайно после закрытых переговоров А. Меркель и В.В. Путина 18 августа в Мезеберге уже 20 августа официальный представитель немецкого правительства Ш. Зайберт в Берлине заявил, что Украина должна обеспечить условия для долгосрочного транзита газа через свою территорию посредством модернизации собственной ГТС.

Очевидно, что вынужденный транзит ограничивает Россию в поставках через свои новые газопроводы, что существенно снижает их окупаемость и эффективность.

По экспертным оценкам, потребность Европы в газе в среднесрочной перспективе сохранится на высоком уровне. Одновременно прогнозируется сокращение добычи у других (нероссийских) традиционных поставщиков, в первую очередь, в Голландии. Иссакают источники в Северном море²²⁸.

Экономически доказано, что СП-2 и современная транспорт-

²²⁷ В Германии также есть противники проекта СП-2. Например, это председатель Комитета бундестага по международным вопросам Н. Рётген (ХДС), а также большинство представителей партии «Союз 90/Зелёные». Негативно оценивают проект отдельные германские эксперты (например, из Фонда науки и политики, Германского института экономических исследований). Обзор различных мнений и позиций в Германии см., например: Streit über Nord Stream 2 hält trotz Baubeginn an. 03.08.18. URL: <https://ostexperte.de/streit-nord-stream-2/> (дата обращения 22.12.2018).

²²⁸ См., например: Почему Европе нужен «Северный поток – 2». «Северный поток – 2» – ключевой элемент обеспечения энергобезопасности Германии и Европы в целом. 12.01.2018. URL: <https://www.nord-stream2.com/ru/dlia-pressy/novosti-i-meropriatia/pochemu-evrope-nuzhen-severnyi-potok-2-77/>; Nord Stream 2: Change is coming to Europe's gas market. 15.02.19. URL: <https://www.nord-stream2.com/ru/dlia-pressy/kommentarii-i-analitika/change-is-coming-to-europes-gas-market-18/> (дата обращения 22.12.2018).

ная инфраструктура, связывающая его с основной ресурсной базой – Бованенковским нефтегазоконденсатным месторождением в Ямало-Ненецком АО и потребителями в Европе, обеспечивают минимальные издержки по транспортировке газа (по сравнению с другими сухопутными магистральями). С технической и финансовой точки зрения, созданная Газпромом для планирования, строительства и последующей эксплуатации компания *Nord Stream 2 AG* полностью готова к комплексной реализации проекта.

При полной загрузке будущих четырёх подводных ниток и продолжающих их наземных газопроводов в Германии Европа гарантированно может получать 110 млрд м³ газа – это более половины российских поставок в 2018 г. Теоретически, вкупе с южными газопроводами, идущими через Турцию, это даст возможность Газпрому свести к минимуму существующие риски транзита через украинскую газопроводную систему (плохое техническое состояние, несанкционированный отбор газа и пр.). Невысокие издержки (ориентировочно – 2,1 долл. за транспортировку 1 тыс. м³ газа на 100 км) позволяют договариваться о более низких ценах для европейских потребителей и оставаться конкурентоспособным игроком как на рынке природного, так и сжиженного газа.

В скорейшем окончании строительства СП-2 объективно заинтересованы Германия и Австрия – это усилит их позиции как крупнейших газораспределительных хабов в Европе, укрепит уровень как их, так и европейской энергетической безопасности. При этом оба государства подчёркивают свою заинтересованность в диверсификации внешних поставок газа – как обычного трубопроводного, так и сжиженного (СПГ). Уровень комплексной инфраструктуры первого существенно превышает таковую для СПГ (здесь предстоит расширять морские терминалы и хранилища).

Существенное давление на европейских партнёров в направлении расширения инфраструктуры сжиженного газа оказывает США, считая этот будущий рынок ЕС «своим». При этом уже сейчас Евросоюз достаточно обеспечен СПГ-терминалами. Они расположены во Франции (4 единицы), Италии (3), Испа-

нии (7), Великобритании (6), Нидерландах, Греции, Португалии, Бельгии, Польше и Литве (по 1). Пока степень их загруженности невысокая (около 20%)²²⁹.

В сентябре 2018 г. компания *Uniper* сообщила о готовности обсудить участие в создании СПГ-терминала в Ядебузен (часть одного из крупнейших портов страны Вильгельмхафен). Свою роль она видит в качестве покупателя и продавца сжиженного газа, а в качестве партнёров, которые должны стать основными инвесторами, рассматриваются концерны из Катара и США. Приоритет в проекте отдаётся терминалу, установленному на плавучей платформе, что позволяет существенно снизить издержки строительства и эксплуатации. Его мощность может составить около 10 млрд куб. м²³⁰.

В октябре 2018 г. немецкое правительство заявило о потенциальной готовности оказать финансовую поддержку частным инвесторам, решившим построить СПГ-терминал в г. Штаде. Речь идёт о международном консорциуме инвесторов, в который входят австралийская инвесткомпания *Macquarie*, китайская *China Harbour Engineering* и американская *DowDuPont*. Эксперты указывают на то, что в Германии есть ещё один консорциум, готовый подать заявки на государственную поддержку строительства СПГ-терминала в Брунсбюттеле (примерно в 50 км от Штаде). Это – *German LNG Terminal GmbH*. Его акционеры – голландские компании *Gasunie* и *Vopak*, а также *Oiltanking GmbH* (дочка *Marquard & Bahls* из Гамбурга)²³¹. К концу 2019 г. концерн готов решить вопросы с финансированием и к концу 2022 г. начать эксплуатацию терминала.

До конца 2018 г. правительство ФРГ так и не приняло обещанного решения. По всей видимости, это был продуманный

²²⁹ Германия строит 1-й СПГ-терминал. Бонусы будут только политическими. 25 июля 2018 г. URL: <https://neftegaz.ru/news/view/173643-Germaniya-stroit-1-y-SPG-terminal.-Bonusy-budut-tolko-politicheskimi> (дата обращения 22.12.2018).

²³⁰ ERSTER STANDORT IN DEUTSCHLAND: Warum Uniper einen Flüssiggas-Terminal in Wilhelmshaven plant. 18.09.18 URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/warum-uniper-einen-fluessiggas-terminal-in-wilhelmshaven-plant-15793567.html> (дата обращения 22.12.2018).

²³¹ Меркель изменила отношение к импорту газа из США. 22 октября 2018 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/10/22/784319-merkel-im-portu-gaza-ssha> (дата обращения 22.02.2018).

шаг, призванный успокоить американскую администрацию, неоднократно заявлявшей, что покупка американского газа повысит энергетическую безопасность Германии, и, соответственно, несколько снизить уровень давления США на проект СП-2.

Рыночную конкуренцию американским (и прочим) поставкам СПГ оказывают и российские компании. Одной из первой стала отечественная Новатек, уже поставляющая в Европу газ со своего завода на Ямале. Её руководство в октябре 2018 г. достигло принципиальной договорённости с немецкими властями о строительстве СПГ-терминала в Ростоке. При этом он будет предназначен для перевалки, а не для поставок газа в Германию. При необходимости к нему можно подвести газопровод и получать ямальский газ²³².

Правительство РФ в конце октября 2018 г. приняло решение заняться выработкой стратегии экспортных поставок российского СПГ. Премьер-министр РФ Д.А. Медведев, давая соответствующее поручение, подчеркнул: «Ситуация требует от нас внимания и решительных действий. Нам предстоит расширить производственные мощности, создать дополнительную инфраструктуру хранения и инфраструктуру средств доставки газа, обеспечить технологические условия, выработать эффективную стратегию»²³³. Какой-либо негативной реакции со стороны Брюсселя не последовало.

Понятно, что в среднесрочной перспективе в конкуренцию в этом сегменте рынка вступит и Газпром, которому предстоит оптимизировать свою стратегию поставок газа на европейский рынок.

* * *

В течение 2018 г. были получены необходимые разрешения на прокладку двух ниток газопровода СП-2 от Германии, Финляндии, Швеции и России. В 2019 г. ожидается добро от властей Дании, которая рассматривает две заявки от *Nord Stream 2*.

²³² «На пути к гегемонии»: 5 вопросов о строительстве СПГ-терминала в Германии. 27 октября 2018 г. URL: <https://www.rubaltic.ru/article/ekonomika-i-biznes/27102018-na-puti-k-gegemonii-5-voprosov-o-stroitelstve-spg-terminala-v-germanii/> (дата обращения 22.02.2018).

²³³ Медведев поручил выработать стратегию экспорта СПГ. 25 октября 2018 г. URL: <https://regnum.ru/news/2507554.html> (дата обращения 22.02.2018).

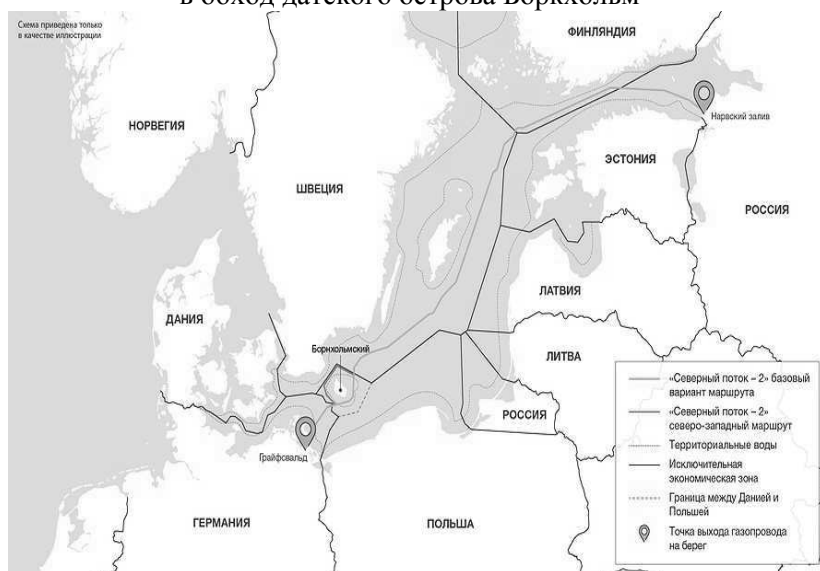
С 1 января 2019 г. председателем в Совете ЕС будет Румыния, которая в качестве одной из целей считает необходимым поставить на повестку дня вопрос об ужесточении Газовой директивы ЕС путём распространения её действия на морские участки, что может затронуть российские интересы в реализации проекта СП-2.

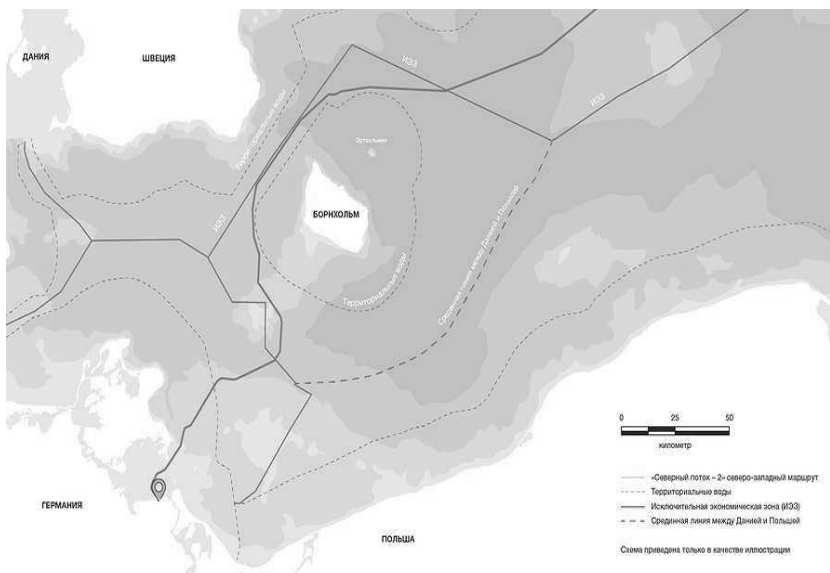
Но основным риском в 2019 г. остаётся неадекватность поведения Трампа, его администрации и конгресса, угрожающих задействовать санкционный механизм против участников второго «Северного потока».

По нашим оценкам, несмотря на существующие риски к концу 2019 г. должны быть закончены работы на морских участках СП-2, а также достигнуты договорённости с Украиной об условиях транзита российского газа в Европу.

Приложение

Схема «Северного потока – 2» и альтернативного маршрута в обход датского острова Борнхольм





Источник: <https://www.nord-stream2.com/ru/permitting-denmark/process-polucheniya-razresheniya-v-danii/>; <https://www.nord-stream2.com/ru/permitting-denmark/severo-zapadnyj-marshrut/>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ политического и экономического развития Германии в 2018 г. позволяет сделать вывод, что у А. Меркель достаточно высокие шансы сохранить в 2019 г. «большую коалицию». Одновременно существуют определённые риски потери ею поста канцлера – среди христианских демократов есть сторонники обсуждения возможности «замены» Меркель на нового председателя партии – А. Крамп-Карренбауэр. Но это вряд ли произойдёт – новые партийные лидеры ХДС и ХСС не будут рисковать доверием избирателей и провоцировать создание ситуации, которая может привести к новым выборам.

А. Крамп-Карренбауэр, по всей видимости, начнёт обещанные реформы в ХДС. Аналогичные перемены ожидают ХСС под руководством М. Зёдера. Вместе они способны начать вывод своих партий из многолетнего кризиса, содействовать улучшению взаимодействия в федеральном правительстве внутри со-

юза ХДС/ХСС и постепенно повысить его рейтинг за счёт привлечения протестного и возвращения своего прежнего электората. СДПГ также будет решать задачу обновления своей политики. Промежуточные итоги начатых изменений, с точки зрения реакции электоральной базы, обозначатся на майских выборах в Европарламент. Поэтому одна из важнейших целей союза ХДС/ХСС – получить в мае 2019 г. максимально возможное количество голосов избирателей и обеспечить возможность своему ключевому кандидату Манфреду Веберу сменить на посту председателя Еврокомиссии Ж.-К. Юнкера.

В 2019 г. правительство продолжит реформы, в первую очередь в сферах энергетической и цифровой трансформации, пенсионного обеспечения, а также образования и здравоохранения, что необходимо для сохранения и повышения конкурентоспособности народного хозяйства Германии. Важной задачей останется борьба с нелегальной миграцией и интеграцией «беженцев» в социально-экономическую сферу страны. Будет продолжена реализация миграционных положений коалиционного договора. Не исключено, что под давлением общественного мнения произойдёт дальнейшее ужесточение правил прибытия беженцев в ФРГ, упрощены правовые процедуры признания статуса беженца, сокращены объёмы социальных выплат мигрантам, ускорена высылка лиц, совершивших противоправные действия.

2018 г. для рынка труда ФРГ стал рекордным по основным ключевым показателям. Положительные тенденции, несмотря на снижение темпов роста ВВП, продолжатся и в 2019 г. – будет достигнуто наименьшее число безработных и максимальное количество занятых лиц. По-прежнему сохранится обширный «тихий резерв» незанятых лиц, а также высокий уровень мобильности трудоспособного населения. Государство продолжит работу по активному вовлечению мигрантов и беженцев и их интеграцию в рынок труда. Для этого правительство разработало в 2018 г. ряд программ.

Одним из приоритетов коалиции в 2018 г. было повышение конкурентоспособности образовательного и научного сектора Германии. В этих целях она продолжила начатые ранее рефор-

мы, для чего существенно расширила федеральную поддержку. Особое место отводится реализации цифровой трансформации и развитию цифровой инфраструктуры в школах, а также содействию увеличению исследовательского потенциала высших учебных заведений. В 2019 г. в вопросе финансирования сферы образования правительству предстоит заручиться поддержкой представителей федеральных земель.

С точки зрения целей энергетической трансформации основными положительными итогами 2018 г., несмотря на явную сдержанность энергетической политики правительства, стало снижение энергопотребления и выбросов парниковых газов. Но в Германии так и не были созданы предпосылки для устойчивого продолжения этих тенденций. Среди нерешённых проблем – высокий уровень затрат, а также завышенные и нереалистичные количественные цели энергетической трансформации. С учётом накопленного опыта и в свете новых вызовов со стороны международной конкурентной среды и глобальной неопределённости в климатической политике коалиция в следующем году займётся поиском причин инерционного развития в этой сфере и критическим анализом используемых инструментов и энергетической стратегии в целом.

В 2019 г. государству предстоит решить задачу стимулирования внутреннего спроса, который станет основным источником экономического роста. В условиях стабильности государственных финансов – вполне выполнимая задача. Однако темпы прироста ВВП будут существенно ниже по сравнению с 2018 г.

Германия останется основным государством Евросоюза, стремящимся к солидарному решению миграционного кризиса – как с точки зрения защиты внешних границ ЕС, так и в контексте размещения граждан, подавших прошение на предоставление статуса беженца, на территории стран Евросоюза. Проблема таких мигрантов по-прежнему будет камнем преткновения в отношениях Берлина с большинством других европейских столиц.

В отношениях с США ситуация в 2019 г. и в последующие годы очевидно не изменится. Американская администрация вошла во вкус при реализации политики «Америка прежде всего».

Германия и Франция, как и другие лидеры ЕС, сохраняя верность принципам евроатлантической солидарности, не будут иметь каких-либо возможностей повлиять на модель поведения Соединённых Штатов.

Германия стала одним из немногих крупных государств ЕС, с которым Кремль в течение 2018 г. достиг высокого уровня взаимопонимания. Это было важным достижением на фоне резко обострившихся с марта 2018 г. отношений России с коллективным Западом, когда из-за жёстких и необоснованных претензий и обвинений США и Великобритании фактически исчезли красные линии, а уровень взаимного доверия оказался на очень низком уровне. Формально поддерживая позицию своих западных партнёров, Берлин сумел сохранить содержательный диалог с Москвой. Эта положительная тенденция продолжится в следующем году.

Основные риски в 2019 г. в сотрудничестве с Германией будут связаны с возможным введением новых (и мало предсказуемых по содержанию) экстерриториальных санкций США. Порождаемая этим неуверенность, особенно малых и средних фирм, будет сдерживающим фактором в развитии двустороннего хозяйственной кооперации. ФРГ среди западных государств останется главным внешним источником оборудования и технологий для модернизации отечественного народного хозяйства.

ОБ АВТОРАХ

Белов Владислав Борисович – кандидат экономических наук, заместитель директора по научной работе ИЕ РАН, заведующий Отделом страновых исследований, руководитель Центра германских исследований.

Грачёва Мария Владимировна – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник НИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

Камкин Александр Константинович, кандидат филологических наук, ведущий научный сотрудник Центра германских исследований ИЕ РАН, Отдел страновых исследований ИЕ РАН.

Меден Наталия Кирилловна – редактор Объединённой редакции научных изданий МГИМО (У) МИД РФ.

Огнева Александра Викторовна – кандидат политических наук, руководитель проектов Представительства Россотрудничества в Берлине (ФРГ).

Романова Екатерина Владимировна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра германских исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН, доцент кафедры социально-экономических исследований зарубежных стран географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

Супян Наталия Викторовна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра германских исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН, доцент, заместитель руководителя Департамента мировой экономики Факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Тимошенкова Екатерина Петровна – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела страновых исследований ИЕ РАН, заместитель руководителя Центра германских исследований ИЕ РАН.

Трунов Филипп Олегович – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела Европы и Америки ИНИОН РАН, старший научный сотрудник Лаборатории институциональной истории XX века Института всеобщей истории РАН.

**В 2017–2018 гг. были выпущены следующие
доклады Института Европы**

342. Вишеградская четвёрка в Европейском союзе: дилеммы конвергенции. Под ред. Л.Н.Шишелиной (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 342, М., 2017 г.
343. Германия. 2016. Под ред. В.Б.Белова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 343, М., 2017 г.
344. Правительство Т. Мэй – год у власти. Итоги досрочных выборов 2017 г. Под ред. Е.В.Ананьевой (отв. ред.), Е.В.Дрожжиной. ДИЕ РАН № 344, М., 2017 г.
345. Экономические аспекты Брекзита. Под ред. А.И.Бажана (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 345, М., 2017 г.
346. Н.Б.Кондрагьева. Европейский союз: становление единого рынка. Монография. ДИЕ РАН № 346, М., 2017 г.
347. Выборы во Франции 2017 г.: итоги и перспективы. Под ред. В.Я.Швейцера (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 347, М., 2017 г.
348. С.Н.Гончаренко. Черноморское экономическое сотрудничество: первые 25 лет. ДИЕ РАН № 348, М., 2018 г.
349. Современная Италия: старые проблемы, новые вызовы. Под ред. Е.А. Масловой (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 349, М., 2018 г.
350. Большое Причерноморье: на перекрёстках сотрудничества и конфликтов. Отв. ред. Д.А.Данилов. ДИЕ РАН № 350, М., 2018 г.
351. Будущее Европы: глобальные вызовы и возможные ответы. Отв. ред. Л.О.Бабынина. ДИЕ РАН № 351, М., 2018 г.
352. В.С.Циренщиков. Прогностическая деятельность европейских компаний. ДИЕ РАН № 352, М., 2018 г.
353. Европа 2017: партии, выборы, власть. Отв. ред. В.Я.Швейцер. ДИЕ РАН № 353, М., 2018 г.
354. Германия. 2017. Под ред. В.Б.Белова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 354, М., 2018 г.
355. Ю.А.Борко. Восточное партнёрство: проект, реальность, будущее. ДИЕ РАН № 355, М., 2018 г.
356. Правительство меньшинства Терезы Мэй – год у власти. Отв. ред. Е.В.Ананьева. ДИЕ РАН № 356, М., 2018 г.
357. Партии и движения политической альтернативы в современной Европе. Отв. ред. В.Я.Швейцер. ДИЕ РАН № 357, М., 2018 г.
358. И.С.Гладков, Е.Ю.Горбатенко. Внешняя торговля Европейского союза: особенности на современном этапе. ДИЕ РАН № 358, М., 2018 г.
359. А.И.Бажан. Перспективы евроинтеграции: валютно-финансовые аспекты. ДИЕ РАН № 359, М., 2018 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2017–2018

342. The Visegrad Four in the European Union: Dilemmas of Convergence. Ed. by L.N.Shishelina and others. Reports of the IE RAS, № 342, M., 2017.
343. Germany. 2016. Ed. by V.B.Belov and others. Reports of the IE RAS, № 343, M., 2017.
344. May's Government – a Year in Power. Snap General Elections-2017 Results. Ed. by E.V.Ananieva, E.V.Drozhdzhina. Reports of the IE RAS, № 343, M., 2017.
345. Brexit economic aspects. Ed. by A.I.Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 345, M., 2017.
346. N.B.Kondratyeva. The European Union: shaping the single market. Monography. Reports of the IE RAS, № 346, M., 2017.
347. Elections in France – 2017: Results and Perspectives. Ed. by V.Ya.Shveitser and others. Reports of the IE RAS, № 347, M., 2017.
348. S.N.Goncharenko. Black Sea Economic Cooperation: the First 25 Years. Reports of the IE RAS, № 348, M., 2018.
349. Modern Italy: old problems, new challenges. Ed. by E.A.Maslova and others. Reports of the IE RAS, № 349, M., 2018.
350. The Wider Black Sea Region: at the Crossroads of Cooperation and Conflicts. Ed. by D.A.Danilov. Reports of the IE RAS, № 350, M., 2018.
351. The Future of Europe: global challenges and possible responses. Ed. by L.O.Babynina. Reports of the IE RAS, № 351, M., 2018.
352. V.S.Tsirenschchikov. Prognostic Activities of European Companies. Reports of the IE RAS, № 352, M., 2018.
353. Europe 2017: parties, elections, power. Ed. by V.Ya.Shveitser. Reports of the IE RAS, № 353, M., 2018.
354. Germany. 2017. Ed. by V.B.Belov and others. Reports of the IE RAS, № 354, M., 2018.
355. Yu.A.Borko. The Eastern Partnership: project, realities, future. Reports of the IE RAS, № 355, M., 2018.
356. Th. May's Minority Government – a Year in Power. Ed. by E.V.Ananieva. Reports of the IE RAS, № 356, M., 2018.
357. Parties and Movements of Political Alternative in Contemporary Europe. Ed. by V.Ya.Shveitser. Reports of the IE RAS, № 357, M., 2018.
358. I.S.Gladkov, E.Yu.Gorbatenko. The foreign trade of the European Union: features at the present stage. Reports of the IE RAS, № 358, M., 2018.
359. A.I.Bazhan. Prospects for European integration: monetary and financial aspects. Reports of the IE RAS, № 359, M., 2018.

Научное издание

ГЕРМАНИЯ. 2018

Доклады Института Европы
№ 361

Подписано в печать 16.04.2019. Формат 60×90^{1/16}.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 7,88
Тираж 200 экз. Заказ № 1704

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт Европы Российской академии наук
125009 Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11., стр. 3.
Тел.: 495-692-10-51, факс: 495-629-92-96.
E-mail: europe-ins@mail.ru
Web: <http://www.instituteofeurope.ru>

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии «Нестор-Истории».
Тел. (812) 235-15-86