НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
ИМЕНИ Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ПРЕДЕЛЫ ЛИДЕРСТВА ГЕРМАНИИ В ЕВРОПЕ

Сборник статей

Ответственный редактор
член-корреспондент РАН А.В. Кузнецов

Москва
ИМЭМО РАН
2018

УДК 339.924(430)
ББК 65.9(4Гем)
Пред 711

Серия «Библиотека Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова»

Рецензенты:
кандидат экономических наук В.Б. Белов
кандидат исторических наук Ю.Д. Квашнин

Пред 711

Пределы лидерства Германии в Европе: сборник статей / Отв. ред. А.В. Кузнецов. –
М.: ИМЭМО РАН, 2018. – 144 с.

ISBN 978-5-9535-0508-6

DOI:10.20542/978-5-9535-0508-6

Сборник статей подготовлен по итогам международной конференции «Пределы лидерства Германии в Европе», которая была проведена 20 октября 2016 г. в ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН при поддержке ФАНО России. Статьи ведущих российских германистов посвящены актуальным проблемам участия Германии в европейской интеграции, внешнеэкономическим связям страны, отдельным направлениям государственной экономической политики, реакции Германии на миграционный кризис в ЕС, а также текущему состоянию российско-германских отношений.

The Limits of German Leadership in Europe / Kuznetsov A.V, ed. – Moscow, IMEMO, 2018. – 144 p.

ISBN 978-5-9535-0508-6

DOI:10.20542/978-5-9535-0508-6

The collection of articles is based on the materials of international conference “The Limits of German Leadership in Europe” which was held at the Primakov Institute of World Economy and International Relations (October 20, 2016). Articles of leading Russian specialists in German studies are devoted to the topical issues of Germany's participation in European integration, foreign economic relations of the country, some areas of state economic policy, the reaction of Germany on the migration crisis in the EU, as well as the current state of Russian-German relations.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0508-6

© ИМЭМО РАН, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вместо введения.....	4
Приветственное слово Посла Рюдигера фон Фрича на конференции в ИМЭМО РАН «Пределы лидерства Германии в Европе».....	6
<i>Кузнецов А.В.</i> Экономическая мощь Германии как основа лидерства страны в Европе	9
<i>Зарицкий Б.Е.</i> Позиция Германии по основным проблемам еврозоны.....	15
<i>Романова Е.В.</i> Немецкая инновационная политика: новые горизонты эффективности.....	22
<i>Тоганова Н.В.</i> Равный доступ к образованию в обществе знаний: пример ФРГ	34
<i>Кузнецова О.В.</i> Региональная политика Германии: опыт для современного этапа становления в России.....	49
<i>Клинова М.В.</i> Государственные предприятия в экономике Германии	61
<i>Зимаков А.В.</i> Государственное регулирование добычи сланцевого газа и нефти в Германии.....	71
<i>Сидорова Е.А.</i> Роль Германии в процессах европейской фискальной интеграции.....	76
<i>Грачева М.В.</i> Роль России и Украины во внешней торговле Германии: текущая ситуация и перспективы	83
<i>Синдеев А.А.</i> «Защита Запада»: вызов для Германии	97
<i>Райнхардт Р.О.</i> Переговоры по трансатлантическому торговому и инвестиционному партнерству: пассивная роль ФРГ	106
<i>Павлов Н.В.</i> Состояние и перспективы российско-германских отношений	112
<i>Васильев В.И.</i> Российско-германские отношения: время испытаний.....	119
<i>Маслакова-Клауберг Н.И.</i> Мультикультурализм: «миграционный капкан» Европы.....	128
<i>Погорельская С.В.</i> Иммиграционный кризис в Германии – проблемы и шансы	137

Вместо введения

В Центре европейских исследований ИМЭМО РАН уже становится традицией проводить каждый год посвященную одному из государств-членов ЕС научную конференцию, по итогам которой издается сборник статей. Так, в 2013 г. состоялась конференция «Экономическая и политическая ситуация в Греции: локальное и глобальное измерения»¹, в 2014 г. – «Италия в начале XXI века»², в 2015 г. – «Современная Франция в мировой экономике и международных отношениях»³, в 2016 г. – «Пределы лидерства Германии в Европе»⁴. На эти научные мероприятия мы стараемся собрать по возможности всех ведущих специалистов по актуальным экономическим и социальным проблемам развития соответствующей страны, ее внутренней и внешней политике, по крайней мере из московских исследовательских организаций и вузов. Эти мероприятия посещают представители посольств, а при наличии финансовых возможностей у оргкомитета обеспечивается участие ученых из других российских городов и самой страны, которой посвящена конференция.

По своей природе относительно камерные страноведческие конференции, на которых обычно выступает 15-30 докладчиков, принципиально отличаются от больших научных форумов на «глобальные» темы, которые собирают сотни, а то и свыше тысячи выступающих. Однако все, кому приходилось бывать на таких масштабных мероприятиях, знают, что помимо нескольких пленарных сессий (как правило, с титулованными «звездами» на трибуне) для участников предусмотрены также лишь кулуарные секции с 3-5 выступающими и в лучшем случае десятком слушателей, причем нередко с далекими друг от друга научными интересами. В отличие от этого, страноведческие конференции способны ограничиться, по сути, пленарными сессиями, где встречаются два-три десятка специализирующихся на соответствующей стране известных кандидатов и докторов наук, как ставших маститыми авторами еще в советский период, так и «выстреливших» уже в 2000-е годы. Они получают уникальную возможность в течение целого дня обменяться своими мнениями по всему спектру актуальных проблем экономического и политического развития изучаемого государства, текущей специфике его отношений с Россией. В результате происходит реальное приращение научных знаний, а также корректируются позиции по тем или иным вопросам авторов прикладных аналитических материалов в органы власти. Параллельно присутствующие на конференции в качестве гостей молодые исследователи-страноведы и интересующиеся данной страной ученые другой специализации получают шанс в спокойной обстановке выяснить у профессионалов волнующие их вопросы.

К сожалению, такой камерный формат не слишком привлекателен для финансирующих конференции государственных органов. Неудивительно, например, что ФАНО России скорее отдаст предпочтение поддержке научных мероприятий, посвященных всему Большому Ближнему Востоку⁵, а не детальному изучению конкретных стран-партнеров. Тем ценнее для нас хотя бы урезанные ассигнования, полученные от ФАНО России в 2016 г. на проведение германской конференции.

¹ Материалы конференции см.: Современная Греция в мировой экономике и политике. Отв. ред. Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2013. 184 с.

² См.: Италия в начале XXI века: сборник статей по итогам конференции. Отв. ред.: А.В. Авилова, Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 152 с.

³ См.: Франция на пороге перемен: экономика и политика в начале XXI века: сборник статей по итогам Всероссийской научной конференции. Отв. ред.: А.В. Кузнецов, М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, П.П. Тимофеев. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 285 с.

⁴ Осенью 2017 г. была проведена конференция «Современная Испания: проблемы и решения», приуроченная к 40-летию восстановления дипломатических отношений с Россией.

⁵ В качестве иллюстрации см.: Перечень научных мероприятий, проводимых в 2017 году и получивших финансовую поддержку ФАНО России (по состоянию на 27.06.2017) – <http://fano.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2017), куда не включена ни одна страноведческая конференция.

К сожалению, отсутствие должного финансирования нам не позволило реализовать планы по полноценному участию немецких коллег, но российские европеисты уже привыкли к проводимой в нашей стране недальновидной политике по развитию международных контактов. За рубежом отечественные страноведы чаще выступают не столько на тех конференциях, где можно было бы с успехом продвигать российские научные результаты, да и российскую внешнеполитическую позицию (занимаясь так называемой дипломатией «второго трека»), сколько на мероприятиях, куда их пригласили за счет принимающей зарубежной стороны. По тем же причинам бюджетные ограничения для российских научных организаций обуславливают приезд в Россию нередко довольно «случайных» исследователей, а отнюдь не наиболее выгодных для нас партнеров – например, для запуска конкурентоспособных совместных проектов российских и западных ученых или хотя бы появления на Западе дополнительных авторитетных сторонников нормализации отношений с Россией. Более того, уже на уровне обучения в вузах в России произошел сдвиг от подготовки квалифицированных страноведов в пользу выпуска специалистов «широкого профиля», либо так называемых американистов, которые считают владение английским языком и поверхностные знания по ведущей мировой державе США достаточными для анализа актуальных проблем в любой части света.

Подобное нежелание налаживать двусторонние контакты, слушать и слышать своих коллег из других стран приводит к ухудшению внешнеполитического курса государства и его внешнеэкономической политики. К сожалению, эти подходы в отношениях Запада и России являются во многом «симметричными». В этой связи приходится отметить «близорукость» германских фондов в России, устранившихся от дискуссии по «неудобной», по их мнению, теме. Особая признательность в этой связи посольству ФРГ в России и лично Чрезвычайному и полномочному послу Рюдигеру фон Фричу за то, что он и его коллеги приняли активное участие в работе конференции, открыто высказав свою позицию по дискуссионным вопросам российско-германских отношений. Российские докладчики также благодарны за радушный прием в резиденции посла по случаю проведения конференции.

Резюмируя, следует подчеркнуть, что в России давно существует нерешенная задача выработки на государственном уровне политики выстраивания научных контактов со многими странами, которые способны проводить куда более благожелательную по отношению к России, нежели США, политику. Периодически проводимые совместные конкурсы государственных научных фондов с аналогичными организациями крайне ограниченного круга стран-партнеров и еще ряд второстепенных инструментов вряд ли можно считать достаточным. При этом наивно думать, что зарубежные фонды не будут корректировать тематику и состав иностранных участников проводимых в России конференций, если именно их финансирование окажется основным. Тем не менее нельзя не признать, что задача настоящих исследователей всегда состояла в том, чтобы действовать даже вопреки сложившимся трендам, если этого требует логика развития науки. Поэтому мы и впредь будем пытаться поднимать острые дискуссионные вопросы страноведческой тематики, к каким несомненно относится проблема лидерства Германии в Европе. Не случайно конференция 20 октября 2016 г. собрала представителей таких известных организаций, как МГУ имени М.В. Ломоносова, ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, Институт Европы РАН, МГИМО МИД России, Дипломатическая академия МИД России, Финансовый университет при Правительстве РФ. С приветственным словом к участникам обратился Чрезвычайный и полномочный посол Федеративной Республики Германия в России Рюдигер фон Фрич.

*Член-корреспондент РАН А.В. Кузнецов,
заместитель директора по научной работе ИМЭМО РАН,
руководитель Центра европейских исследований ИМЭМО РАН*

Приветственное слово Посла Рюдигера фон Фрича на конференции в ИМЭМО РАН «Пределы лидерства Германии в Европе»

(речь впервые опубликована на сайте посольства ФРГ в Москве)¹

Я с большим удовольствием приехал сегодня на эту конференцию: я высоко ценю тот факт, что в России уделяют большое внимание Германии, и высокую профессиональную компетентность всех Вас, собравшихся сегодня здесь.

И в то же время, говорить на избранную Вами тему – «Пределы лидерства Германии в Европе» – не так уж и легко.

Возможно, Вы скажете: конечно, нелегко, ведь тема эта сложна и многогранна – об этом свидетельствует уже хотя бы впечатляющий список докладов на конференции.

Но я имею в виду другую сложность, связанную с разговором на эту тему, – нечто намного более принципиальное: выбранная Вами формулировка темы апоретична: она просто постулирует лидерство Германии.

При этом остается открытым вопрос о том, существует ли это лидерство, преследуется как цель, осуществляется, либо имеется в виду что-то иное.

Я не собираюсь отрицать тот факт, что Германия играет весомую роль. Тем не менее, мне представляется, что не будет большой ошибкой обратить внимание на эту, я бы сказал, тонкую апорию постановки вопроса. Ведь она иллюстрирует, как я думаю, определенное понимание политики, которое, возможно, в наших странах различается.

Все Вы хорошо знаете нашу страну, и я вряд ли мог бы себе представить, чтобы похожая конференция в Германии проходила под подобным заголовком.

Подозреваю, что вопрос бы был поставлен, скорее, так: «Не слишком ли доминирует Германия в Европе?». Или так: «Должна ли Германия взять на себя в Европе больше ответственности?». Либо так: «Ответственно ли Германия выполняет свою роль?».

Чем объясняется такое различие? Политические деятели – но и, как я предполагаю, большинство политологов и журналистов-комментаторов – в Германии не рассматривают наши действия в категориях традиционной политики власти. Точнее говоря: больше не рассматривают их в таких категориях.

И, таким образом, я подвожу разговор к фундаментальному ограничению германского лидерства, коль скоро таковое можно себе представить: это роль самоограничителя.

Кто-то при этом подумает о благородной сдержанности – однако, на самом деле, это возложенное на самих себя ограничение является результатом двойного исторического опыта: во-первых, опыта ужасных последствий политики произвола, в итоге которой мы в середине прошлого века столкнули в жуткую пропасть целый континент, в том числе не в последнюю очередь и Советский Союз, – и, в конце концов, самих себя. А во-вторых, опыт сформировавшегося в результате этого понимания того, что лучшим средством сдерживания национальных противостояний – другими словами, противоборствующих претензий на лидерство! – является ограничение власти.

На практике это выглядело так, что государства Западной Европы свернули с пути многовековой политики взаимных союзнических обещаний, которые в

¹ См.: <http://www.germania.diplo.de/Vertretung/russland/ru/02-mosk/3-botschafter/interview/2016-10-11-grusswort-imemo.html>.

результате все равно нередко приводили к военным конфликтам – в том числе и между партнерами по альянсам.

И таким образом мы, народы и государства Западной Европы, вместо этого признали, что мы, собственно говоря, являемся не альтруистами, а как раз-таки эгоистами. И что мы поэтому должны разграничить наши интересы друг с другом таким образом, чтобы каждый имел от этого максимальную пользу и в то же время каждый повредил бы самому себе, если бы попытался действовать в ущерб другим.

В этом, говоря кратко, заключается основная идея европейской интеграции.

И для Германии нет альтернативы подобной интеграции не только потому, что наша история научила нас поступать именно так, но и потому, что мы за 60 лет получили опыт как раз такой интеграции, лучше которой мы все вместе никогда не знали за всю нашу историю. Поэтому нет альтернативы и возложенному в связи с этим на самих себя ограничению нашего суверенитета, нашей свободы действий. Германию, германскую внешнюю политику можно себе представить только в сочетании с ее европейскими и – в более широком смысле – трансатлантическими партнерами.

Когда я больше 30 лет назад учился в нашей Дипломатической академии, один из бывших статс-секретарей говорил нам: «Если Вы хотите знать, что является оптимальным для Европы и тем самым – для Германии, посмотрите на государства Бенилюкса. Их действия и их решения ближе всего соответствуют тому, что является наилучшим для Европы в целом».

До сих пор в этом подходе принципиально ничего не изменилось. Мы знаем, что мы – все вместе – зависим друг от друга и должны учитывать интересы друг друга, преумножая тем самым выгоду для всех, и что мы сможем добиться этого лишь в сообществе 27 равноправных государств.

Возможно, Вы скажете: тут он уже ударился в теоретизирование, если не сказать: в высокопарность. И, конечно, реальность куда многообразнее.

Но, я думаю, важно понять: то, что я только что примерно обрисовал, представляет собой, тем не менее, фундамент самовосприятия Германии. И поэтому мы, опираясь как на ужасный, так и на хороший опыт, никогда не вернемся к тому порядку, при котором государства обладают разными правами. Модели Венского или Берлинского конгресса, на которых собирались большие и указывали маленьким на их место, определенно не выдержали испытания историей. С нами возвращение к подобному порядку и не будет возможным.

Конечно, никто не спорит, что Германия уже хотя бы на основании численности своего населения и своей экономической мощи обладает весьма существенным весом. И поэтому достаточно часто на нас обращают взор, ожидая, что мы возьмем инициативу в свои руки, укажем путь, пойдем первыми.

Призыв, исходивший именно от Министра иностранных дел Польши несколько лет назад в Берлине в его принципиальной речи, свидетельствует о том, что такие ожидания имеют место, и что мы, возможно, с точки зрения наших партнеров иногда даже слишком далеко заходили в нашем самоограничении: «Вы – нация, без которой невозможно обойтись», – воззвал Радек Сикорский тогда к нам, немцам.

То, что наша роль и эти ожидания оказались именно такими, обусловлено, конечно, множеством причин. Но, по сути, дело обстоит так, что Германия и германская политика в этом плане десятилетиями не менялись и тем самым сформировали доверие, а мы, вместе с тем, благодаря объединению страны и постоянной готовности к инновациям остались мощной страной. В то же время, мир вокруг нас менялся. Может быть, это несколько больше разъяснит роль Германии, но это, наверно, не вполне соответствует теме сегодняшней конференции.

Однако, пожалуй, в итоге мы действительно являемся тем, что историк Грегор Шёлльген однажды сформулировал многозначно и при этом точно в заголовке одной из своих книг: «Центр силы в центре Европы». Это больше, чем просто география.

Наш опыт – как плохой, так и хороший – и сделанные на основании него выводы имеют, в частности, одно следствие для нашей политики: мировому порядку, последовательно ориентированному на правила и заключенные договоренности, альтернативы нет. Там, где кто-то думает, что он должен взять закон в свои руки, там, где звучит аргумент, что нечто, возможно, и не соответствует праву, но все же является легитимным, – там есть риск потерять все.

Конечно, и политика, строго базирующаяся на правилах, является, прежде всего, теоретической концепцией. И чисто механическая ее реализация может создать условия для ужасных злоупотреблений. Тот факт, что власть тирана когда-то утвердилась в результате более или менее приемлемых выборов, ни в коем случае не дает ему права преступно обращаться со своим собственным народом – что мы в настоящее время наблюдаем в Сирии.

Но если путеводной звездой международной политики останутся договоренности по организации мироустройства и использование многосторонних инструментов – таких, как Организация Объединенных Наций или ОБСЕ, – тогда станет наиболее вероятно, что взаимоотношения государств друг с другом будут формироваться по принципу максимально возможной справедливости.

Однако именно в этом, наряду с самоограничением, заключается, безусловно, и второе ограничение потенциального лидерства или возможностей лидирования страны, которая придерживается принципа последовательной ориентации на правила и нормы и, кстати, тем самым регулярно рискует оказаться в конфликте с собственными партнерами и союзниками.

Границы пролегают там, где государственные и негосударственные игроки – как мы в настоящее время все чаще наблюдаем – как раз не придерживаются этих правил, а – иногда с использованием силы – хотят навязать новый порядок. Границы пролегают там, где польза от интеграции больше не считается приемлемой и где принцип обеспечения безопасности через взаимозависимость ставится под сомнение. Там оказываются ограниченными возможности политики, не приемлющей насилия и произвола – как для других, так и для себя.

Но именно поэтому Германия в своей внешней политике приложит все усилия к тому, чтобы способствовать соблюдению принятых договоренностей и возвращению к их реализации. Нам не нужна никакая новая архитектура безопасности. Обо всем нужном уже договорились. Нам нужно лишь соблюдать эти договоренности.

Экономическая мощь Германии как основа лидерства страны в Европе

Аннотация. В статье анализируются основные статистические показатели ФРГ в сравнении с данными по ЕС и отдельным другим странам-членам. Показано, что мощная роль Германии в создании ВВП интеграционного проекта и обеспечении положительного сальдо торговли ЕС, а также значение ФРГ как важного торгового и инвестиционного партнера большинства стран ЕС не может не сказываться позитивно на политических возможностях Германии лидировать в Европе. Если по целому ряду политических соображений, в том числе исторического характера, ФРГ старается принизить свое значение в принимаемых в ЕС решениях, то это не означает, что Германия в принципе не играет ведущую роль в европейской политике. Это принципиально важно и для России, находящейся сейчас в состоянии «войны санкций» с Западом и, в частности, с ЕС.

В силу известных исторических причин немцы обычно отрицают претензии на лидерство в Европе, но экономические успехи Германии и ее вес в ВВП Евросоюза позволяют в значительной мере определять политику ЕС. Продвижение позиции ФРГ может оформляться как консолидированное решение целой группы стран-членов или выражаться в неформальных позициях тандема ФРГ-Франция, других конфигурациях, но в любом случае голос Германии в ЕС хорошо слышен почти всегда. Вместе с тем было бы удивительно, если, например, малые страны полностью игнорировали позицию ФРГ, которая несет существенное экономическое бремя по преодолению последствий кризиса в зоне евро, адаптации мигрантов и решению других острых европейских проблем. При этом германский бизнес через торговые связи и трансграничные прямые инвестиции в немалой степени обеспечивает единство всего экономического пространства ЕС.

Место Германии в экономике ЕС

Об экономической роли Германии в интеграционной группировке наглядно говорят данные Евростата. Так, на самую населенную страну ЕС (а ФРГ с ее почти 83 млн. жителей и долей в ЕС, равной 16%, обгоняет следующую за ней Францию почти на ¼) в 2016 г. пришлось 21,1% ВВП ЕС-28 (в текущих ценах это составило почти 3,2 трлн. евро). Без учета Великобритании, принявшей в 2016 г. решение покинуть ЕС, доля Германии возрастает до 25,2%, причем в зоне евро, ставшей фактическим ядром разноскоростной европейской интеграции, доля ФРГ составила вообще 29,2%¹.

Темпы годового прироста ВВП в Германии не очень велики. Так, в текущем десятилетии они колебались от 0,5% в 2012 и 2013 гг. до восстановительных (после спада 2009 г.) 4,1% в 2010 г. и 3,7% в 2011 г. при 2,2% в 2016 г. Однако за исключением 2015 г. они всегда оказывались выше средней по ЕС динамики. В результате значение ФРГ в экономике ЕС увеличивается. Например, лишь за 6 лет оно выросло на 1 проц. пункт. Правда, в начале XXI в. ситуация была несколько

* Кузнецов Алексей Владимирович, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, заместитель директора по научной работе ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, профессор МГИМО МИД России (kuznetsov@imemo.ru).

¹ Здесь и далее, если не указано иное, расчеты проведены автором на основе интерактивных таблиц Евростата (<https://ec.europa.eu/eurostat/>).

иной, поэтому относительно 2004 г., когда произошло самое масштабное расширение ЕС, вес Германии в интеграционной группировке почти не изменился (тогда ВВП страны составлял 20,4% от совокупного ВВП нынешних членов ЕС и 20,7% от ВВП ЕС-25).

Более того, ВВП Германии в 1,4 раза больше ВВП всех 16 стран, вступивших в ЕС после окончания «холодной войны», включая Швецию, Польшу и Австрию. Таким образом, попытки Германии сослаться в выстраивании диалога с третьими странами (включая Россию) на якобы невыгодную ей позицию каких-то «новичков», которых нельзя не слушать, – не более чем вопрос следования идеологическим принципам ЕС, а то и просто ситуативной политики. Верность этого тезиса наглядно проявилась в вопросе «Северного потока» – когда решается действительно важный для экономики ФРГ вопрос, она ориентируется на «европейскую солидарность» в меньшей степени, позволяя государствам Балтийского региона самим нести издержки своей русофобской политики. По сути, Германия умело использовала конфликт с Россией для наращивания поставок природного газа по дну Балтийского моря напрямую к себе, используя весь избыток импортированного сырья для реэкспорта, т.е. зарабатывая деньги, условно, вместо Польши. Действительно, по данным «БиПи» потребление газа в Германии падает, тогда как импорт из России заметно вырос с начала текущего десятилетия. Для сравнения: страны Вишеградской группы сокращают потребление природного газа не так заметно (Польша даже нарастила), но в соответствии с «идеями» ЕС об энергетической безопасности стараются отказаться от дешевого российского газа (см. рис. 1).

Рисунок 1. Поставки природного газа в Германию и страны Вишеградской группы: сравнение 2011 г. и 2015 г.²

Безусловно, можно возразить, что экономический вес страны не всегда определяет ее политические возможности. Однако необходимо отметить, что Германия является не просто крупнейшей страной ЕС – во многом именно характер ее внешнеэкономических связей определяет общее место ЕС в мировом хозяйстве.

² BP Statistical Review of World Energy. June 2017 (<https://www.bp.com>).

Если не считать нескольких малых стран, то прежде всего конкурентоспособная германская промышленность обеспечивает ЕС положительное сальдо в торговле.

Так, платежный баланс (счет текущих операций) ЕС в 1-м полугодии 2017 г. составил 91,3 млрд. евро, а зоны евро 156,7 млрд. евро, тогда как показатель по ФРГ (с учетом связей с партнерами по ЕС) достиг 121,5 млрд. евро. При этом данная ситуация сильно не меняется в последние годы³. Баланс внешней торговли товарами в 1-м полугодии 2017 г. у Германии составил 124,4 млрд. евро, в том числе со странами вне ЕС 86,0 млрд. евро. По последнему показателю за ФРГ следовали с большим отрывом Ирландия (18,9 млрд. евро) и Италия (13,5 млрд. евро), тогда как в целом баланс торговли ЕС-28 с третьими странами составил в 1-м полугодии 2017 г. лишь 2,5 млрд. евро. При этом ситуация, как и в случае со счетом текущих операций, принципиальным образом, например по сравнению с 2016 г., не изменилась – именно ФРГ обеспечивает положительный платежный баланс во внешней торговле ЕС (впрочем, и зоны евро)⁴.

Дополнительные возможности для лидерства Германии, что наглядно показал и миграционный кризис, обеспечивает сравнительно благополучная социальная обстановка в стране. Например, уже многие годы ФРГ характеризуется уровнем безработицы, близким к естественному, при том что часть стран ЕС до сих пор не оправилась от последствий мирового экономического кризиса. Так, осенью 2017 г., по данным Евростата, безработица в Германии составила лишь 3,6% (ниже показатель был только в Чехии и на Мальте), тогда как в целом по ЕС-28 он равнялся 7,4%, а по зоне евро – 8,8%. Германская статистика применяет иную методику, но и по немецким данным ситуация намного благополучнее, нежели во Франции (9,4%), Италии (11,1%) или Испании (16,7%), не говоря о Греции (свыше 20%)⁵. Иными словами, перед внешними вызовами социально-экономическая обстановка в ФРГ обеспечивает определенный запас прочности (хотя его не стоит преувеличивать, что становится ясно по мере развития миграционного кризиса).

Роль Германии во внешней торговле и прямых инвестициях стран ЕС

В 2016 г. доля Германии в совокупном товарном импорте других стран ЕС составляла 14,5%, а в экспорте 13,1%⁶. Германские поставки в другие страны ЕС достигли 690,4 млрд. евро, тогда как импорт ФРГ из партнеров по интеграционному проекту равнялся 638,6 млрд. евро. При этом многие товарные потоки, по сути, идут внутри трансграничных цепочек создания стоимости, организованных германскими или другими европейскими ТНК, учитывающим возможности специализации тех или иных предприятий в странах-членах. В значительной мере внешняя торговля ФРГ с партнерами по ЕС является внутриотраслевой торговлей, причем разделение труда внутри ЕС обеспечивает повышение конкурентоспособности всей экономики интеграционного проекта в мировом хозяйстве.

При этом лишь у двух стран ЕС (Мальты и Ирландии) доля Германии в импорте товаров была в 2016 г. меньше 10%. В то же время показатель по Австрии достиг 42,5%, по Чехии – 30,5%, Польше – 28,2%, Венгрии – 26,9%. Более чем на 1/5 за счет немецких поставок формируется импорт Люксембурга, Дании, Словакии и Румынии. Среди крупных стран ЕС максимальная зависимость от импорта из ФРГ была у Франции – 19,3%.

³ EU28 current account surplus €41.9 bn // Eurostat Newsrelease. 2017. №148 (4 October).

⁴ Euro area international trade in goods surplus €26.6 bn // Eurostat Newsrelease. 2017. №128 (17 August).

⁵ Euro area unemployment at 8.8% // Eurostat Newsrelease. 2017. №182 (30 November). Оценка безработицы в самой ФРГ составила порядка 5,5%. См.: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Konjunkturindikatoren/Arbeitsmarkt/arb210.html>.

⁶ Расчеты проведены на основе интерактивных таблиц Евростата (<https://ec.europa.eu/eurostat/>).

В 2016 г. только у 6 стран ЕС (Кипр, Ирландия, Греция и страны Балтии) доля Германии в экспорте товаров была меньше 10%. В то же время для некоторых стран рынок ФРГ остается ключевым. Так, показатель по Чехии достиг 32,4%, по Австрии – 29,9%, Венгрии – 28,1%, Польше – 27,4%. Свыше 20% была доля в Нидерландах, Люксембурге, Словакии и Румынии. У Франции в ФРГ шло 16% товарного экспорта.

По сравнению с внешней торговлей в сфере прямых иностранных инвестиций (ПИИ) позиции Германии в ЕС не выглядят такими доминирующими. Однако отчасти это связано со спецификой регистрации капиталовложений, а также недооценкой стоимости осуществленных в 1990-е годы ПИИ. Тем не менее по данным стран-реципиентов, обобщенным МВФ, накопленные на конец 2016 г. германские ПИИ в других государствах-членах ЕС составили 722 млрд. долл. (см. табл. 1).

Таблица 1

Значение Германии в накопленных объемах прямых инвестиций стран ЕС

Страна	Накопленные ПИИ из ФРГ, млн. долл., конец 2016 г.	Доля ФРГ, %	Накопленные ПИИ из страны в ФРГ, млн. долл., конец 2016 г.	Доля ФРГ, %
Нидерланды	217 940	5,3	146 029	4,5
Великобритания	81 712	5,9	66 523	2,8
Люксембург	79 607	2,2	143 574	5,8
Франция	63 817	9,1	45 526	4,3
Испания	41 775	7,7	16 635	3,8
Австрия	41 520	20,3	28 261	12,2
Польша	30 952	16,5	487	13,1
Италия	29 520	8,6	35 418	10,3
Швеция	29 009	9,9	11 505	3,8
Венгрия	21 802	9,1	606	0,8
Чехия	16 875	14,4	5 304	23,6
Румыния	9 768	13,2	-2	-0,1
Кипр	9 600	4,8	2 810	1,2
Бельгия	8 821	1,8	34 429	5,6
Мальта	8 122	4,8	429	1,2
Дания	5 532	4,5	13 170	9,1
Греция	5 201	20,7	46	0,4
Ирландия	4 676	0,6	9 119	1,2
Финляндия	3 481	4,3	1 729	2,0
Болгария	2 622	6,2	0	0,0
Словакия	2 279	5,2	44	1,1
Хорватия	2 160	7,8	24	0,8
Португалия	1 983	1,7	291	1,5
Словения	1 168	8,6	51	1,2
Литва	1 096	7,5	50	2,1
Латвия	642	4,5	11	0,4
Эстония	276	1,4	73	2,4
Весь ЕС	721 956	5,1	562 142	4,5

Примечание: данные по накопленным ПИИ приводятся по сведениям стран-реципиентов (за исключением данных по Мальте – использованы германские данные, а также данных по инвестициям в ФРГ из Болгарии, Словакии, Хорватии, Латвии, Эстонии – использованы данные стран-инвесторов). Источник: интерактивные таблицы МВФ (Table 6-i: Inward Direct Investment Positions US Dollars, by All Reporting Economies Cross-classified by Counterpart Economies, as of end- 2016; Table 6-o: Outward Direct Investment Positions US Dollars, by All Reporting Economies Cross-classified by Counterpart Economies, as of end- 2016). См.: <https://data.imf.org>.

Доля Германии в накопленных ПИИ в среднем по странам ЕС превысила 5%. Максимальную роль инвесторы из ФРГ играют в Австрии и Греции (германский вклад превышает 20%), а также Польше, Чехии и Румынии. В последних трех странах Германия уступает лидерство только Нидерландам, а в Греции также и Люксембургу, находясь традиционно на 1-м месте в Австрии.

При этом в 10 странах ЕС накопленные германские ПИИ превышали 20 млрд. долл., достигнув рекордных 218 млрд. долл. в соседних Нидерландах (в том числе за счет использования этой страны как «перевалочной базы» для вложения капиталовложений германских ТНК в третьих юрисдикциях). Известная «перевалочная база» Люксембург, хотя и занимает в ЕС 3-е место по масштабам присутствия германских капиталовложений, не является местом преимущественной локализации дочерних структур именно немецких ТНК.

Таким образом, по сведениям МВФ, на ЕС пришлось 57,6% всех германских прямых инвестиций за рубежом. Данные германского Федерального банка несколько иные (например, Бельгия традиционно обгоняет даже Францию, выше показатели и по Португалии, зато роль Кипра выглядит сильно скромнее – по масштабам германских ПИИ, согласно немецкой официальной информации, он уступает даже Хорватии)⁷, но в целом картина присутствия германских ТНК остается такой же.

В самой Германии накопленные ПИИ из стран ЕС в конце 2016 г. достигли 562 млрд. долл. На партнеров по ЕС приходится 71,5% всех ПИИ в Германии. При этом почти у всех стран аккумулированные в ФРГ прямые капиталовложения меньше, нежели встречные инвестиции к ним, осуществленные германским бизнесом. Исключения составляют Люксембург, Бельгия, Италия, Дания и Ирландия. Правда, сама ФРГ не является столь уж важным местом приложения капитала для большинства европейских ТНК – доля страны лишь 4,5% (см. табл. 1). Вместе с тем почти четверть чешских ПИИ и более одной десятой польских, австрийских и итальянских ПИИ сосредоточено именно в Германии.

* * *

Долгое время ФРГ считалась в ЕС экономическим гигантом, но политическим карликом. Ситуация стала меняться после объединения Германии в 1990 г. Однако до сих пор некоторые эксперты полагают, что Германия играет подчиненную роль в мировой политике, больше ориентируясь на ЕС и НАТО. Именно этим объясняли неожиданную для многих россиян позицию Германии в «войне санкций», тогда как немало других стран-членов ЕС более осторожно идут на конфликт с Россией, в том числе дорожа экономическим партнерством, которое выстраивалось десятилетиями.

Вместе с тем членство в ЕС и НАТО – это не только передача части государственного суверенитета на наднациональный уровень, но и возможность изнутри влиять на решения этих влиятельных образований. Таким образом, Германия получает даже больший вес в международных отношениях, чем тот, на который она могла претендовать как самостоятельная страна. Нельзя забывать, что федеральное правительство Германии возглавляет сильный политик – канцлер А. Меркель (хотя и не такой тяжеловес, как наиболее известные европейские политики периода «холодной войны», действительно обладавшие стратегическим мышлением)⁸. У ФРГ достаточно грамотные специалисты в соответствующих

⁷ Bestandserhebung über Direktinvestitionen. Statistische Sonderveröffentlichung 10. April 2017. <http://www.bundesbank.de>.

⁸ Это позволило им не только в целом успешно завершить «холодную войну», но и не завести эволюцию Европейских сообществ в тупик в 1980-90-е годы. Все-таки создание Европейского Союза следует считать несомненным успехом, поскольку лишь спустя полтора десятилетия после подписания Маастрихтского соглашения ЕС оказался в серьезном кризисе.

министерствах, а немецкие политики и чиновники умеют вести сложные переговоры внутри ЕС, равно как и работать в режиме каждодневного диалога с евробюрократами.

Еще важнее то, что в Германии неплохо отлажена система государственного управления внутри страны. Показательна ситуация с государственными финансами. В Германии уже с 2012 г. удается избегать бюджетного дефицита. Это оказалось нелегкой задачей для многих других пострадавших от кризиса в зоне евро членов ЕС, некоторые из которых продолжили превышать 3%-ный маастрихтский критерий (и дело не только в разных макроэкономических условиях у этих стран и Германии, но и в способности национальных правительств противостоять давлению популистов и т.п.). Даже положение с госдолгом к 2019 г. имеет все шансы в ФРГ прийти в норму. Так, показатель в 2017 г. опустился ниже 65% от ВВП страны (за три года он снизился почти на 10 проц. пунктов) и имеет все шансы в 2018 г. достигнуть 61%, т.е. почти подойти к установленному маастрихтскими критериями «потолку». В соседней Франции аналогичный показатель составил в 2017 г. без малого 97% и вряд ли сильно изменится в 2018 г. (за три года он лишь вырос на 2 проц. пункта). Еще хуже ситуация в Италии и других странах Южной Европы⁹.

Таким образом, мы считаем, что экономический вес, который имеет Германия в Европе, а также относительно стабильная социально-экономическая обстановка в стране являются весомыми аргументами для продвижения немецкой позиции на переговорах с партнерами по самым разным вопросам европейской и международной повестки дня. Все это необходимо помнить, когда мы пытаемся анализировать отношения России с ЕС и в целом со странами Запада в нынешних сложных геополитических условиях.

⁹ European Economic Forecast. Autumn 2017 // European Commission. Institutional Paper 063. November.

Позиция Германии по основным проблемам еврозоны

Аннотация. Проводимая ЕЦБ политика количественного смягчения и низких процентных ставок наталкивается на жесткую критику в Германии. Многие немецкие эксперты считают, что она создает угрозу финансовой стабильности, усугубляет проблемы в банковском секторе и ослабляет стимулы для проведения структурных реформ. Проводимый ЕЦБ курс ведет к стиранию граней между денежной и финансовой политикой, а сам ЕЦБ все дальше отходит от модели Бундесбанка, сохранение которой было одним из главных условий согласия ФРГ на введение единой европейской валюты. В итоге претензии ФРГ на лидерство в ЕС в условиях непростой экономической ситуации, несовпадении интересов стран-членов еврозоны, при существующем порядке распределения голосов и правилах принятия решений в большинстве органов ЕС на практике реализовать сложно.

Среди разногласий, которые существуют сегодня в Евросоюзе (политика по отношению к беженцам, пути преодоления последствий выхода Великобритании из ЕС, санкции против России и т.д.), все большую остроту приобретает полемика вокруг проводимой ЕЦБ политики количественного смягчения (Quantitative easing, QE). В Германии эта политика наталкивается на жесткую критику не только со стороны руководства Бундесбанка, экспертов, банковских союзов, но и политического истеблишмента. Дело дошло до того, что в конце сентября 2016 г. президента ЕЦБ М. Драги настойчиво пригласили в Берлин объяснить с депутатами бундестага по поводу возможных последствий слишком мягкой монетарной политики. И хотя обсуждение проходило за закрытыми дверями, из «утечек» в прессе известно, что аргументы М. Драги в защиту своей позиции (необходимо предотвратить возможность дефляции, стимулировать экономический рост, стабилизировать положение в банковском секторе) не встретили понимания у немецких парламентариев и экспертов.

Масла в огонь подлило выступление министра финансов ФРГ В. Шойбле на осенней сессии 2016 г. руководящих органов МВФ и Всемирного банка в Вашингтоне. В. Шойбле – последовательный критик негативных процентных ставок ЕЦБ и проводимых им широкомасштабных операций по выкупу финансовых активов (до 80 млрд. евро ежемесячно). В нынешних условиях, заявил В. Шойбле, мягкая денежная политика ЕЦБ контрпродуктивна: она не решает никаких проблем, но создает дополнительные риски для банковской системы и повышает вероятность нового финансового кризиса¹. Эту позицию разделяет и президент Бундесбанка Й. Вайдман, который на раздраженную реплику М. Драги о независимости ЕЦБ и недопустимости попыток повлиять на принимаемые им решения, заметил: документы, в которые облакаются решения ЕЦБ, не Священное Писание и их публичное обсуждение не только допустимо, но и необходимо, учитывая возможные негативные последствия реализации этих решений на практике².

Нынешний конфликт между ФРГ и руководством ЕЦБ имеет предысторию. Разногласия начались вскоре после того, как ЕЦБ неожиданно оказался в несвойственной ему роли на переднем фронте борьбы с финансово-экономическим

* Зарицкий Борис Ефимович, доктор исторических наук, профессор Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета при Правительстве РФ (borsar@mail.ru).

¹ См.: http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/4965040/Schaeuble_EZBNullzinspolitik-zerstoert-Vertrauen-in-den-Euro.

² <https://www.welt.de/wirtschaft/article/154415589/Weidmann-antwortet-Schaeuble-mit-Grundsatzreferat.html>.

кризисом 2007-2008 гг. Тогдашний президент Бундесбанка А. Вебер выступил резко против выкупа на вторичном рынке гособлигаций проблемных стран еврозоны, мотивируя это тем, что подобные операции противоречат мандату ЕЦБ и 125-й статье Маастрихтского договора, согласно которой ЕС не несет ответственности по долговым обязательствам отдельных стран-членов (No bail-out clause). В феврале 2011 г. А. Вебер громко хлопнул дверью и публично объявил о своей отставке в знак несогласия с политикой, проводимой Ж.-К. Трише, возглавлявшем ЕЦБ.

Уход А. Вебера наделал тогда много шума и стал неприятным сюрпризом для политического руководства Германии, поскольку существовала негласная договоренность, что именно А. Вебер сменит Ж.-К. Трише на посту президента ЕЦБ. Добровольный выход из игры главного фаворита на должность руководителя ЕЦБ лишил Германию возможности иметь своего представителя на этом ключевом посту в еврозоне. 11 ноября 2011 г. Ж.-К. Трише сменил итальянец М. Драги, кандидатуру которого до этого никто не рассматривал всерьез.

Уход с политической сцены А. Вебера не устранил разногласий между новым президентом ЕЦБ и новым главой немецкого Бундесбанка, которым стал советник А. Меркель по экономическим вопросам Й. Вайдман. Последний превратился в постоянного оппонента М. Драги по основным вопросам «нетрадиционной» антикризисной стратегии ЕЦБ. Шла ли речь о продолжении операций по выкупу гособлигаций стран Южной Европы или о вливании 1 трлн. евро ликвидности путем предоставления ЕЦБ банкам трехлетних кредитов при одновременном снижении требований к залоговому обеспечению – по всем этим и ряду других вопросов Й. Вайдман и М. Драги оказывались по разные стороны баррикад. До последней минуты Берлин сопротивлялся и принятию программы количественного смягчения, автором которой являлись М. Драги и его единомышленники в руководстве ЕЦБ.

Первый этап программы количественного смягчения был запущен в конце января 2015 г. Программа предполагала покупку как государственных, так и корпоративных облигаций на сумму до 60 млрд. евро в месяц, чтобы стимулировать рост экономики ЕС и нейтрализовать угрозу дефляции. В новой версии программы, принятой в марте 2016 г., помимо увеличения до 80 млрд. евро ежемесячного лимита выкупа финансовых активов был расширен и список ценных бумаг для покупки: в него добавили еврооблигации, эмитированные небанковскими организациями еврозоны. Кроме того, совет управляющих ЕЦБ понизил базовую ставку с уровня в 0,05% до нулевого показателя. Ставка по депозитам была понижена с минус 0,3% до минус 0,4%, а маржинальная ставка с 0,3% до 0,25%.

Европейский центральный банк, заявил М. Драги, будет продолжать программу количественного смягчения как минимум до марта 2017 г. Меры, предпринятые ЕЦБ по стимулированию экономики еврозоны, по утверждению М. Драги, уже приносят свои плоды в форме пока скромного, но стабильного экономического роста (1,7% по итогам 2015 г. и 1,6% в 2016 г.). При необходимости «печатный станок» для европейской валюты останется включенным и дальше на неопределенный срок, пообещал глава ЕЦБ³.

В Германии перспектива продолжения «ультрамягкой» монетарной политики вызвала единодушное отторжение. С критическими заявлениями выступили практически все – эксперты, банкиры, политики, руководители крупных концернов, хотя для немецких экспортеров неизбежное при таком сценарии снижение курса евро сулило очевидные выгоды. «Политика ЕЦБ не подходит ни для еврозоны, ни для Германии», – сформулировали свою позицию в докладе для правительства члены авторитетного Совета экспертов (т.н. «пять мудрецов»)⁴.

³ <https://rg.ru/2016/07/21/ecb-prodolzhit-programmu-kolichestvennogo-smiagcheniia-do2017-goda.html>.

⁴ <http://www.forexpf.ru/news/2016/11/02/b9ev-nemtsy-trebuyut-ot-etsb-svernut-stimuly.html>.

В мае 2016 г. группа немецких ученых, предпринимателей и политиков подала жалобу на ЕЦБ в Конституционный суд Германии с требованием выяснить, не превысил ли ЕЦБ свои полномочия, скупая правительственные и корпоративные облигации. По мнению истцов ЕЦБ запустил программу, которая нарушает немецкое законодательство и содержит непредсказуемые риски для баланса Бундесбанка, поскольку Германия будет нести солидарную ответственность за эмиссию денег, предназначенных для помощи финансово несостоятельным странам. В июне Конституционный суд ФРГ отказал в иске и признал правомерными действия ЕЦБ, но это решение не стало завершением претензий к ЕЦБ. По словам представителя суда, в работе остались еще четыре заявления, которые связаны с последним (мартовским) вариантом программы количественного смягчения⁵.

Если суммировать все высказанные возражения против экспансионистской денежной политики и низких процентных ставок ЕЦБ, то они сводятся к следующему:

- Установленные ЕЦБ низкие процентные ставки ведут к обесцениванию сбережений огромной массы вкладчиков, что порождает недоверие к политике ЕЦБ, усиливает позиции евроскептиков и центробежные тенденции в Евросоюзе, особенно опасные после Brexit.
- Низкие процентные ставки ведут к снижению и без того невысокой рентабельности немецких банков. Это особенно негативно сказывается на положении небольших региональных банков, сберегательных касс и кооперативных банков, прибыль которых на 70-80% складывается из процентной маржи.
- Объемы, в которых ЕЦБ вливает ликвидность в банковскую систему, в условиях вялой конъюнктуры и высоких рисков превышают текущий спрос на инвестиционные ресурсы в реальном секторе экономики. Поэтому мягкая денежная политика ЕЦБ не сопровождается ростом кредитной активности, которая к тому же сдерживается новыми жесткими требованиями к уровню собственного капитала банков (Базель-3). Свободные денежные средства идут на формирование избыточных банковских резервов либо оказываются на финансовом рынке, что чревато образованием там новых ценовых «пузырей».
- Попытки ЕЦБ использовать мягкую денежную политику для оказания финансовой поддержки проблемным странам еврозоны с высоким уровнем государственного долга не только противоречат мандату Европейского банка, но и снижают в этих странах готовность к проведению назревших социально-экономических реформ и «цементируют» существующие проблемы вместо того, чтобы их решать. «ЕЦБ лишь тянет время. Политика количественного смягчения не может заменить структурные реформы и не является подходящим инструментом устранения тех препятствий, которые тормозят экономический рост в Европе», – резюмировал исполнительный директор и член правления Федерального союза немецких банков М. Кеммер позицию банковского сообщества Германии⁶.

Еще более жесткую оценку политики ЕЦБ дали эксперты Фонда им. Л. Эрхарда, который считается в Германии главным хранителем традиций немецкого ордолиберализма и принципов социальной рыночной экономики. С их точки зрения, Европейский центральный банк сегодня фактически проводит политику выборочного фаворитизма, осуществляя массированное перераспределение денежных средств в пользу южноевропейских стран-должников, несостоятельных банков и крупных компаний. Делается это снова за счет налогоплательщиков с нарушением базовых

⁵ <http://www.vestifinance.ru/articles/72085>.

⁶ https://bankenverband.de/newsroom/reden_und_interviews/stellungnahme-anlasslich-jahrestagung-iwfweltbank-aktuellen-wirtschaftlichen-lage-regulierungsthemen/.

принципов рыночной экономики: безусловная ответственность хозяйствующих субъектов за конечные результаты своей деятельности и поддержание равных условий конкуренции (малые и средние предприятия дискриминируются, так как в подавляющем большинстве не имеют возможности финансировать свою деятельность за счет эмиссии долговых облигаций, которые выкупает ЕЦБ). «Продиктованный политическими соображениями интервенционизм отодвинул на задний план главную функцию ЕЦБ – поддержание ценовой стабильности», – констатировали эксперты Фонда им. Л. Эрхарда⁷.

Аргументы М. Драги в защиту политики количественного смягчения в Германии не считают убедительными. Инфляция в еврозоне в течение нескольких последних лет действительно находится ниже установленного ЕЦБ целевого уровня в 2%. Но опасности реальной дефляции (на что постоянно ссылается М. Драги), когда возникает порочный круг – падение цен, сокращение производства, рост безработицы, снижение зарплат и спроса, что вновь ведет к падению цен и так дальше по кругу, – считают в Бундесбанке, сегодня нет. Более того, после незначительного падения потребительских цен ниже нулевого порога в феврале-мае 2016 г. с июня вновь начался их постепенный рост, который составил в годовом исчислении в сентябре 0,4%, а в октябре 0,5%. На рынке услуг соответствующий показатель был равен 1,1%. Причем, указывают специалисты Бундесбанка, главным фактором относительно вялой динамики роста инфляции является падение цен на энергоносители. В противном случае картина была бы иная.

Ссылки М. Драги на то, что мягкая денежная политика необходима для поддержания экономического роста в еврозоне, вызывают в Берлине, а особенно во Франкфурте-на-Майне, где находится штаб-квартира Бундесбанка, сильнейшую аллергию. В свое время Европейский центральный банк создавался по образу и подобию Бундесбанка, в уставе которого, в отличие от центробанков Франции и Италии, черным по белому было записано, что его главная задача состоит в поддержании ценовой стабильности, а не в стимулировании экономического роста и занятости. Главная тяжесть борьбы со спадом производства и безработицей лежит на правительстве. Центробанк должен оказывать ему поддержку в проведении общей экономической политики, но эта поддержка концентрируется прежде всего на обеспечении стабильности цен и не подразумевает накачивания экономики дешевыми деньгами при любых сбоях в функционировании хозяйственного механизма и социальной системы.

Такая постановка вопроса органична для немцев, переживших в XX веке две гиперинфляции. Не забыты еще и печальные итоги социал-демократических экспериментов с политикой «глобального регулирования» в 1970-е годы, когда вместо необходимых реформ хозяйственную конъюнктуру пытались подстегивать щедрыми бюджетными инъекциями и дешевыми кредитами. Не только исторический опыт, но и нынешнее развитие ситуации в еврозоне, по мнению германских экспертов, свидетельствует о том, что монетарная политика имеет ограниченные возможности воздействия на экономический рост.

Несмотря на рекордное снижение процентных ставок и программу количественного смягчения, инвестиционная квота (доля капиталовложений в ВВП) в большинстве стран валютного блока все еще остается ниже докризисного уровня. Даже в относительно успешной ФРГ этот показатель только к концу 2015 г. незначительно превысил уровень I квартала 2008 г., а в Италии, Греции, Португалии и Испании он и сегодня колеблется в диапазоне 50-70% от докризисных потолков.

⁷ Ist die europäische Geldpolitik richtig? // Orientierungen. №143, Juni 2016. S. 6.

Ни мягкая денежная политика, ни низкие цены на сырье и энергоносители, ни выгодный для экспортеров курс евро не смогли преодолеть застой в восстановлении инвестиций и кредитной активности. ЕЦБ вынужден был признать, что баланс рисков для перспективы экономического роста смещен в отрицательную сторону. В октябре 2016 г. Еврокомиссия и ОЭСР почти одновременно ухудшили свои прогнозные оценки роста ВВП в еврозоне на 2017 г. – с 1,8% до 1,5% (Еврокомиссия) и с 1,7% до 1,4% (ОЭСР). При этом на следующий год ожидания снизились для всех трех крупнейших стран еврозоны: Германия – 1,5%, Франция – 1,4%, Италия – 0,9%. В Греции после рецессии в 2016 г. (-0,3%) прогнозируется небольшой рост⁸. Понятно, что при столь скромных достижениях предупреждения о негативных последствиях продолжения политики количественного смягчения звучат достаточно убедительно.

Не срабатывает и третий аргумент М. Драги, который он обычно приводит в защиту своей позиции: дополнительные вливания ликвидности необходимы, мол, чтобы сохранить стабильность европейской банковской системы. Опасения ЕЦБ по поводу положения дел в кредитных учреждениях некоторых стран еврозоны вполне обоснованы. Вопрос только в способах решения существующих проблем.

Невозвратные кредиты в банковском секторе Италии составляют, по экспертным оценкам, около 15% ВВП страны или 360 млрд. евро. Это больше, чем вся экономика Греции. За первые три квартала 2016 г. капитализация итальянских банков сократилась на 50-75%. Многие из них превратились в «зомби-банки», которые способны удержаться на плаву лишь благодаря господдержке. Так, на фоне Brexit, который по европейскому законодательству расценивается как «чрезвычайное обстоятельство», Италия добилась разрешения Еврокомиссии предоставить банкам государственные гарантии в размере 150 млрд. евро и еще 40 млрд. прямых вливаний в основной капитал в обмен на акции.

Неожиданностью стала новость о критическом положении крупнейшего банка Германии – «Deutsche Bank», который, по мнению главы МВФ К. Лагард, несет в себе главный риск для мировой финансовой системы. По итогам 2015 г. этот банк зафиксировал убытки в размере 6,8 млрд. евро. В сентябре 2016 г. Министерство юстиции США потребовало 14 млрд. долл. в обмен на урегулирование своих претензий к «Deutsche Bank». По версии американских властей, банк умышленно занижал риски ипотечных облигаций перед финансовым кризисом 2007-2008 гг. Цены на акции «Deutsche Bank» обвалились до минимума за последние 34 года.

В III квартале 2016 г. чистая прибыль «Deutsche Bank» составила 278 млн. евро, но делать далеко идущие выводы из этого преждевременно. Разобраться в истинном положении дел в «Deutsche Bank» непросто. У немецкого банка, судя по результатам проведенного в июне 2016 г. стресс-теста, намного меньше запасы капитала, чем у других финансовых организаций Европы. Базовая проблема «Deutsche Bank» – неясность с источником получения прибыли на перспективу. Главный ее генератор в прошлом – инвестиционный банкинг, переживает не лучшие времена во всем мире, а розничный бизнес у «Deutsche Bank» не самый мощный. На рынке банковских услуг для физических лиц «Deutsche Bank» имеет скромную долю.

В выпущенном в сентябре 2016 г. докладе МВФ по вопросам глобальной финансовой стабильности утверждается, что примерно одна треть европейских банков с совокупным объемом активов 8,5 трлн. долл. нежизнеспособна. В Европе, считают аналитики МВФ, слишком много кредитных учреждений с избыточным количеством филиалов, они имеют неоправданно высокие издержки, низкую рентабельность, недостаточно капитализированы, на их балансах «зависло» слишком много проблемных кредитов. Основной вывод доклада: банковская система

⁸ <http://www.finmarket.ru/database/news/4407956>.

еврозоны нуждается в безотлагательных и комплексных реформах. В сжатые сроки нужно осуществить корректировку устаревших бизнес-моделей, оптимизировать филиальную сеть, сократить объем необслуживаемых кредитов, поднять уровень собственного капитала. «Слабым банкам придется уйти, а банковским системам некоторых стран сократить свои масштабы»⁹. В агентстве «Bloomberg» подсчитали, что в ближайшие годы в банковском секторе еврозоны будет ликвидировано около 40 тыс. рабочих мест. Нетрудно заметить, что рецепты МВФ сильно отличаются от терапии М. Драги: с одной стороны, проводя политику низких процентных ставок, ЕЦБ не дает банкам заработать, а с другой, он искусственно поддерживает на плаву нежизнеспособные банки, накачивая их ликвидностью.

Наряду с разрешениями, которые в порядке «исключения» раздает Еврокомиссия о допустимости оказания государственной поддержки частным кредитным учреждениям, такая практика нарушает согласованный при создании Европейского банковского союза (ЕБС) принцип «каскадной ответственности» в случае рекапитализации или ликвидации проблемных банков: финансовые потери должны распределяться в первую очередь между владельцами и крупнейшими кредиторами банков. «Цель банковского союза – разорвать порочный круг между проблемами банков и деньгами налогоплательщиков, которые государства задействовали до последнего времени (*после кризиса 2007-2008 гг. – Б.З.*) для решения этих проблем», – дружно заявляли инициаторы создания ЕБС¹⁰. В ЕЦБ, похоже, об этих обещаниях сегодня забыли.

Нынешние разногласия между руководством ЕЦБ и финансовыми властями Германии носят не сиюминутный, а глубинный характер. Они вновь проявились в ходе публичной полемики между М. Драги и президентом Бундесбанка Й. Вайдманом на 26-м Европейском банковском конгрессе, который состоялся в ноябре 2016 г. во Франкфурте-на-Майне. М. Драги продолжал настаивать, что восстановление экономики и стабильность банковской системы в еврозоне по-прежнему в решающей мере зависят от стимулирующих программ Европейского центрального банка. «Мы не можем терять бдительность. ЕЦБ продолжит действовать в зависимости от ситуации, используя все имеющиеся в его распоряжении инструменты», – подчеркнул М. Драги. Он не исключил, что политика количественного смягчения может быть продолжена и после марта 2017 г.¹¹

Й. Вайдман в ответ прямо заявил, что в сегодняшних условиях политика количественного смягчения приносит больше вреда, чем пользы: она деформирует рыночные механизмы, снижает готовность политических элит к проведению необходимых реформ, порождает иждивенческие настроения у руководителей банков. «Нетрадиционные методы проводимой ЕЦБ денежной политики имеют значительно больше вредоносных побочных эффектов, чем стандартная монетарная политика», – констатировал глава Бундесбанка¹².

На деле речь идет о разном понимании роли Европейского центрального банка. Превратится ли он окончательно в «пожарную команду», которая будет пытаться ликвидировать любые очаги возгорания, которые не сумели погасить политики, или останется в рамках своего мандата и сосредоточится на выполнении своей главной функции – поддержании ценовой стабильности? Если эволюция ЕЦБ пойдет по первому пути и будут размыты границы между денежной и финансовой политикой, то, уверен, Й. Вайдман, под угрозой будет поставлена независимость ЕЦБ,

⁹ <https://www.imf.org/ru/Neuws/Articles/2016/10/04/AM16NAGFSR100416>.

¹⁰ <https://rg.ru/2012/12/14/souz-site.html>.

¹¹ <http://www.finmarket.ru/database/news/4415094>.

¹² https://www.Bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2016_11_18_weidmann_ebc.html?startpageId=Startseite-DE&startpageAreald=Teaserbereich&startpageLinkName=2016_11_18_weidmann_ebc+384254.

рано или поздно он неизбежно станет заложником неспособных к самоограничению политических элит, которые будут требовать все новых и новых спасательных операций за счет увеличения денежного предложения¹³.

Главным проводником и персонифицированным олицетворением политики количественного смягчения для немцев стала фигура М. Драги. Его профессиональную компетенцию никто под сомнение не ставит. Член совета директоров Всемирного банка, директор итальянского Казначейства, председатель Банка Италии – послужной список М. Драги до прихода на пост президента ЕЦБ выглядит весьма убедительно. Все дело в различии финансовой культуры и банковских традиций в Южной и Северной Европе, считают немецкие эксперты. К тому же М. Драги – итальянец и вольно или невольно «подыгрывает» своим. Вслух об этом не принято говорить, но о национальности нынешнего главы ЕЦБ в Германии никогда не забывают.

При случае М. Драги припоминают и «американский след». Диссертацию защитил в Массачусетском технологическом институте, тесно сотрудничал с Принстонским университетом, Вашингтонским институтом Брукинга и Гарвардским университетом, работал на высших должностях в «Goldman Sachs», с пиететом относится к прагматичной рецептуре американской ФРС, для которой ценовая стабильность никогда не была главным приоритетом и которая шесть лет (с ноября 2008 г. до ноября 2014 г.) проводила политику количественного смягчения, ориентируясь в основном на динамику показателей занятости. Словом, мало того, что итальянец, так еще и проамериканского толка.

Дело, конечно, не только в личности М. Драги. В конечном счете решения по ключевым вопросам политики ЕЦБ принимаются большинством голосов членов Совета управляющих банка, куда входят шесть постоянных членов правления, включая председателя ЕЦБ, и главы национальных центробанков стран еврозоны. Отчеты о голосовании в Совете управляющих ЕЦБ свидетельствуют, что в ФРГ, имеющая в этом руководящем органе банка два голоса (помимо голоса главы Бундесбанка одно место в правлении по традиции имеет немецкий представитель), при обсуждении важнейших вопросов оказывалась последние годы чаще в меньшинстве. Обычно она могла рассчитывать на поддержку Австрии, Люксембурга, Нидерландов и Финляндии. Другие дружно голосовали за все «нетрадиционные» программы, предлагавшиеся сначала Ж.-К. Трише, а затем М. Драги.

В отношениях между властями ФРГ и нынешним руководством ЕЦБ сложилась своеобразная ситуация. Германия, доля которой составляет 29% от совокупного ВВП еврозоны и 18% в капитале ЕЦБ, имеет только два голоса в Совете управляющих и не может сегодня изменить политику Европейского центрального банка, которая, по мнению Берлина и Франкфурта, контрпродуктивна и вредит Германии и еврозоне. Насколько эта политика действительно адекватна сложившейся ситуации, за пределами Германии есть разные мнения. Но ясно, что проводимый ЕЦБ курс ведет к стиранию граней между денежной и финансовой политикой, а сам Европейский банк все дальше отходит от модели Бундесбанка, которая была заложена в его фундамент при создании и которая была одним из главных условий согласия ФРГ на введение единой европейской валюты.

По крайней мере один вывод из сказанного выше, думается, можно сделать. Претензии ФРГ на лидерство в ЕС в условиях непростой экономической ситуации, несовпадении интересов стран-членов еврозоны, при существующем порядке распределения голосов и правилах принятия решений в большинстве органов ЕС на практике реализовать сложнее, чем это кажется на первый взгляд.

¹³ Op. cit.

Немецкая инновационная политика: новые горизонты эффективности

Аннотация. В статье исследуются ключевые направления современной инновационной политики Германии. Страну уже сегодня можно признать одним из мировых лидеров в сфере инноваций, но правительство страны не собирается останавливаться на достигнутом. Инновационная политика Германии опирается на консолидацию усилий всех участников национальной инновационной системы (НИС): бизнеса, государства, образовательного и научно-исследовательского сектора. В числе задач инновационной политики – решение проблем дефицита высококвалифицированных кадров, защита прав интеллектуальной собственности и повышение инновационной активности малого и среднего бизнеса, поэтому большинство программ поддержки в сфере развития инноваций адресовано именно небольшим предприятиям. Особую роль в развитии инновационного ландшафта играют пространственные стратегии: развитие сетей компетенций и кластеров.

Инновации проявляются в новых технологических продуктах и процессах, являясь эффективным ответом на социальные изменения и такие глобальные вызовы, как изменение климата, демография, а также цифровизация (digitalization) всех сфер жизни. На сегодняшний день трудно переоценить роль инноваций и новых технологий в нашей повседневной жизни. Для удержания конкурентоспособности и сохранения устойчивых темпов экономического развития необходимо непрерывное создание новых высококвалифицированных рабочих мест, а следовательно, продолжение инвестирования в НИОКР и сферу образования.

Несмотря на интенсивные процессы глобализации и интернационализации, компании все еще в подавляющем числе случаев реализуют национальные НИОКР¹. Таким образом, протекание инновационных процессов внутри страны определяется особенностями ее институциональной структуры. Отсюда востребованность концепции *национальной инновационной системы (НИС)*, у истоков которой стояли в 1980-е годы Б. Лудвалл, К. Фримен, Р. Нельсон. При этом используется комплексный подход к инновационным процессам, которые реализуются не только в результате процесса принятия решений предприятиями, а скорее являются итогом взаимодействия множества участников и зависят от качества этого взаимодействия.

При этом под *системой* мы понимаем не только предприятия, организации, рынки и другие экономические объекты, но и институты и институциональные совокупности (процессы, программы, проекты и т.п.)². Более того, *системный подход* позволяет изучать институциональный контекст, непосредственно влияющий на содержание и структуру инновационных процессов, а также объясняющий в них ключевые изменения³. Понимая под инновационной деятельностью всю

* Романова Екатерина Владимировна, кандидат экономических наук, доцент Кафедры социально-экономической географии зарубежных стран географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (ekat.romanova@gmail.com).

¹ Цыганкова В.Н. Анализ инновационной деятельности в экономических системах: Автореф. дис. канд. экон. наук: 08.00.05. Волгоград, 2006. С. 23.

² Клейнер Г.Б. Системная парадигма и экономическая политика // Общественные науки и современность. 2007. №2-3. С. 99-114.

³ Toedtling F., Tripl M. One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach // Research Policy. 2004, vol. 34. P. 1203-1219.

совокупность взаимодействующих участников (выходя за пределы фирм, лидирующих в разработке новейших технологий или институтов, ведущих наиболее перспективные исследования), мы можем гораздо шире трактовать обоснованность действий государственного вмешательства в деятельность участников инновационной системы⁴.

Системный подход подчеркивает важность роли государства в процессе создания инноваций. Государство выполняет в НИС не только функции регулятора, но и партнера, помощника и координатора деятельности других участников. Оно смягчает рыночные и системные провалы и вносит свой вклад в стимулирование инновационной активности у участников НИС, а также интенсификацию их взаимодействия. Помимо функций традиционной промышленной политики в рамках НИС государство стимулирует диффузию инноваций и передачу знаний⁵. Таким образом, исследование взаимодействий между различными участниками НИС является необходимым методом с точки зрения выявления важных изменений в условиях и содержании инновационной деятельности и создает плодотворную основу для разработки отечественной технологической и промышленной политики с учетом зарубежного опыта⁶.

К. Фримен определил НИС как «сложную систему субъектов бизнес-среды и общественных институтов (норм, прав), которые участвуют в трансфере нового знания в новые технологии (товары и услуги)»⁷. Он подчеркивает, что от активности и взаимодействия институтов государственного и частного сектора зависит способность создания и диффузии новых технологий в НИС.

В представлениях Б. Лундвалла, считающегося основоположником термина НИС, под национальной инновационной системой понимается «комплексный процесс, объединяющий различных участников – фирмы, производителей и центры новых знаний, которые взаимосвязаны и производят инновации»⁸. В центре его концепции – взаимоотношения между производителями и потребителями новых знаний и технологий в пределах одного государства, а отсюда оправдан выбранный им подход к изучению сравнительных характеристик НИС в странах Северной Европы⁹. Лундвалл подчеркивает, что все участники и элементы взаимосвязаны и взаимозависимы, а их взаимосвязь имеет решающее значение для развития инновационного процесса. Он так определил подсистемы НИС: внутренняя организация фирм и межфирменные взаимоотношения; институциональные условия и государственный сектор; организация ресурсов для развития инноваций (НИОКР, образование, профессиональное обучение)¹⁰.

При этом если все эти участники НИС выступают в роли заказчиков и потребителей новой технологической продукции, на государство накладываются и

⁴ Государственная политика и модели поведения акторов в национальной инновационной системе. Монография / Голиченко О.Г., Балычева Ю.Е., Малкова А.А., Проничкин С.В., Самоволева С.А. Под общ. ред. Голиченко О.Г., Самоволевой С.А. М.: РУДН, 2016. С. 3-4, 7; Национальные инновационные системы в России и ЕС / Под ред. Иванова В.В., Ивановой Н.И., Розебума Й., Хайсберга Х. М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2006. С. 27-28; Sharif N., Emergence and development of the National Innovation systems concept // Research Policy. 2006, vol. 35. P. 745-766.

⁵ Голиченко О.Г. и др. Указ. соч.

⁶ Кузнецов Д.В. Национальная инновационная система: проблема дефиниции // Транспортное дело России. 2009. №10, С. 96-97.

⁷ Freeman C., Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan. London: Frances Pinter, 1987.

⁸ Lundvall, B.-A. (ed). National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter Publishers, 1992.

⁹ Кузнецов Д.В. Указ. соч.

¹⁰ Романова Е.В. Инновационная система ФРГ // Региональные исследования. 2015. №2. С. 98-108; Lundvall B.-A., 1992. Op. cit.

особенные задачи: только государство может реализовывать законодательную функцию по отношению к науке и технике, устанавливая правовые основы ее функционирования и нормы регулирования научно-технического сегмента. Оно также координирует совместную деятельность всех секторов науки, направленную на развитие научно-технического потенциала в целом, на повышение конкурентоспособности национальной науки на мировой арене и выступает как политическая сила, определяющая отношение всего общества к проблемам науки и техники.

Рисунок 1. Взаимосвязь участников национальной инновационной системы Германии (источник: составлено автором)

Особенностью НИС Германии является трехступенчатая иерархия политического уровня управления в связи с тем, что страна является членом ЕС и имеет федеративное политическое устройство со значительными компетенциями федеральных земель в сфере образования и науки; наличие большого числа разнообразных посредников, стимулирующих инновационную активность, среди которых особую роль играют торгово-промышленные ассоциации и частные и общественные фонды. При этом необходимо подчеркнуть ведущую роль промышленности в процессе создания инноваций и относительно более слабый уровень вовлечения университетов, причем значимую роль играют независимые научно-исследовательские институты (НИИ), имеющие тесные кооперационные связи с бизнес-сектором.

Инновационный ландшафт Германии

На сегодняшний день порядка 100 тысяч немецких предприятий ежегодно выводят на мировой рынок новые продукты и услуги, 33 тысячи предприятий постоянно развивают НИОКР. Объем наукоемкого экспорта достиг в 2014 г. 675 млрд. евро. Таким образом, Германия занимает по этому показателю второе место в мире, уступая только Китаю¹¹. В 2015 г. с показателем 2,99% ВВП Германия практически достигла цели федерального правительства и Лиссабонской стратегии ЕС – довести уровень НИОКР до 3% ВВП. Внутренние расходы предприятий на

¹¹ Online-Bericht. Innovationspolitik. BMW. 2017. <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/innovationspolitik.html>.

НИОКР составили порядка 62,4 млрд. евро. Еще 17,4 млрд. евро составили внешние НИОКР в том же году (исследовательские заказы на аутсорсинг другим корпорациям, расходы государства, университетов, НИИ и зарубежных инвесторов).

При этом 77,4% расходов на НИОКР было осуществлено в сфере высокотехнологичной промышленности (из них 22,2% в наукоемких отраслях, для которых характерен уровень расходов на НИОКР до 9% от оборотов компании). Если в автомобильной промышленности, которая является основным инвестором (21,7 млрд. евро в 2015 г.), за счет бурного развития электромобилей произошел прирост на 10,5% по отношению к прошлому году, то в химической промышленности в связи с переносом внешних НИОКР во внутренние общее сальдо осталось неизменным, в фармацевтической отрасли наблюдалась стагнация во внутренних НИОКР и бурный рост (около 25%) во внешних НИОКР. Это связано с высокой степенью поглощения предприятий отрасли зарубежными ТНК. Бурными темпами развивается наукоемкая сфера услуг (прирост к предыдущему году – 28,2%). В то же время пока ее доля составляет лишь 10,2% в объеме совокупных расходов на НИОКР¹². Общие затраты немецкого бизнеса на инновации составили в 2015 г. порядка 145 млрд. евро.

Общая численность персонала, занятого в научно-исследовательском секторе, составила в 2015 г. в эквиваленте полной занятости 416 тысяч, что является новым рекордом для Германии. Главными работодателями в наукоемкой сфере вне бизнес-сектора являются имеющие мировое признание НИИ (к примеру, Общество им. Макса Планка, Общество им. Фраунгофера, Объединение немецких исследовательских центров им. Гельмгольца, Объединение им. Лейбница и другие), а также классические университеты и университеты прикладных наук.

Таким образом, Германия занимает достойное место среди ведущих инновационных стран мира, уступая в Европе только Швейцарии и скандинавским странам. При том нарастающая конкуренция со стороны Китая и Южной Кореи является серьезным вызовом для поддержания высоких темпов инновационного развития.

Новая инновационная стратегия

Представленная в апреле 2017 г. *Новая инновационная стратегия*, инициированная Федеральным министерством экономики и энергетики (ФМЭЭ), нацелена на продвижение Германии с помощью развития ключевых технологий будущего в число ведущих инновационных наций мира. На пресс-конференции в Ганновере за неделю до главной научно-технологической и инновационной выставки Германии «ЭКСПО» новый федеральный министр экономики Германии Бригитте Циприс озвучила *две ключевые цели* этой стратегии: во-первых, правительство должно совершенствовать программы поддержки инноваций и способствовать ускоренному продвижению лучших идей на рынок, а во-вторых, больше фокусироваться на поддержке именно ключевых технологий будущего, например, микроэлектроники. По мнению Циприс, ключевые тренды мировой экономики – глобализация, цифровизация и индустрия 4.0 – это не только вызов, но и шанс для Германии создать условия для будущего устойчивого экономического развития¹³.

Для достижения *первой цели* запланировано повысить расходы на НИОКР еще на 0,5 проц. пунктов к 2025 г. Сегодня Германии уже удалось довести этот показатель до 3% ВВП, что сравнимо лишь с немногими другими европейскими

¹² Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft. Facts – Zahlen und Fakten aus der Wissenschaftsstatistik. Stifterverband Bildung. Wissenschaft. Innovation. BMBF. 2017. S. 2-8. <https://www.stifterverband.org/medien/fue-facts-2015>.

¹³ Пресс-конференция федерального министра экономики Бригитте Циприс 18.04.2017. Презентация Новой инновационной стратегии.

странами (Швеция, Швейцария, Дания, Финляндия, Австрия)¹⁴. К этому же году доля предприятий, внедряющих инновации в продукты и процессы, должна возрасти до 50% с нынешних 35%, а размеры венчурных инвестиций удвоиться до порядка 0,06% ВВП в сравнении с текущими вложениями в 0,027%.

Основные усилия для достижения данной цели будут реализованы в рамках следующих мероприятий:

- поддержка инноваций (расширение финансирования текущих программ поддержки инноваций, налоговые послабления для предприятий, реализующих НИОКР, программы поддержки нетехнических инноваций);
- мероприятия по содействию создания стартапов;
- ускорение цифровизации;
- стимулирование общественного спроса на инновации;
- увеличение госзакупок для стимулирования инноваций;
- введение благоприятного правового поля для внедрения инноваций, а именно проверка новых законов и норм (программа «Инновационный контроль»), создание площадок для апробации исследований в реальных условиях (программа «Лаборатории»).

Для достижения *второй цели* – быть мировым лидером по ряду ключевых технологий – ФМЭЭ выделило следующий ряд приоритетов:

- усиление сотрудничества между бизнесом и прикладной наукой;
- поддержка инновационного развития в рамках Индустрии 4.0.;
- поддержка высокого уровня качества продукции (стандартизация, аккредитация, идентичность, метрологическая проверка, техническая безопасность, контроль за соблюдением рыночной конкуренции);
- организация *Стратегического инновационного центра* с целью развития стратегических научных исследований в таких областях, как, например, авиаракетостроение;
- поддержка ключевых технологий (например, микроэлектроника, искусственный интеллект, биотехнологии, квантовые технологии и др.)

Основные направления инновационной политики

Правительство Германии ставит амбициозную задачу создать благоприятные для инновационного развития рамочные условия при сохранении конкурентных принципов рыночной экономики. Первоочередной задачей является поддержка малого и среднего бизнеса с целью развития инноваций и цифровизации. В основе этого процесса – подготовка квалифицированных кадров будущего, в первую очередь по техническим и естественным специальностям, защита прав интеллектуальной собственности, развитие стандартизации продуктов и услуг, развитие технико-экономической инфраструктуры и инновационного материально-технического снабжения при поддержке Федерального института исследований и испытаний материалов (BAM), Федерального института землеведения и природных ресурсов (BGR), а также Физико-технической федеральной службы (PTB).

Обеспечение квалифицированными кадрами

Среди ключевых вызовов правительства в сфере поддержки инновационного развития находится проблема нехватки квалифицированных специалистов, в первую очередь инженеров, программистов и других технических профессий. В особенности негативно влияет изменение демографической модели поведения населения, прежде всего низкая рождаемость. Именно поэтому ключевой целью образовательной политики правительство видит задачу привлечения интереса к

¹⁴ Innovationsagenda 2017. Innovationspolitische Eckpunkte – Mehr Ideen in den Markt bringen. S. 2.

техническим и естественным специальностям не только в университетах, но и в школах. Для этого в НИИ создаются лаборатории, так называемые «*School-Labs*», в которых школьников в игровой форме знакомят с современными достижениями науки и техники. Одновременно важно уделять внимание развитию условий для организации стартапов в вузах и НИИ и, таким образом, развивать «дух предпринимательства» у молодых инноваторов¹⁵.

Защита прав интеллектуальной собственности, контроль качества, стимулирование госзаказа

Еще одной ключевой задачей правительства является *защита прав интеллектуальной собственности*. В 2015 г. в Германии было подано 32 тысячи заявок на патенты, что ставит страну на первое место среди всех европейских стран. Развитие нормативов и законодательного регулирования использования инновационных продуктов и процессов может значительно ускорить их внедрение. Так, нормативы позволяют регулировать требования к качеству продуктов и услуг, создают условия для свободного доступа и защищают потребителя.

Важной составляющей успеха в развитии инноваций также является контроль качества продуктов требованиям, установленным в ЕС и Германии. В Германии товары должны пройти аккредитацию в Германской службе аккредитации (*DAkkS*).

Получающий финансирование из средств ФМЭЭ и Европейской комиссии *Центр компетенции «Инновационная закупка» (KOINNO)* оказывает консультации госзаказчикам для оптимизации процессов закупок и информирует об инновационных товарах и услугах. В задачи центра входит инициация заказов наукоемких продуктов и услуг для приобретения госсектором. Центр также ежегодно выдает премии госзаказчикам на закупку инновационных продуктов и услуг¹⁶.

Внимание малому и среднему бизнесу

Малые и средние предприятия Германии являются фактором успеха немецкой экономики. Среди них можно наблюдать примеры лидеров в своей производственной нише, так называемых «скрытых чемпионов». При этом категории малого и среднего бизнеса принадлежало в 2015 г. 99,6% всех немецких предприятий (порядка 3,45 млн.). Их деятельность принесла в тот же год 2,2 млрд. евро или 35% оборота всех немецких предприятий, причем они предоставили 60% рабочих мест на рынке труда¹⁷.

Следует отметить, что малый и средний бизнес значительно меньше участвует в инновационной деятельности: меньше вкладывает в НИОКР, меньше создает патентов и регистрирует торговых знаков, а также реже участвует в технологических инновациях в отличие от крупного бизнеса. При этом только 6% малых и средних предприятий создают оригинальные инновации (а не имитации или обновления).

На инновационной деятельности малого и среднего бизнеса в значительной степени отразился финансово-экономический кризис 2008-2009 гг., а позже – слабая экономическая конъюнктура в Европе. Доля малых и средних предприятий, развивающих инновации, снизилась с 53% в 1992 г. до 37% в 2014 г.¹⁸ При этом в абсолютных значениях расходы на инновации продолжали расти: за период с 1995 по 2016 гг. с 25,7 до 34,4 млрд. евро (для предприятий с числом занятых от 5 до 499 человек). Одновременно среди предприятий с численностью занятых более 500 человек этот показатель вырос за тот же период с 35,1 до 122,7 млрд. евро¹⁹. Таким

¹⁵ Online-Bericht. Innovationspolitik.BMWE. 2017.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ <http://www.ifm-bonn.org/statistiken/mittelstand-im-ueberblick/#accordion=0&tab=0>.

¹⁸ Ibid. S. 8.

¹⁹ Ibid. S. 15.

образом, с 1996 по 2015 гг. коэффициент Джини, отражающий производственную структуру расходов на инновационную деятельность, вырос в Германии с 0,89 до 0,94²⁰. Это означает, что концентрация предприятий, занятых развитием инноваций, еще больше возросла. Именно поэтому усилия правительства направлены, прежде всего, на поддержку инновационной деятельности в малом и среднем бизнесе.

Стимулирование выхода продукта на рынок

С помощью инициативы «От идеи к успеху на рынке» правительство в лице ФМЭЭ заново структурировало и улучшило информационную доступность к программам поддержки малого и среднего бизнеса на всех этапах построения цепочек создания стоимости: от возникновения идеи до внедрения нового продукта или услуги на рынок. При этом упор сделан на развитие технологического трансфера между наукой и бизнесом, прежде всего в таких отраслях, как энергетика, ИКТ, морское хозяйство²¹, авиаракетостроение. К другим важным инструментам содействия инновативной деятельности относится поддержка НИОКР в малых и средних предприятиях за счет инновационного консалтинга, поддержки сотрудничества с исследовательскими институтами и льготного финансирования и кредитования. Так, для предприятий с числом занятых до 1000 человек предусмотрено ежемесячное налоговое послабление до 10% расходов на содержание персонала, занятого в НИОКР.

Самым большим бюджетом располагает «Центральная инновационная программа для малого и среднего бизнеса» (ZIM). В 2017 г. в рамках программы ФМЭЭ выделило 548 млн. евро для развития кооперации малого и среднего бизнеса с НИИ, чьи инновационные проекты имеют потенциал к коммерциализации. Малые и средние предприятия получают доступ к новейшим научным исследованиям и, таким образом, ускоряется трансфер новых технологических знаний в бизнес-сектор, что способствует выходу на рынок новых инновационных продуктов, услуг или процессов²². Кроме того, Новая инновационная стратегия предусматривает до 2025 г. довести финансирование данной программы до 700 млн. евро в год.

Программа имеет 3 различных варианта финансирования:

- *проекты без партнера* для предприятий, реализующих НИОКР собственными силами;

- *кооперационные проекты* для финансирования проектов малых и средних предприятий в кооперации с НИИ или объединения двух или трех предприятий малого и среднего бизнеса;

- *кооперационные сети* для финансирования внешних кооперационных сетей управления инновационными предприятиями в количестве не менее 6 партнеров, объединенных разработкой и реализацией совместной технологической инновации.

В общем бюджете ZIM 85% выделяемых средств идет на финансирование НИОКР, еще порядка 14% – на закупку экспериментального оборудования²³.

«Инновационная программа (ERP)»²⁴ из специальных фондов программы восстановления европейской экономики предоставляет льготное кредитование малого и среднего бизнеса и самозанятого населения. Цель программы – ускоренный трансфер идей в бизнес-сектор и их рыночная реализация за счет налаживания кооперации с НИИ и долгосрочным финансированием прикладных

²⁰ ZEW, Mannheimer Innovationspanel. Berechnungen des ZEW.

²¹ Включает такие отрасли как судостроение и ремонт, портовое хозяйство, в том числе работу с субпоставщиками, логистикой и припортовой сферой услуг.

²² <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Mittelstand/innovationsfinanzierung-zim.html>.

²³ См. также: Романова Е.В. Научно-технологическая и инновационная политика ФРГ / В кн.: Современная Германия. Экономика и политика. Под ред. В.Б. Белова. М.: Весь мир, 2015. С. 256.

²⁴ European Recovery Program – ранее средства послевоенного восстановления экономики Германии по плану Маршалла. <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Mittelstand/erp-sondervermoegen.html>.

НИОКР. Программу реализует банковская группа «KfW» из средств ERP-фонда. Особой популярностью программа пользуется в связи с федеральной инициативой «Энергетический поворот», например, по таким направлениям, как энергосбережение, эффективное энергообеспечение, хранение и передача энергии на расстояние.

Стимулирование нетехнологических инноваций

Согласно данному в 2009 г. определению ОЭСР в понятие инновационной деятельности входят не только технологические инновации, но и инновации, не ведущие к материальным изменениям продукта, но способствующие им в дальнейшем (например, инновации в организационных и маркетинговых процессах). Учитывая все виды инноваций, число инновативных предприятий в сегменте малого и среднего бизнеса возрастет до 80% без учета предприятий с числом занятых не более 5 сотрудников²⁵ и до порядка 60% МСБ в целом. Из них около 42% предприятий производят среди прочего и технологические инновации, включая имитации и обновления продукта, а половина производят только нетехнологические инновации²⁶.

В этом контексте востребована новая программа ФМЭЭ «Инициативная программа для нетехнологических инноваций» для проектов и сетей с высоким потенциалом создания добавленной стоимости, например, в случае развития новой инновационной бизнес-модели. Нетехнологические инновации весьма востребованы для реализации в кластерах и могут создать импульс для объединения в сфере культурной и креативной экономики. Программа получила поддержку благодаря общественной компании в СМИ²⁷.

Целевые исследования до выхода на рынки

Для учета новых трендов и удержания конкуренции в международной среде малому и среднему бизнесу необходимо кооперировать с научно-исследовательскими учреждениями еще до стадии разработки продукта. Программа «Объединенные промышленные исследования» (IGF) предоставляет финансирование из средств ФМЭЭ на стадии подготовки исследовательского проекта. Предприятиям предлагается ознакомиться с ключевыми идеями более 100 научных учреждений, объединенных в рабочую группу исследовательских объединений *Otto von Guericke e.V. (AiF)*, в которую входят также более 50 тысяч предприятий. Комиссия из представителей малого и среднего бизнеса и исследовательских учреждений оказывает консалтинговую поддержку и содействует реализации проектов. ФМЭЭ предоставляет около 169 млн. евро для финансирования отобранных проектов и развития сетей кооперации между малым и средним бизнесом и научными учреждениями. В ближайшие годы предусмотрено поднять финансирование до 200 млн. евро в год²⁸.

Для финансирования НИОКР в рамках исследовательских объединений в структурно-отсталых регионах предусмотрено финансирование в рамках программы «INNO-KOM». С 2009 г. программа действовала только на территории Восточной Германии, но с 2017 г. она была распространена на всю территорию страны. На 2017 г. в рамках программы предусмотрен 71 млн. евро, из которых более 65 млн. евро будут направлены в новые земли. В ближайшие годы запланировано довести объем финансирования до 90 млн. евро.²⁹ «INNO-KOM» является важным

²⁵ http://www.ifm-bonn.org/studien/laufende-wirtschaftsbeobachtung/studie-detail/?tx_ifmstudies_detail%5Bstudy%5D=6&cHash=368b03fff21effbe822b639f17ff3a99.

²⁶ http://www.ifm-bonn.org/uploads/tx_ifmstudies/IfM-Materialien-250_2016.pdf.

²⁷ Innovationsagenda 2017. S. 4-5.

²⁸ Innovationsagenda 2017. S. 5.

²⁹ Innovationsagenda 2017. S. 4.

фундаментом для создания полноценного инновационного ландшафта на территории всей страны и поддерживающим механизмом содействия структурно-слабым регионам по истечению срока действия «Пакта солидарности-2», который до 2019 г. отвечает за поддержку федеральных земель Восточной Германии.

Консалтинг предприятий

Консалтинг в сфере эффективного менеджмента инноваций и возможностей получения финансирования от федерации, земель и ЕС способствует инновационной активности малого и среднего бизнеса. Этой цели служит федеральная консалтинговая услуга *«Исследования и инновации»*. Кроме того, в рамках программы ФМЭЭ *«go-Inno»* (разработан также одноименный портал) предоставляется возможность получения консультации для предприятий в сфере промышленности и ремесленного дела.

«Национальный контактный пункт малого и среднего бизнеса» предоставляет информацию о программах финансирования со стороны Европейской комиссии, в том числе о программах венчурного финансирования в рамках европейской программы поддержки НИОКР «Горизонт 2020».

Поддержка стартапов

Целый ряд программ направлен на поддержку «стартапов» на ранних этапах развития: *«EXIST»* (поддержка в организации научно-исследовательских предприятий), *«GO-Bio»* (поддержка инновационных предприятий в секторе биотехнологий), *«IKT Innovativ»* (выделение стартового капитала предприятиям ИКТ-сектора), *«INVEST»*, а также *«High-Tech Gründerfond»* (Фонд поддержки учредительства высокотехнологичных предприятий)³⁰.

К примеру, хорошо зарекомендовала себя действующая с 1997 г.³¹ программа *«EXIST»*, в рамках которой молодым выпускникам и ученым оказывается поддержка в организации собственного бизнеса прямо в стенах университетов (от подготовки бизнес-плана до сопровождения реализации идеи в инновацию). Объем ее бюджета планируется довести до 90 млн. евро³². Новой составляющей программы является привлечение в Германию зарубежных стартаперов (примеры уже есть в кооперации с Израилем).

Объем бюджета *Стартап-фонда высоких технологий (III)* планируется довести до 300 млн. евро. Его цель – развивать государственно-частное партнерство. Для этого необходимо привлечь до 30% средств из крупных и средних предприятий. Хорошо зарекомендовавшую себя в США модель *немецкого акселератора* как инструмента поддержки интернационализации стартапов в ближайшие годы планируется перенести и на азиатский рынок. На базе банковской группы «KfW» может быть создана долгосрочная основа для усиленного привлечения венчурного капитала.

Цифровизация

Одной из центральных тем в области цифровизации является усиленное включение малого и среднего бизнеса в этот процесс. Так называемая Инициатива *«Цифровое наступление малого и среднего бизнеса»* направлена на развитие новых бизнес-моделей и включает такие мероприятия как создание *Центра компетенций «Малый и средний бизнес 4.0»*, *«go-digital»*, *«Молодая цифровая экономика»*³³ и *«Цифровая хаб-инициатива»*³⁴. С помощью программы поддержки развития цифровых технологий и цифровых ноу-хау будет создана основа для

³⁰ <http://www.hightech-strategie.de/de/Zahl-der-innovativen-Start-ups-erhoehen-976.php>.

³¹ до 2006 г. при поддержке Федерального министерства образования и науки

³² Innovationsagenda 2017. S. 4.

³³ „Junge Digitale Wirtschaft“ (нем.)

³⁴ „Digital Hub Initiative“ (нем.)

включения малого и среднего бизнеса в цифровую экономику. Этому должно содействовать более гибкое правовое регулирование для пионеров цифровых технологий.

Основой успешной цифровизации является установление широкоформатного интернета (50Мбт) до 2018 г. во всех немецких домохозяйствах, прежде всего за счет частных инвестиций, но при этом государственная поддержка предусмотрена для цифровизации сельских регионов. В будущем основной объем информации будет передаваться в гигабайтах, поэтому цель правительства повсеместно установить проходную скорость интернета около 1 Гбт/с и полное покрытие территории мобильной связью с технологией 5G до 2025 г.³⁵

Содействие развитию высоких технологий в сетях и кластерах³⁶

Многие из предприятий объединены в сети и отраслевые кластеры для оптимизации цепочек создания стоимости и повышения конкурентоспособности и инновационной активности. Федеральное министерство науки и образования и ФМЭЭ создали интернет-портал «кластерная платформа»³⁷, чтобы информировать обо всех мероприятиях и программах в области кластерной политики федерации и земель, а также об общеевропейских инициативах. Одновременно платформа выполняет роль диалогового окна для всех участников кластеров и независимых исследователей.

За последние десятилетия в Германии сформировалась разветвленная сеть конкурентоспособных региональных инновационных кластеров. Это связано не только с тем, что у многих предприятий уже сложились длительные отношения с научно-исследовательскими учреждениями, но и благодаря деятельности организаций по управлению кластерными сетями.

Так, программа «*go-cluster*», разработанная ФМЭЭ, предлагает всевозможные услуги по управлению кластерами, содействует развитию инновационных услуг и служит маркетинговым и рекламным инструментом развития инновационных кластеров. В программе участвует 90 инновационных кластеров из всех регионов Германии, объединяющих около 15 тысячи участников из самых разных отраслей. Заявку к участию в программе могут подать все кластеры, пройдя специальный отбор по критериям качества. В случае успеха они становятся обязательными участниками процесса бенчмаркинга *Европейской кластерной инициативы превосходства (ECEI)* и обязуются отслеживать свое развитие. Так уже 10 из 90 участников имеют золотую медаль ECEI.

Федеральное правительство поддерживает исследовательские проекты в разнообразных высокотехнологичных сферах (от биотехнологий до космической отрасли), которые, как правило, основываются на кооперации предприятий и научно-исследовательских организаций.

Ключевым рамочным инструментом правительства является «*Стратегия Германии в области высоких технологий*», которая охватывает разностороннюю поддержку научно-исследовательской и инновационной деятельности в области

³⁵ Innovationsagenda 2017. S. 5.

³⁶ Под кластером мы будем понимать скопление предприятий, НИИ и других организаций, ведущих совместную деятельность. За счет территориальной и отраслевой близости в кластерах достигается атмосфера доверия, которое является ключевой предпосылкой для успешного раскрытия регионального экономического потенциала. В тесном взаимодействии происходит рождение идей, их развитие и реализация. При этом наблюдается зарождение не только новых партнерств и ускоренный обмен знаниями, но и усиливается конкуренция, которая положительно влияет на предпринимательский климат. Таким образом, благодаря обмену знаниями и снятию барьеров между институтами, отраслями и технологиями достигается эффект синергии, ускоряющий выход продуктов на рынок.

³⁷ Clusterplattform (нем.).

ключевых высоких технологий. Если первоначально в фокусе стратегии, принятой в 2006 г., лежало расширение рыночного потенциала ряда конкретных технологических областей, то с 2010 г. правительство обратило внимание на поиск и реализацию ориентированных на будущее решений в области удовлетворения общественных потребностей. В 2014 г. Стратегия получила дальнейшую поддержку, опираясь на решение 5 ключевых программных задач:

1) Развитие ключевых технологических направлений с высокой инновационной динамикой. К ним относятся: цифровая экономика и общество, устойчивое развитие и энергообеспечение, инновационные условия труда, здоровый образ жизни, умная мобильность и безопасность в сфере гражданской жизнедеятельности.

2) За счет развития новых форм сотрудничества и поиска сфер пересечения интересов правительство планирует улучшить трансфер знаний между наукой и бизнесом на всех иерархических уровнях (региональном, национальном и международном) с учетом уже сложившихся полюсов роста.

3) Повышение инновационной динамики немецкой экономики, в первую очередь за счет поддержки малого и среднего бизнеса и предпринимателей, ориентированных на создание новых технологий, с целью ускоренного внедрения достижений научно-технического прогресса в новые рыночные решения.

4) Улучшение рамочных условий немецкой инновационной системы за счет подготовки высококвалифицированных кадров, финансирования инноваций и развития благоприятной общественной, технической и правовой среды.

5) Усиление диалога с гражданами для их активного включения в развитие инноваций с помощью открытых технологий, гражданского участия и социальных инноваций³⁸.

Федеральная программа *«Конкуренция кластеров высоких технологий»* была запущена в 2007 г. и прошла уже 3 этапа³⁹. Цель программы – содействовать продвижению наиболее конкурентоспособных кластеров в своих технологических секторах в группу мировых лидеров. Поддержка кластеров должна дать долговременный эффект в развитии регионального инновационного потенциала за счет включения в цепочки создания стоимости всех участников кластера (предприятий, университетов, НИИ и других региональных акторов).

В трех конкурсных отборочных турах с интервалом в один-два года компетентное жюри отобрало до 5 кластеров на пятилетний срок финансирования до 40 млн. евро каждому участнику. На сегодня в рамках программы получили финансирование уже 15 кластеров. Общий объем финансирования превысил 350 млн. евро. Для участников не было ограничений по темам, ключевой задачей являлась разработка лучшей стратегии по завоеванию рынка новым продуктом. При этом учитывались следующие критерии: финансирование должно опираться преимущественно на частного инвестора; необходимо развитие конкурентоспособных позиций, ведущих к устойчивой положительной динамике регионального развития, усиление инновационной активности и развитие компетенций, закрепляющих ведущие позиции предприятия на мировых рынках; должна быть проведена реализация мер, усиливающих кооперацию, включая профессиональный кластерный менеджмент; обучение, переквалификацию и подготовку будущих кадров.

Получившие финансирование кластеры проходят контрольную экспертизу, которая координируется со стороны Рейнско-Вестфальского Института экономического развития и реализуется совместно с партнерами: Институтом

³⁸ <https://www.hightech-strategie.de/de/Strategie-14.php>.

³⁹ См. также: Романова Е.В. Указ соч. С. 258.

социологических исследований и социальной политики (*ISG GmbH*) в Кёльне, а также кафедрой экономической теории и микроэкономики Университета Фридриха Шиллера в Йене и исследовательским центром «Joanneum Research GmbH» в австрийском Граце.

Подводя итоги, следует отметить промежуточный успех программы. По итогам трех раундов создано 900 новых инноваций, зарегистрировано 300 патентов, защищено 450 кандидатских и докторских диссертаций, написано 1000 бакалаврских и магистерских выпускных работ, зарегистрировано 40 новых предприятий. Общий позитивный экономический эффект программы еще предстоит измерить. Сильной стороной программы является объединение региональных участников кластера из науки и бизнеса, а также расширение международных контактов.

Ключевым инструментом для развития научного, технологического и экономического потенциала новых земель с целью создания предпосылок для развития высокотехнологичных кластеров является программа «*Предприятие – Регион*» – *Инновационная инициатива Федерального министерства науки и образования для новых федеральных земель*»⁴⁰. Успех программы подтверждает ее долгосрочный формат. В различных вариациях она действует с 1999 г.⁴¹

* * *

Германию уже сегодня можно признать одним из мировых лидеров в сфере инноваций, но правительство страны не собирается останавливаться на достигнутом, что показывают амбициозные цели до 2025 г., сформулированные в *Новой инновационной стратегии* (принятой в 2017 г.). Инновационная политика Германии строится на консолидации усилий всех участников НИС – бизнеса, государства, образовательного и научно-исследовательского сектора – и реализуется на трех иерархических уровнях: наднациональном, национальном и региональном. Используемый в данной статье системный подход позволяет выявить институциональный контекст, непосредственно влияющий на содержание и структуру инновационных процессов, а также объясняет происходящие в них ключевые изменения.

В числе задач инновационной политики Германии – решение проблем дефицита высококвалифицированных кадров (в особенности в технических и естественных специальностях), защиты прав интеллектуальной собственности, развития стандартизации продуктов и услуг и повышения инновационной активности малого и среднего бизнеса.

На сегодняшний день основной вклад в развитие инноваций, по-прежнему, дает крупный немецкий бизнес – немецкие промышленные ТНК в сфере автомобилестроения, химии и электротехники. В то же время, на малый и средний бизнес приходится более трети оборотов германских предприятий, в нем занято две трети экономически активного населения, и поэтому ему адресовано большинство программ в сфере развития инноваций. Это не только разнообразные инструменты финансирования и льготного кредитования, но и такие направления, как развитие кооперации с научно-исследовательскими учреждениями, помощь в ускорении вывода нового продукта на рынок, организационная поддержка стартапов при университетах, а также широкая информационная и консалтинговая помощь. Особый интерес вызывают программы, направленные на ускорение использования малым и средним бизнесом достижений цифровой революции.

Ключевую роль в формировании инновационного ландшафта играют пространственные стратегии: развитие сетей компетенций и кластеров.

⁴⁰ <http://www.unternehmen-region.de/de/36.php>.

⁴¹ См. также: Романова Е.В. Указ. соч. С. 260.

Равный доступ к образованию в обществе знаний: пример ФРГ

Аннотация. В статье исследуется проблема обеспечения равного доступа к образованию в ФРГ. Показано, какая роль, согласно представлениям немецких ордолибералов, отводится государству в «социальном рыночном хозяйстве» в процессах формирования в стране человеческого капитала. Социальная сфера в ФРГ создавалась и регулировалась на тех же принципах, что и рыночный сектор: равные шансы и справедливая конкуренция. Далее анализируются итоги политики равных шансов в ФРГ. Особо анализируется, каким образом изменения в дошкольном образовании влияют на уравнивание шансов выходцев из разных слоев населения, а также женщин. В статье рассмотрены также изменения в школьном и высшем образовании, которые призваны стать ответом ФРГ на вызовы XXI в.

В XXI в. значимость образования значительно возрастает. Хорошее образование становится залогом экономического успеха не только каждого отдельного гражданина, но и страны в целом. Правительства стран стремятся повысить качество образования, сделать его доступным для малообеспеченных слоев населения, чтобы повысить уровень человеческого капитала. В данной статье рассматривается пример Германии. Он интересен тем, что эта страна является одной из самых экономически успешных в Европе: подушевой ВВП в 2016 г. составил 48,8 тыс. долл. США по ППС, тогда как в среднем по ОЭСР — 41,9 тыс. долл. США по ППС. При этом доля населения, имеющего высшее образование, традиционно ниже, чем во многих развитых странах: в 2015 г. в ФРГ 29,6% представителей возрастной группы от 25 до 34 лет имели высшее образование (для сравнения: в Великобритании — 49,2%, в Японии — 59,6%, а в среднем по ОЭСР — 42,1%)¹. Такое положение объясняется высоким социальным статусом и размером заработной платы тех, кто получил среднее специальное образование. В то же время это не значит, что политика ФРГ в данной области не следует общемировому тренду роста значимости образования. В первой части данной статьи будет рассмотрено, кто, согласно идеям, на которых базируется немецкая экономическая модель, ответственен за успех отдельных индивидов. Во второй — результаты политики равных шансов. В третьей части анализируется, каким образом изменения в дошкольном образовании влияют на уравнивание шансов выходцев из разных слоев населения, а также женщин. В последней части мы остановимся на изменениях в школьном и высшем образовании, которые призваны стать ответом на вызовы XXI в.

Кто в ответе за человеческий капитал: человек или государство?

Ответить на поставленный в подзаголовке вопрос довольно сложно. Дело в том, что, согласно идеям «социального рыночного хозяйства», роль государства определялась следующим образом: создавать условия для благополучия, а не быть активным игроком, который вмешивается в экономику. Такой подход связан с тем, что в середине XX в. в ФРГ была предпринята попытка найти третий путь между двумя альтернативными и активно обсуждавшимися экономическими моделями: коммунизмом и рыночной экономикой либерального (англо-саксонского) типа. Иными словами, немецкие экономисты отвергали как модель «полного невмешательства» (либеральный подход), так и модель «активного актора» (коммунизм).

* Тоганова Наталья Владимировна, кандидат экономических наук, и.о. заведующего Сектором экономики науки и инноваций ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (toganova@mail.ru).

¹ OECD.Stat. <http://stats.oecd.org>.

Немецкие ордолибералы отводили государству в экономике сильную роль. И здесь мы находим общие черты с коммунистическим подходом (или же с то и дело всплывающими идеями «активной» государственной политики по развитию человеческого капитала). Отличия состоят в том, что государство, по мнению ордолибералов, должно было ограничиваться при этом созданием условий для свободной конкуренции, то есть следить за тем, чтобы у всех были равные шансы и возможности. По мнению немецких ученых, государство не должно вмешиваться в экономику, оно должно было решать лишь те проблемы, которые не смог решить рынок. Именно последним объясняется доминирование государства в таких социальных сферах, как образование и медицина, поскольку очевидно, что эти сферы важны для формирования равных условий для всех рыночных игроков. Социальная сфера создавалась и регулировалась на тех же принципах, что и рыночный сектор: равные шансы и справедливая конкуренция².

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что каждый отдельный человек в ФРГ ответственен за приращение собственного капитала, в том числе знаний и навыков, которые являются частью «человеческого капитала»³, а государство никакой ответственности не несет (то есть мы наблюдаем схожесть с либеральной системой). Однако это не совсем так. Ведь порой бывает сложно ответить на вопрос: успех человека – это результат только его усилий или же у него были какие-то преимущества (например, хорошее домашнее образование), то есть реально ли шансы у всех равны или государство где-то недосмотрело? Спор о том, насколько справедлива ситуация и насколько равны шансы, проходит лейтмотивом на протяжении всей истории послевоенной ФРГ и непосредственно оказывал влияние на политику, заставляя ее изменяться. Именно это является отличием германской модели от либеральной.

В послевоенные десятилетия распределение ответственности между государством и гражданами за собственное благосостояние прошло несколько этапов. В первые годы после Второй мировой войны вопрос равенства не столь активно поднимался в образовательной сфере Германии – возможность получить высшее образование зависела от благосостояния родителей. С конца 1960-х годов ситуация начала меняться: государство начало создавать условия для равного доступа к высшему образованию для всех. Активная социальная политика привела к перекосам и злоупотреблениям: учеба в высшем учебном заведении превратилась в образ жизни, а не в процесс получения необходимых навыков для работы (проблема «вечных студентов»). В последние годы государство успешно пересматривает ситуацию, вновь перекладывая ответственность на граждан в вопросах высшего образования. Однако на других направлениях (дошкольное и школьное образование, а также решение образовательных проблем мигрантов) государство проводит активную политику по созданию равных шансов. Также наблюдаются попытки изменить направление дискуссии и пересмотреть роль государства, то есть

² Квашнин Ю.Д. Социальное развитие ЕС: общие тенденции и региональные особенности // Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее. Отв. ред. Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 8-21; Тоганова Н.В. ФРГ: социальные концепции и реальность // Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее... С. 45-65.

³ Подробнее о том, что такое человеческий капитал и как его можно измерить, было описано российскими исследователями, см.: Капелюшников Р. Сколько стоит человеческий капитал России? Часть 1 // Вопросы экономики. 2013. №1. С. 27-47; Капелюшников Р. Сколько стоит человеческий капитал России? Часть 2 // Вопросы экономики. 2013. №2; Соболева И. Парадоксы измерения человеческого капитала // Вопросы экономики. 2009. №9. С. 51-70; Щетинин В. Экономика, экономическая теория. Человеческий капитал и неоднозначность его трактовки // МЭиМО. №12. С. 42-49. В перечисленных работах дан обзор западных исследований, поэтому мы не будем перечислять их здесь.

поставить во главу угла вопрос об экономической целесообразности расходов на образование (их увеличение). Другой обсуждаемый вопрос – это как найти верный баланс между расходами на образование (молодое поколение) и социальными пособиями и пенсиями (поколение старшего возраста).

Таким образом, развитие человеческого капитала рассматривается в ФРГ не как цель, а как один из необходимых элементов социального рыночного хозяйства, где государство обеспечивает равные шансы для всех, будь то экономическое благополучие или достойная жизнь.

Некоторые результаты политики «равных шансов»

Государственная политика по росту доступности образования и, таким образом, равенства в послевоенный период своеобразно отразилась на обществе и на его отношении к образованию. Однако прежде мы остановимся на «макрорезультатах» этой политики (см. табл. 1). Согласно индексам развития человеческого капитала, ФРГ входит в десятку самых развитых стран мира. Это объясняется в первую очередь иными, нежели образование, компонентами: уровнем дохода и благосостояния, сравнительно низким коэффициентом Джини, качеством окружающей среды и здравоохранения. Означает ли это, что проводимая на протяжении последних десятилетий политика по созданию равных условий и равных шансов оказалась безуспешной? Отнюдь нет – ее результаты видны при сопоставлении не с другими странами, а с динамикой изменений в самой Германии: за десятилетия наблюдался значительный прогресс в деле повышения доступности образования и создания таким образом равных условий для всех граждан.

Таблица 1
Уровень развития человеческого капитала в ФРГ (данные за 2016 г.)

Показатель	Место ФРГ
Индекс человеческого развития (Human Development Index)	4-е в мире
Индекс человеческого капитала Всемирного экономического форума (Human Capital Index World Economic Forum)	11-е в мире
Human Capital Index World Economic Forum. Образование. Компонент «Качество образования в начальной школе»	17-е в мире
Human Capital Index World Economic Forum. Образование. Компонент «Качество образования для возрастной группы 15–24 лет»	10-е в мире
ОЭСР. Индекс лучшей жизни (оценка 38 стран). «Образование» в целом	11-е среди 38
ОЭСР. Компонент «Неравенство по половому признаку»	22-е среди 38
ОЭСР. Компонент «Социальное неравенство»	25-е среди 38
ОЭСР. Компонент «Знания студентов/учеников в области математики, точных наук и качество чтения»	10-е среди 38
ОЭСР. Компонент «Количество лет для получения образования»	9-е среди 38

Источник: UNdata. A world of information. <http://data.un.org>; World Economic Forum <http://wforum.org>; OECD Better Life Index. <http://www.oecdbetterlifeindex.org>.

В 1950 г. из всех выпускников школ в ФРГ лишь 5% имели право поступить в высшее учебное заведение. Приход к власти социал-демократов, пересмотр множества аспектов социального государства, в том числе системы поддержки студентов, привел к увеличению числа тех, кто получил право продолжить свое образование в вузе (в 1972 г. – 15%). С 1980 г. каждое последующее десятилетие доля выпускников школ, получающих право поступить в вуз, росла на 10 проц. пунктов. В результате в 2010 г. 49% выпускников школ могли поступить в высшее

учебное заведение. Вслед росла и доля населения, имевшая высшее образование (то есть окончивших университет или институт): в 1976 г. таких было 7,7%, в 1987 г. – 12,9%, в 1997 г. – 17,6%, в 2007 г. – 23,5% и в 2015 г. – 29,5%⁴.

Аналогичная тенденция наблюдалась и в области школьного образования: всё больше и больше школьников учатся в гимназии (см. рис. 1), в то время как «обычная средняя школа» (Volks- und Hauptschule) становится всё менее популярной и речь заходит о том, что ее следует отменить. График свидетельствует о том, что школьная система стала более разнообразной, однако в последние годы наблюдается тенденция к унификации школьных программ в различных землях. Таким образом, тенденция к разнообразию может быть обманчивой.

Volks-/ Hauptschule – обычная средняя школа, где дети обучаются, окончив начальную. Учатся они до 9 класса. Предполагает, что ученики овладевают базовым знаниям, а позже получают среднее профессиональное образование.

Realschule – реальная школа (порой обозначается и как средняя). В ней дети также обучаются, окончив начальную, но учатся они до 10 класса. Программа в школе сложнее, чем в *Hauptschule*, возможно изучение двух иностранных языков. Предполагается, что выпускники получают среднее профессиональное образование, но некоторые предпочитают продолжить обучение и сдать экзамены для поступления в университеты или институты.

Gymnasium – гимназия. Это школа, где обучаются дети после начальной. Предполагает глубокое изучение предметов, два иностранных языка и возможность подготовиться и сдать экзамены для поступления в высшее учебное заведение; учатся до 12-13 класса (длительность обучения от земли к земле разнится).

Integrierte Gesamtschule, freie Waldorfschule – общая комплексная школа и школы, где в основу была положена вальдорфская педагогика, – предполагает, что дети, окончившие начальную школу, учатся все вместе, их не делят на три перечисленных выше вида школы в зависимости от успеваемости, но их возможности учитывают педагоги, которые могут дать ученикам одного класса разные задания.

Schularten mit mehreren Bildungsgängen – это также комплексная школа, но в ней есть отдельные классы, в которых ученики могут выбрать по какой программе (*Gymnasium*, *Hauptschule* или *Realschule*) проходить тот или иной предмет.

Рисунок 1. Восьмиклассники, посещающие ту или иную школу⁵

⁴ Данные для населения в возрасте 15 лет и старше. Поэтому данный показатель отличается от приведенных выше, поскольку там указана доля имеющих высшее образование в трудоспособном возрасте (от 15 до 65 лет). Bildungsstand der Bevölkerung. Statistisches Bundesamt, 2016. <http://www.destatis.de> (следует отметить, что в 2011 г. был пересмотр методологии, и данные до 2010 г. германское Федеральное статистическое ведомство приводит по старой методологии).

⁵ Bildung und Forschung in Zahlen 2017. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2017. www.bmbf.de.

Увеличение числа тех, кто посещал школу с более глубоким изучением предметов или получил высшее образование, не обязательно напрямую отражается на экономическом росте. Об этом говорят те исследователи, которые отказываются от оценки качества человеческого капитала, то есть знаний и навыков, на основе длительности обучения⁶. Мы последуем их примеру и посмотрим на уровень заработка в зависимости от полученного образования, а также на то, выпускники каких специальностей не могут найти работу, а каких, напротив, не хватает рынку.

Итак, насколько развитие образовательного сектора в Германии соответствует потребностям рынка страны? Данные о занятости населения в трудоспособном возрасте свидетельствуют о том, что чем лучше образование, тем меньше вероятность оказаться без работы, будь то по собственному желанию или нет (см. рис. 2). Так, при среднем уровне безработицы в 6,7% в 2014 г.⁷ лишь 2,4% имеющих высшее образование не могли найти работу. Однако если сравнить ситуацию для мужчин и женщин, то очевидны различия: вероятность женщин оказаться безработными выше, они чаще заняты неполный рабочий день (см. рис. 3 и 4). Кроме того, за показателем «не работают, но и не ищут работу» (см. рис. 2) нередко скрываются женщины, которые отказались от поиска работы, поскольку найти вариант, который можно было бы сочетать с воспитанием детей, маловероятно.

Рисунок 2. Занятость населения в трудоспособном возрасте (25–65 лет) в зависимости от образования (2014 г., %)⁸

Рисунок 3. Занятость женщин трудоспособного возраста (25–65 лет) в зависимости от образования (2014 г., % всех женщин)

⁶ Mulligan C.B., Sala-i-Martin X. Measuring Aggregate Human Capital // Journal of Economic Growth. 2000, vol. 5. №3. P. 215-252.

⁷ Statistisches Bundesamt Deutschland www.destatis.de

⁸ Bildung in Deutschland 2016. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bielefeld, 2016. <http://www.bildungsbericht.de>. Источник для следующих двух рисунков тот же.

Рисунок 4. Занятость мужчин трудоспособного возраста (25–65 лет) в зависимости от образования (2014 г., %)

О значении образования свидетельствует и уровень заработной платы – чем выше образование, тем выше заработная плата: в 2014 г. медианный доход не обладающего средним специальным или высшим образованием в ФРГ составил 2451 евро в месяц; обладатель профессионального образования получал 2920 евро, а высшего образования – 4836 евро⁹. В то же время, по данным германского Федерального статистического ведомства, в 2015 г. различия между заработком мужчин и женщин составили 22%. Вряд ли столь значительные различия могут быть скрашены тем фактом, что отдача от образования и, следовательно, от человеческого капитала бывает не только экономической¹⁰. Повышение образовательного уровня даже при минимальном увеличении дохода порой означает рост качества жизни. Исследования показывают, что продолжительность жизни тем выше, чем выше образование¹¹. Образованные люди реже имеют вредные привычки (курение, злоупотребление алкоголем и т.п.), что также благотворно влияет на их самочувствие.

Несмотря на описанную выше положительную картину, в последние годы в Германии активно обсуждается проблема прекариата (*Prekariat*)¹². Некоторые эксперты и журналисты считают, что прекариат пришел на смену пролетариату. Прекариат – это класс людей, находящихся в весьма неустойчивой финансовой ситуации, которые, возможно, имеют хорошее образование, возможно, занимаются творческой или интеллектуальной деятельностью. Эта же проблема нередко описывается и в терминах «поколение практики» и «атипичной занятости». Обсуждение проблемы «поколения практики» продолжается уже более десяти лет. До либерализации рынка труда в 2003 г. «практика» была одной из возможностей обойти жесткое законодательство и получить квалифицированного наемного работника на ограниченный срок. После либерализации рынка труда возможности работодателей нанимать персонал на ограниченный срок и неполную ставку расширились и получили новое название: «атипичная занятость»¹³ (см. рис. 5).

⁹ Bildung in Deutschland 2016. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bielefeld, 2016. <http://www.bildungsbericht.de>.

¹⁰ Keeley B. Human Capital: How What You Know Shapes Your Life. OECD, 2007.

¹¹ Mielck A., Lungen M., Siegel M., Korber K. Folgen unzureichender Bildung für die Gesundheit, Bertelsmann Stiftung, 2012. www.bertelsmann-stiftung.de.

¹² Например, см.: Вагнер А. Прекаризация и атипичная занятость женщин и мужчин в Германии и Европе. Friedrich Ebert Stiftung, 2014. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/10924.pdf>.

¹³ Под понятием атипичной занятости подразумевается непривычная форма отношений между работодателем и наемным работником, такая как краткосрочные контракты, фриланс и т.п. Подробнее о возможных подходах и определениях см.: Хусиянов Т.М. Основные подходы к

Рисунок 5. Рост атипичной и частичной занятости (1991 и 2015 гг., в % от общего числа занятых)¹⁴

Политическая и научная дискуссия о том, помогает ли атипичная занятость решить проблему безработицы и повысить благосостояние общества или же речь идет о ликвидации безработицы ценой обнищания работающих, продолжается. Исследования доказывают, что люди, занятые атипично, с большей вероятностью могут попасть в класс прекариата, то есть могут испытывать финансовые сложности¹⁵. В то же время исследователи указывают, что рабочие места неполного рабочего дня не угрожают обычной занятости, ведь число работающих полный рабочий день и на постоянной основе не сократилось¹⁶. Однако здесь было бы оправданно вернуться к теме образования.

Проблема частичной и низкооплачиваемой занятости затрагивает все слои вне зависимости от их образования. Так, исследования показывают, что доля работников с высшим образованием, занятых на должностях ниже их квалификации и, следовательно, получающих ниже доход, за последние десятилетия выросла: если в 1984 г. 23,1% работников-женщин с высшим образованием и 30% работников-мужчин занимали должности ниже их квалификации, то в 2010 г. таких было 33 и 33,9% соответственно¹⁷. Проблема занятости ниже квалификации, неполной занятости или занятости, предполагающей несоразмерно низкую оплату труда, не обошла и тех, кто принимает непосредственное участие в преумножении научного

определению понятия «атипичная занятость» // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. №11. С. 54-57.

¹⁴ Statistisches Bundesamt. <http://www.destatis.de>.

¹⁵ Brehmer W., Seifert H. Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken // Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung. 2008. №4. S. 501-531.

¹⁶ Keine Gefahr für Normalarbeitsverhältnisse. IW-Nachrichten. 30.07.2012. <http://www.iwkoeln.de>.

¹⁷ Boll C., Leppin J. Unterwertige Beschäftigung von Akademikerinnen und Akademikern – Umfang, Ursachen, Einkommenseffekte und Beitrag zur geschlechtsspezifischen Lohnlücke // HWWI Policy Paper. 2013. №75. S. 38-39.

знания и передаче его другим. Так, молодые преподаватели и научные сотрудники сталкиваются со всеми перечисленными проблемами: контракты нередко ограничены во времени (например, три года), заработная плата ниже, чем в бизнесе.

Другая тенденция последних десятилетий, связанная с политикой равных шансов и расширения доступности высшего образования, – падение престижа и доверия к тем, кто добился высоких результатов в науке. Как и прежде, получив заветную степень кандидата наук (Ph.D., Dr.), немцы меняют паспорт (ведь надо указать, что его обладатель «доктор»), обращение «доктор» или «профессор» распространяется на жену получившего заветную степень или звание. Однако за последние два десятилетия профессия «преподаватель высшего учебного заведения» стала менее уважаемой: в 1991 г. пиетет испытывали 39% респондентов, а в 2013 г. – лишь 26%¹⁸. Утрата уважения может быть объяснена участвовавшими скандалами с украденными диссертациями. В череде скандалов последних лет самым ярким стал скандал вокруг диссертации министра образования А. Шаван в 2013 г., за которым последовала ее отставка. Другое объяснение утраты уважения – образование становится доступным для всё более широких кругов. Следовательно, растет и число преподавателей вузов – и они перестают быть чем-то исключительным.

Выше мы рассмотрели основные результаты политики, основанной на идее равных шансов и равного доступа к образованию. Ее результатом стало расширение числа получающих высшее образование. Однако это не единственное препятствие на пути создания равных шансов для всех. В начале XXI в. активно обсуждаются проблемы в области дошкольного и школьного образования, интеграции мигрантов, улучшения условий для совмещения работы и семьи, а также интеграция либеральных принципов в образовательный сектор.

Дошкольное образование и равноправие женщин: основное направление политики

Пресловутые три «К» в жизни немецких женщин — Kinder, Küche, Kirche (дети, кухня, церковь) – остались в прошлом. В начале второго десятилетия XXI в. три из четырех женщин трудоспособного возраста в ФРГ работают. Это огромное достижение, если учесть, что это на дюжину процентных пунктов выше среднего показателя по ЕС, а в 1950 г. лишь одна четверть замужних женщин не сидела дома, тогда как десятилетия спустя – в 1960-1980-х годах – чуть менее половины женщин в ФРГ ходили на работу¹⁹. Данного результата Германии удалось добиться благодаря изменению законодательства и пристальному вниманию к соблюдению декларируемого равноправия полов. Однако дальнейшие успехи в этом направлении зависят от того, удастся ли создать условия для совмещения работы и семьи. Одновременно это поможет решить две другие актуальные для развития человеческого капитала и повышения его экономической отдачи проблемы. Во-первых, равные шансы на образование и успех в жизни возможны лишь в том случае, если дети получают необходимую информацию на протяжении всего детства. Нередко дети младшего возраста из неблагополучных семей или семей с миграционным прошлым могут недополучить знаний, а это воспрепятствует их успеху в школе и снизит шанс получить хорошее профессиональное и/или высшее образование. Во-вторых, нехватка детских дошкольных заведений полного рабочего

¹⁸ Hohes Ansehen für Ärzte und Lehrer – Reputation von Hochschulprofessoren und Rechtsanwälten rückläufig. Allensbacher Berufsprestige-Skala 2013. Allensbacher Kurzbericht. 20.08.2013. <http://www.ifd-allensbach.de>.

¹⁹ Bundesagentur für Arbeit. <http://www.arbeitsagentur.de>; Bundeszentrale für politische Bildung. <http://www.bpb.de>.

дня и школ продленного дня означает, что экономическая отдача от мер по расширению доступности высшего образования во второй половине XX в. низкая – ведь имеющие детей женщины вынуждены сидеть дома.

Чтобы лучше понять современную дискуссию вокруг дошкольного образования и поддержки семей с детьми, которая сводится к вопросу, следует ли государству развивать детские сады полного рабочего дня или компенсировать семьям расходы, если ребенок дошкольного возраста воспитывается дома, необходимо обратиться к политике в области равноправия мужчин и женщин с момента образования ФРГ. Поскольку именно разногласия вокруг того, какую форму семьи и, следовательно, роль женщин в ней государство должно поддерживать, определяют предложения, которые высказывают политики.

Равноправие мужчин и женщин было зафиксировано в конституции ФРГ – Основном законе (1949 г.). Однако лишь постепенно женщины получали равные права. В 1958 и в 1977 гг. пересматривались некоторые положения Германского гражданского уложения (*Bürgerliches Gesetzbuch*, 1896 г.). Так, до 1958 г. замужняя женщина была обязана вести домашнее хозяйство, а все решения принимал муж, будь то место жительства или то, может ли жена работать или нет. Пересмотр этого положения привел не к полному равноправию: для выхода на работу женщине более не требовалось согласия мужа, если она справлялась со своими обязанностями – ведением домашнего хозяйства, за которое была ответственна только она. Лишь реформа 1977 г. кардинально изменила ситуацию: с тех пор оба партнера в равной степени стали ответственны за ведение быта. Последнее означало, что женщины получили право не только на работу, но и на высшее образование без согласия мужа²⁰.

Почему на приведение законодательства в соответствие с нормами конституции потребовалось так много времени? На этот вопрос ответить сложно, но скорее всего это было связано с тем, что обязанности замужней женщины были кодифицированы и требовался пересмотр уже существующих положений, который повлек за собой дискуссию вокруг многих не кажушихся сегодня важными вопросов (так, например, обсуждался вопрос о том, чью фамилию после брака будут иметь супруги; не менее эмоциональным был вопрос о порядке развода на протяжении всех первых десятилетий существования ФРГ²¹). Способствовало равноправию принятие международных норм: в 1980 г. ФРГ присоединилась к Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин²². А кроме того, углубление европейской интеграции и принятие обязательных для всех стран положений привели к большему равноправию мужчин и женщин на рынке труда (последним значимым законом стал принятый в 2006 г. Общий закон о равном обращении, *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, на основе директивы ЕС 2000/78/EC).

Несмотря на предпринятые усилия, как уже было показано выше, женщины в XXI в. при равном образовании зарабатывают меньше мужчин; они также чаще работают неполный рабочий день или на временной работе (см. рис. 3 и 4), женщины-пенсионеры получают более низкую пенсию (так называемый *Gender Pension Gap* в ФРГ составляет 59,6%²³). На общем фоне интересны данные по новым федеральным землям Германии (бывшей ГДР): здесь доля работающих

²⁰ *Bürgerliches Gesetzbuch*. <http://lexetius.com>; Bundeszentrale für politische Bildung. <http://www.bpb.de>.

²¹ Например, см.: Bettelci ums Haushaltsgeld // *Der Spiegel*. 1952. №1; Neues Scheidungsrecht: Dreimal zahlen // *Der Spiegel*. 1977. №27. <http://www.spiegel.de/spiegel/print>.

²² Сама Конвенция вступила в силу в 1981 г.

²³ *Gender Pension Gap. Entwicklung eines Indikators für faire Einkommensperspektiven von Frauen und Männern*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2011. <http://www.bmfsfj.de>.

женщин от общего числа находящихся в трудоспособном возрасте не только не ниже аналогичного показателя для мужчин, но и в земле Мекленбург – Передняя Померания слегка выше. Реже всего женщины работают в Сааре (менее 44% от трудоспособных), а больше всего – и это отчасти удивительно – в консервативной Баварии (51,1%) и Баден-Вюртемберге (49,1%). Исследования показывают, что женщины чаще всего заняты в типично женских отраслях: (образование, медицина, гостиничный сектор и т.п.). Почему складывается такая ситуация? Опросы показывают, что ответ довольно прост: по семейным причинам или потому, что работы на полный рабочий день не найти, женщины работают неполный рабочий день, выходят на временную работу или вовсе сидят дома²⁴.

Семейные причины следует свести к одной: в ФРГ на протяжении длительного времени отсутствовал сектор услуг, который позволял бы женщине работать и совмещать домашние обязанности. Эта проблема не решена и в XXI в. Самый простой пример – время работы магазинов. С момента образования ФРГ и до 1989 г. магазины работали до 18:30 по будням и до 14:00 по субботам (с 1957 г. была разрешена «длинная суббота» раз в месяц – магазины работали до 20:30). В 1989 г. ввели еженедельный «длинный четверг», в 1996 г. разрешили по будням торговать до 20:00 и начинать в 6:00 утра). В 2006 г. регулирование времени работы перешло в юрисдикцию земель, поэтому в большинстве регионов разрешены магазины, работающие до 24:00 (исключения: Саар и Бавария – до 20:00 и Рейнланд-Пфальц и Саксония – до 22:00). Очевидно, что до середины 1990-х годов ни о какой занятости женщин на полный рабочий день не могло идти и речи: кто бы покупал продукты? Аналогичная ситуация складывалась и с другими бытовыми делами, однако здесь мы подробнее рассмотрим проблему времени работы детских садов.

На протяжении многих десятилетий детские сады ФРГ, в отличие от детских садов ГДР или СССР, не выполняли функции заботы о детях, пока их родители работают. Западногерманские детские сады были призваны помочь подготовить ребенка к школе и были местом социализации. Обе эти функции не требовали садов полного рабочего дня – достаточно было несколько часов в день (впрочем, ребенка можно было водить туда и не каждый день). В 1950-1960-е годы популярными были идеи английского специалиста в области психологии развития Дж. Боулби, чья работа о ключевой роли матери в развитии ребенка («Maternal Care and Mental Health») была опубликована Всемирной организацией здравоохранения в 1950 г. и повлияла на политику. В 1960-е годы в ФРГ мест в детских садах хватало лишь на каждого третьего ребенка от трех до шести лет, большинство из них (80-90%) были рассчитаны на неполный рабочий день. Впрочем, нельзя сказать, что спрос превышал предложение. Взгляды на раннее развитие стали меняться в 1970-е годы: дошкольное образование постепенно стало включаться в образовательную политику государства, поскольку ученые выявили, что недостаточное развитие детей из малообеспеченных семей в раннем возрасте препятствует их успеху в будущем, и эта проблема может быть решена в детских садах²⁵. Однако никаких кардинальных изменений в работе детских садов за этим не последовало: вплоть до объединения Германии мест в детских садах было в два раза меньше, чем детей.

Ситуация начала меняться после объединения Германии (1990 г.). В 1996 г. законодательно было закреплено право каждого ребенка на место в детском саду (но лишь на 4 часа в день). Кроме того, пример новых федеральных земель показал, что сады полного рабочего дня возможны. Интересно, что с объединением именно

²⁴ Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Frauen und Männer am Arbeitsmarkt im Jahr 2011. Bundesagentur für Arbeit, 2012. <http://www.arbeitsagentur.de>

²⁵ Aden-Grossmann W. Kitaarbeit im Wandel (доклад на конференции «Invest in Future», Штутгарт, 2012). <http://www.kitakram.de/Die-Entwicklung-der-Kitaarbeit>.

широкие права женщин ГДР были переняты объединенной Германией, в отличие от целого ряда других вещей, где ситуацию в новых землях меняли в соответствии с практикой ФРГ (например, здравоохранение было изменено в новых землях, тогда как право на аборты было приведено в соответствие с существовавшим порядком в ГДР). Однако и два десятилетия спустя различия между новыми и старыми землями по показателю «доля детей, посещающих детский сад» сохраняются (см. табл. 2).

Таблица 2
Доля детей, посещающих детский сад и ясли (в %)

Показатель	Германия в целом	Старые земли	Новые земли
Дети младше трех лет, посещающие детский сад/ясли (2013 г.)	32,7	28,1	51,8
Доля детей от 3 до 6 лет, посещающих детский сад (2016 г.)	93,6	93,2	95,2
Доля детей от 3 до 6 лет, посещающих детский сад полного рабочего дня (2016 г.)	44,8	37,7	73,5

Источник: Kindertagesbetreuung regional 2016. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2016. S. 8, 41. <http://www.statistikportal.de>.

Сами по себе различия не являются проблемой – таковой они становятся, только если влекут за собой последствия и указывают на неравные возможности в разных регионах, будь то шанс для женщин, имеющих детей, совмещать семью и карьеру или качество дошкольного развития ребенка. Общественная дискуссия и заключения экспертов указывают на то, что многие женщины в старых землях были бы рады воспользоваться услугами детского сада (полного рабочего дня), однако не имеют такой возможности: мест в детских садах нет. Правительство отреагировало на проблему, и с августа 2013 г., согласно немецкому законодательству, все дети, достигшие 1 года, имеют право на место в детском саду (на весь день). Правда, с реализацией этого права на практике пока не всё гладко: мест в детских садах всё еще нет, наблюдается нехватка персонала, а коммунальный уровень пытается построить достаточное число садов, но денег не хватает.

Нехватка средств обусловлена тем, что у правительства последних лет не было четкой позиции в отношении того, кому отдавать предпочтение в воспитании – семье или детскому саду; а также какой образ семьи предпочтительнее: с работающей матерью или занимающейся исключительно домохозяйством. Напомним, что за расширение предложения дошкольного образования традиционно выступают в ФРГ партии левого спектра, в первую очередь СДПГ. Тогда как консервативные партии, например, баварская ХСС, придерживаются противоположного взгляда. Следует отметить, что в вопросах образования Бавария отличается от других земель. Так, например, она была последней землей, отменившей телесные наказания в школе, а в первые десятилетия существования ФРГ в баварских школах могли преподавать только не состоявшие в браке женщины. Как только они выходили замуж, тут же лишались места работы.

Неопределенность правительственной линии привела к тому, что обеим партиям удалось пролоббировать свое видение. Решение о рассмотренном выше праве на место в детском саду для каждого ребенка старше 1 года было принято в 2007 г. находившейся в тот момент у власти большой коалицией²⁶, лоббистом

²⁶ Большую коалицию формируют блок Христианско-демократического союза (ХДС) и Христианско-социального союза (ХСС) и Социал-демократическая партия Германии (СДПГ).

выступила СДПГ. Правительство предполагало, что за пять лет удастся построить необходимое число детских садов, а также подготовить персонал. Однако сделать этого не удалось. Основной причиной стала смена правительства – приход к власти черно-желтой коалиции²⁷ (2009 г.). Это позволило ХСС законодательно закрепить свое видение семьи и воспитания детей: с августа 2013 г. родители детей в возрасте от 15 до 36 месяцев получили право на дополнительное пособие на ребенка, если он не посещает детский сад, в размере 100 евро в месяц²⁸. Однако пособие просуществовало недолго: летом 2015 г. Конституционный суд принял решение, что пособие противоречит закону, поскольку федеральный уровень тем самым вмешивается в компетенцию земель. В результате ХСС заявила, что сохранит пособие в Баварии как земельную меру.

Схожую ситуацию мы обнаруживаем и в области школьного образования. Предложение «продленки» в немецких школах недостаточно: так, около 70% родителей хотели бы, чтобы дети оставались на весь день в школе, но лишь около 1/3 школьников посещают группы продленного дня²⁹. Мы не будем останавливаться на дискуссии, ответим лишь, что и в этом случае существует несколько обсуждаемых концепций. Во-первых, нужны ли группы продленного дня? Во-вторых, должен ли это быть исключительно досуг или же следует вводить школы, где учебный процесс будет рассчитан на весь день?

Таким образом, пока в ФРГ не создано равных условий для мужчин и женщин, последним в силу недостаточного развития дошкольных заведений полного рабочего дня, а также школ продленного дня сложно воспользоваться полученным образованием и реализовать свои возможности. Однако эта проблема активно решается и, возможно, будет преодолена в краткосрочной перспективе.

Школьное и высшее образование: адаптация к требованиям XXI в.

Изменения в школьном, высшем и профессиональном образовании в сравнении с переменами в дошкольном не являются глобальными, скорее наблюдается постепенное реформирование, которое подчиняется нескольким тенденциям.

Первая тенденция – это унификация и встраивание в глобальные правила. На уровне высшего образования данная тенденция проявилась в переходе на болонскую систему. Однако это вряд ли отразилось на человеческом капитале, то есть качестве образования, хотя переход некоторыми профессорами и экспертами в области образования и критикуется: мол, есть сложности в гуманитарных специальностях, таких как философия. Отрицать сложности адаптации учебных программ к новым правилам нельзя, но и преувеличивать их также не стоит.

На уровне школьного образования тенденция к унификации также наблюдается, однако этот процесс еще не обрел законченный вид. Когда создавалась ФРГ, то образование стало исключительной компетенцией земель – так «отцы-основатели» хотели предотвратить повторение национал-социалистического опыта и лишить центральную власть возможности «зомбировать» школьников или вводить политически окрашенные предметы в школах. За десятилетия существования раздробленной школьной системы стандарты и программы обучения в 16 землях значительно различаются между собой. Об этих сложностях знает каждый немец, переезжавший когда-либо с детьми школьного возраста из одной земли в другую (или сам был ребенком, переехавшим с родителями): после

²⁷ Черно-желтая коалиция – союз ХДС / ХСС и Свободной демократической партии (СвДП).

²⁸ Предполагалось увеличить его до 150 евро.

²⁹ Klemm K. Ganztagschulen in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse. Bertelsmann Stiftung. 2013. <http://www.bertelsmann-stiftung.de>

переезда оценки в школе могли кардинально измениться. Например, традиционно школьная программа в Баварии сложнее, чем в других землях, и, следовательно, хороший диплом баварской гимназии стоил больших усилий, чем полученный в другой земле. Это влияло на поступление абитуриентов в высшие учебные заведения. В последние годы было принято решение унифицировать выпускные экзамены, дающие право на поступление в вуз, чтобы у всех были равные шансы. Другая иллюстрация всё той же проблемы – это результаты теста PISA, которые указали на отставание ФРГ не только по сравнению с другими странами ОЭСР, но и на значительные различия внутри Германии. Это отразилось на дискуссии об эффективных и неэффективных методиках преподавания, поскольку появилась система координат и проводить их оценку стало проще. Следует отметить, что за десятилетие ФРГ удалось во многом решить проблему с отставанием по тесту PISA.

Кроме того, школам приходится искать решения для интеграции детей с миграционным прошлым и из неблагополучных семей. Однако выработать в одиночку каждой из 16 земель собственный подход трудно, поэтому в данном вопросе наблюдается больше кооперации. Согласно исследованиям, в Германии дети из неблагополучных семей учатся хуже. Так, эксперты ОЭСР отмечают: «в Германии в среднем разница в результатах успеваемости между 20% учащихся из семей с наилучшими социально-экономическими условиями жизни и 20% учащихся из семей с наихудшими социально-экономическими условиями жизни составляет 125 баллов, что значительно выше среднего показателя по странам – членам ОЭСР, равного 99 баллов, и является одним из самых больших разрывов среди стран – членов ОЭСР»³⁰. Таким образом, ликвидация отставания детей из малообеспеченных семей и семей с миграционным прошлым является одной из самых острых проблем.

О том, каковы причины отставания детей из малообеспеченных семей, могут говорить следующие данные. Детям из малообеспеченных семей родители уделяют меньше внимания, чем их сверстникам из обеспеченных. Так, опрос детей в возрасте от 6 до 11 лет «Kinder in Deutschland. World Vision Kinderstudie 2010» показал: чуть более 30% детей, чьи родители не работают, считают, что родители проводят слишком мало времени с ними. Напротив, лишь 18% детей, у которых оба родителя работали весь рабочий день, придерживались этого мнения (при неполной занятости родителей – 8%). Наблюдаются также различия в досуге детей различных социальных слоев: лишь 15% детей из обеспеченных семей указали «смотреть телевизор» как частое времяпрепровождение, тогда как из малообеспеченных семей таких было 85%. Аналогичная ситуация складывается и с «игрой на игровой приставке»: 3% против 59%. Обратное наблюдается в отношении «чтения»: 8% детей из малообеспеченных семей и 75% из обеспеченных часто в свободное время читают. Дети из малообеспеченных семей не имеют четкого представления о том, где они будут учиться (34% против 13% из обеспеченных семей). Лишь 19% детей из малообеспеченных семей планируют сдать экзамены для поступления в высшее учебное заведение, тогда как из обеспеченных слоев – 76%³¹. Аналогичная ситуация наблюдается и для детей с миграционным прошлым, хотя в этом случае накладывается проблема незнания немецкого языка.

Другая тенденция – это расширение спроса на элитное образование и отказ от непрестижного. Как показывает рисунок 1, всё меньше и меньше детей посещают обычную среднюю школу (*Hauptschule*), где дети обучаются до 9 класса. Этому есть два объяснения: во-первых, даже простые «рабочие» специальности

³⁰ OECD. Better Life Index. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/ru/topics/education-ru>.

³¹ Данные и подсчеты автора на основе данных с сайта World Vision Institute. <http://www.worldvision-institut.de/kinderstudien.php?mysid=stb3fv47pebr9lke61cep2a2tu9nigb6>.

требуют всё более и более интеллектуального труда; во-вторых, выпускники обычной средней школы нередко конкурируют за одни и те же учебные места в колледжах или за право пройти обучение на производстве, что и выпускники реальной школы (*Realschule*), которые отучились 10 классов и изучали некоторые предметы углубленно. Поэтому в последние годы в Германии развернулась дискуссия о том, что обычную среднюю школу следует упразднить. В некоторых землях этот шаг был предпринят недавно (Гамбург, Бремен, Берлин), а некоторые из новых федеральных земель никогда не переходили на западногерманскую систему и у них не было отдельной обычной средней школы. Другие земли, напротив, настаивают на сохранении обычной средней школы (например, Гессен), поскольку она помогает решать проблемы детей из неблагополучных семей и с миграционным прошлым.

Обратной стороной этой тенденции стало увеличение числа детей, посещающих частные школы (в 2004/2005 учебному году – 6,5%, в 2014/2015 г. – 8,8%)³². Это стало одним из способов сохранения социальных различий, то есть социальную функцию гимназий стали выполнять частные заведения. Число школьников в них растет, даже несмотря на громкие скандалы из-за растления малолетних (самой нашумевшей стала *Odenwaldschule* – последние два десятилетия скандалы вокруг нее не утихают).

Параллели можно обнаружить и на уровне высшего образования: здесь также растет число частных университетов. Созвучной кажется «инициатива превосходства» федерации и земель (*Exzellenzinitiative*), которая стартовала в 2005/2006 г., ее цель – расширить финансирование выдающимся учебным заведениям (ее можно сравнить с российскими «научно-исследовательскими университетами» и другими проектами в том же ключе).

Последняя тенденция, которую мы хотим выделить, – это введение либеральных экономических принципов в образовании. Расширение доступности высшего образования в 1970-е годы, в том числе и благодаря щедрым стипендиям учащимся, привело к тому, что некоторые обычной карьере предпочли карьеру «вечного студента». Кроме того, государственные средства стали расходоваться неэффективно еще и потому, что не все выбирали именно ту специальность, которая пользовалась спросом на рынке, а предпочитали ту, на которую проще поступить и где проще учиться. Однако эта проблема практически осталась в прошлом благодаря реформам: современные студенты в ФРГ в среднем учатся не дольше, чем в других странах. Также и болонская система, которая привела к уменьшению минимального количества лет учебы в высшем учебном заведении, способствовала прекращению роста «ненужных» расходов на образование. Ведь спрос на высшее образование нередко диктуется именно желанием принадлежать к определенному классу, а бакалавриат такой вариант предлагает. Положительная оценка работодателями выпускников с дипломом бакалавриата свидетельствует именно о том, что прежняя система устарела и нуждалась в адаптации к новым условиям. В этом же русле следует рассматривать и требование минимальной оплаты учебы в вузе (хотя в некоторых землях от этого уже вновь отказались).

Новшеством стало более широкое применение поощрительных стипендий для успешных школьников, будь то выдаваемых федеральным уровнем, землями или частными фондами. В качестве примера можно привести премию *Fair-Talent* от фонда «Roland Berger» и «Deutsche Bank» для 150 детей ежегодно из Саксонии, Гессена и Тюрингии в размере 14 тыс. евро в год³³. Впрочем, в том же русле следует

³² Schulen auf einen Blick. Statistisches Bundesamt, 2016. S. 14. <http://www.destatis.de>.

³³ Talente fördern und Chancen bieten // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 29.09.2010. <http://www.faz.net>.

рассматривать расширение системы студенческих ссуд на обучение и для школьников (*BAföG*) Эту тенденцию можно рассматривать в русле решения проблемы равных шансов для детей из неблагополучных семей. Однако это также введение экономических стимулов хорошо учиться.

* * *

Таким образом, германская политика развития человеческого капитала, то есть приращения его путем получения лучшего образования, характеризуется тем, что государство стремится создать равные для всех условия. Если в послевоенный период речь шла преимущественно о равном доступе к высшему образованию, то в XXI в. основное направление — это ликвидация отставания детей из социально неблагополучных семей и детей с миграционным прошлым, поэтому государственная политика сфокусирована на дошкольное образование.

В германской политике наблюдается осторожное балансирование между вынужденным следованием общим тенденциям (болонский процесс, сближение стандартов школьного образования) и сохранением своих сильных сторон — как, например, дуальное обучение, сочетающее в себе прохождение практики на производстве и посещение средне-специального или высшего учебного заведения.

Региональная политика Германии: опыт для современного этапа становления в России

Аннотация. В статье рассматривается современная региональная политика Германии. Основное внимание в анализе уделено возможностям использования германского опыта в России, в частности, в плане координации усилий разных ведомств, отвечающих за региональную политику, и применяемых ими инструментов. Показана специфика германской совместной (федерации и земель) задачи «Совершенствование региональной экономической структуры». Исследуются особенности городской политики как относительного нового элемента региональной политики (в широком смысле). Рассматривается также система территориального планирования и мониторинга в Германии. В частности, приводятся показатели, используемые для оценки условий жизни в регионах в Германии.

К опыту региональной политики Германии российские исследователи обращались уже не раз, в том числе в работах ИМЭМО РАН¹. Интересна германская региональная политика в силу целого ряда факторов:

- гораздо большей близостью именно германской, а не американской модели федерализма к российской. Германская модель кооперативного федерализма по сравнению с американской децентрализованной моделью отличается заметной ролью федеральных властей в регулировании социально-экономического развития регионов;

- проработанностью региональной политики и стабильностью ее основ на протяжении целого ряда десятилетий (эти основы были сформированы еще в 1969 г.), что само по себе может считаться свидетельством качества этой политики;

- относительно высоким уровнем межрегиональных различий по уровню социально-экономического развития регионов (земель – субъектов федерации) Германии на фоне других экономически развитых стран, хотя в России подобные различия еще выше;

- наличием опыта структурной трансформации восточных земель, начавшегося с их переходом к рыночной экономике, что также представляет особый интерес для нашей страны;

- определенными успехами в решении задачи сближения уровней социально-экономического развития старых и новых земель. Темпы этого сближения в 2000-е годы по сравнению с 1990-ми замедлились, да и оценить вклад разных факторов в это сближение невозможно (такими факторами наряду с региональной политикой являются переход восточных земель к рыночной экономике, их включение в общеевропейское экономическое пространство). Но это все равно не умаляет значение достигнутых результатов.

Несмотря на довольно высокую степень изученности региональной политики Германии, отнюдь не всем ее аспектам уделялось должное внимание в российских исследованиях. Кроме того, региональная политика развивается и в самой ФРГ, и в

* Кузнецова Ольга Владимировна, доктор экономических наук, профессор, профессор РАН, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» РАН, профессор географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (kouznetsova_olga@mail.ru).

¹ Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. Отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009; Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015.

России (где в настоящее время фактически заново идет формирование новой модели федерального регулирования регионального развития), что неизбежно вызывает новые вопросы по зарубежному опыту региональной политики. Поэтому ниже мы остановимся на тех аспектах региональной политики Германии, которые важны именно для современного этапа становления такой политики в России, и которые ранее детально не рассматривались.

Направления федеральной региональной политики и их координация

Как это ни странно, но обсуждение региональной политики приходится начинать с ответа на вопрос, что под ней имеется в виду, поскольку дифференциация мер социально-экономической политики по территории страны присутствует почти во всех направлениях деятельности федеральных властей. Мы сами ранее, обобщая существующие научные исследования, говорили о том, что региональная политика – это действия центральных органов власти, единственная или основная цель которых – избирательное воздействие на социально-экономическое развитие отдельных территорий (ради регулирования пропорций развития территорий, чаще всего – сокращения межрегиональной дифференциации). Однако даже при таком относительно узком понимании региональной политики четкое очерчивание круга ее инструментов оказывается задачей довольно затруднительной, особенно если региональной проблематикой занимается целый ряд федеральных ведомств.

В ФРГ вопрос о том, что считать региональной политикой, тоже отнюдь не однозначный. Законодательно закрепленного определения термина «региональная политика» в ФРГ нет. Отдельного федерального министерства, которое занималось бы исключительно региональной проблематикой (министерства регионального развития или региональной политики), тоже нет. Исходя из существующего распределения функций между германскими министерствами, региональной политикой занимается министерство экономики, которое не раз переименовывалось, с декабря 2013 г. это Федеральное министерство экономики и энергетики².

На сайте названного министерства говорится, что «региональная политика – это штандортная политика регионов и для регионов» (в переводе с немецкого штандорт (*Standort*) – место размещения или местоположение). Однако в научной литературе однозначного толкования того, что есть штандортная политика, не существует, да и за пределами Германии термин почти не используется. Более того, в России штандортную политику ряд авторов отождествляет с промышленной, а не региональной политикой³, что на самом деле лишний раз доказывает неоднозначность проведения границ между разными направлениями федеральной экономической политики.

Если основываться на информации сайта того же Федерального министерства экономики и энергетики Германии, региональная политика в стране сводится к двум составляющим: реализации на территории страны наднациональной региональной политики ЕС (включая несколько проектов особой программы приграничного сотрудничества «Interreg») и так называемой совместной – федерации и земель – задаче «Совершенствование региональной экономической структуры»⁴.

² <http://www.bmwi.de>.

³ Промышленная политика европейских стран / Под ред. Н.В. Говоровой (Доклад Института Европы РАН № 259). М.: Изд-во «Русский сувенир», 2010; Андрианов К.Н. Промышленная политика Германии: основные аспекты и важнейшие направления // Вестник МГИМО Университета. 2012. №5. С. 149-154.

⁴ В русскоязычных публикациях название этой совместной задачи («*Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*») переводят по-разному, один из вариантов – «Совершенствование территориальной хозяйственной структуры».

Вместе с тем можно назвать по меньшей мере еще два направления федеральной поддержки экономического развития территорий, которые можно было бы считать составляющими региональной политики – национальная политика городского развития, запущенная в 2009 г. и имеющая свое финансирование, и кластерная политика⁵.

При этом, что принципиально важно, реализуются названные направления поддержки территорий разными федеральными министерствами. Ключевым министерством, отвечающим за приграничное сотрудничество, называется Федеральное министерство транспорта и цифровой инфраструктуры. За политику городского развития отвечает Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности ядерных реакторов. За кластерную политику – два министерства: Федеральное министерство экономики и энергетики и Федеральное министерство образования и научных исследований⁶.

Необходимо также добавить, что стабильности в составе федеральных министерств в Германии нет. Так, Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности ядерных реакторов такое название носит с декабря 2013 г., а создавалось оно в 1949 г. как Федеральное министерство жилищного строительства. За время своего существования министерство неоднократно переименовывалось, в его названии в отдельные годы фигурировали «региональное планирование», «городское строительство». В 2005-2013 гг. это было Федеральное министерство транспорта, строительства и городского развития, и именно при таком формате министерства была запущена национальная политика городского развития.

При распределении ответственности за разные направления федеральной поддержки экономического развития территорий между разными федеральными министерствами неизбежно встает вопрос о том, как координировать действия разных структур, чтобы они не противоречили друг другу, а напротив, способствовали достижению общих целей. В части регионального развития такие цели в Германии вытекают, прежде всего, из Основного закона страны, в котором говорится о необходимости обеспечения равноценных условий жизни на всей территории страны. На сайте министерства экономики говорится, что скоординированная и систематизированная региональная политика – это предпосылка для сбалансированного регионального развития страны. Одновременно региональная политика должна препятствовать постоянному наращиванию объемов финансовой помощи регионам и способствовать сокращению межрегиональных диспропорций.

Инструментом такой координации является уже названная совместная задача «Совершенствование региональной экономической структуры»⁷. Таким образом, у министерства экономики формально всего один инструмент национальной региональной политики, но в его рамках учитываются другие направления федеральной политики. Более того, реализация совместной задачи дополняется системой территориального планирования, которая также создает основу для координации действий разных федеральных министерств и ведомств. Да и реализация совместных программ хотя бы двумя министерствами (как в случае

⁵ Кластерная политика уже неоднократно рассматривалась российскими авторами, поэтому мы не будем на ней останавливаться: Белов В.Б. Инновационное развитие России и опыт немецкой кластерной политики // Инициативы XXI века. 2012. №4. С. 14-19; Романова Е.В. Региональные кластеры и конкурентная экономика (на примере Восточной Германии) // Современная Европа. 2008. №2. С. 90-104; Романова Е.В. Особенности развития региональных кластеров в Восточной Германии // Региональные исследования. 2008. №1. С. 38-46.

⁶ <http://www.clusterplattform.de>.

⁷ Regional Development Policies in OECD Countries / OECD. Paris, 2010.

германской кластерной политики) тоже работает на выработку общей позиции ведомств.

В России, к сожалению, подобные подходы не практикуются, хотя в России большее число федеральных министерств, отвечающих за экономическую проблематику и разные аспекты регионального развития. Наряду с Министерством экономического развития РФ работают Министерство энергетики РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, Министерство транспорта РФ, Министерство образования и науки РФ. Кроме того, есть министерства, занимающиеся отдельными регионами – Министерство по развитию Дальнего Востока РФ и Министерство по делам Северного Кавказа РФ.

Определенные усилия по координации деятельности разных министерств в России, конечно, предпринимаются: существуют возглавляемые председателем правительства или вице-премьерами правительственные комиссии по социально-экономическому развитию отдельных территорий, развивается программный принцип формирования федерального бюджета. Однако на деле особой координации деятельности в региональной сфере не наблюдается. Одним из самых ярких примеров является запуск разными министерствами очень близких по сути, но никак не скоординированных друг с другом инструментов поддержки привлечения инвестиций в регионы. Например, в ведении Минэкономразвития России находятся промышленно-производственные особые экономические зоны, Минпромторг России запустил программу поддержку индустриальных парков, а Минвостокразвития России – территорий опережающего социально-экономического развития. В итоге получается чрезмерно запутанная система поддержки инвесторов, к эффективности которой предъявляется немало претензий⁸. Сохраняются в России и проблемы с выстраиванием системы территориального планирования, но этот вопрос мы рассмотрим ниже.

Совместная задача «Совершенствование региональной экономической структуры»

На совместной задаче «Совершенствование региональной экономической структуры» (далее – «Совместной задаче») стоит остановиться подробнее. Совместность задачи выражается в двух аспектах. Во-первых, в софинансировании задачи со стороны федерального и земельного бюджетов. Из федерального бюджета должна финансироваться половина расходов на реализацию задачи в каждой из земель, подпадающих под ее действие. Во-вторых, в участии земельных властей в разработке и реализации мероприятий задачи. В частности, отбор поддерживаемых проектов полностью лежит на землях.

«Совместная задача» как инструмент региональной политики ФРГ работает с 1969 г. Вместе с тем рамочные планы реализации «Совместной задачи» раз в несколько лет пересматриваются: корректируются состав поддерживаемых территорий, принципы их отбора, направления и параметры поддержки проблемных территорий⁹. Тем самым одновременно обеспечивается и стабильность инструментария региональной политики, и его гибкость, возможность адаптироваться под меняющиеся экономические условия (связанные как с долгосрочными тенденциями структурной перестройки экономики, так и задачами среднесрочной экономической политики).

⁸ Подробно эту проблему мы рассмотрели в: Кузнецова О.В. О федеральной поддержке локализации инвестиций в России // Общество и экономика. 2016. №11. С. 105-123.

⁹ В последнее время рамочные планы утверждались на 7 лет: 2000-2006, 2007-2013 и 2014-2020 гг., то есть синхронизированы с многолетними планами ЕС.

Опыт «Совместной задачи» интересен используемыми подходами к отбору территорий, которые становятся объектами поддержки. Во-первых, анализ ситуации проводится по регионам рынков труда, которые выделяются на основе маятниковых трудовых миграций населения. Эти регионы рынков труда можно считать узловыми районами¹⁰, и сам по себе факт их выделения свидетельствует о том, что в стране с развитой региональной политикой не ограничиваются сеткой административно-территориальных единиц, а занимаются экономическим районированием. Во-вторых, выделение поддерживаемых регионов основывается на формализованных подходах, точнее на расчете интегрального показателя, отражающего структурные проблемы регионов рынков труда. Для рамочного плана 2014-2020 гг. расчеты проводились для 258 регионов рынка труда; интегральный показатель включал в себя 4 частных индикатора: средний уровень безработицы в 2009-2012 гг. (вес показателя – 45%); годовая брутто-зарплата делающих взносы в фонд социального страхования за 2010 г. (40%); прогноз численности экономически активного населения до 2018 г. (7,5%); инфраструктурный индикатор на 30 сентября 2012 г., который сам по себе является интегральным (7,5%)¹¹. Использование формализованного подхода позволяет обеспечить относительную прозрачность принимаемых решений. Относительную – поскольку подбор частных показателей для расчета интегрального и присвоение им весов неизбежно отличаются субъективностью. Но это в любом случае лучше, чем отсутствие формализованных подходов в принципе (как это, увы, имеет место в России).

В рамках «Совместной задачи» предусматривается поддержка регионов разных категорий (в соответствии с общепринятыми в ЕС подходами). Не вдаваясь в детали, отметим, что по рамочному плану 2014-2020 гг. в основной группе поддерживаемых в рамках «Совместной задачи» регионов проживает 25,85% населения Германии, то есть каждый четвертый житель страны живет в регионе, который получает поддержку в рамках региональной политики. Вообще нет поддерживаемых территорий только в двух землях – Гамбурге и Баден-Вюртемберге. Для сравнения: в России фактическими объектами федеральной региональной политики являются Дальневосточный и Северо-Кавказский федеральные округа, Крым, Калининградская область и часть моногородов. На начало 2016 г., не считая моногородов, в названных регионах проживало только 13% российского населения¹².

Поддерживаются в рамках «Совместной задачи» инвестиции в производство и производственную инфраструктуру, а также неинвестиционные мероприятия, к примеру, формирование кластеров. Правда, средств на поддержку производства идет заметно больше, чем на развитие инфраструктуры (в среднем в 2,7 раза). Приоритет отдается поддержке малого и среднего предпринимательства, технологическому и инновационному развитию, помощи сельским территориям.

Поддержка промышленности в рамках «Совместной задачи» осуществляется с помощью инвестиционных субсидий, максимальные размеры которых различаются в зависимости от категории поддерживаемых регионов и размеров предприятий. Наибольшую поддержку (размер субсидии до 40%) получают малые предприятия, с численностью занятых менее 50 человек и годовым оборотом или суммой годового

¹⁰ Узловое районирование предполагает выделение районов по интенсивности хозяйственных связей внутри них, выявляет сферы влияния городов, транспортных узлов, предприятий. Противоположностью узловым районам являются однородные районы, отличающиеся внутренним единообразием.

¹¹ Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» ab 1. Juli 2014; Regionale Wirtschaftspolitik: Gesamtdeutscher Ansatz zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 1. Juli 2014 // Monatsbericht. 2014. №5.

¹² Расчеты автора по данным Росстата.

баланса не более 10 млн. евро. К средним относятся предприятия с численностью занятых менее 250 человек, годовым оборотом не более 50 млн. евро или суммой годового баланса не более 43 млн. евро. Все остальные предприятия считаются крупными, и масштабы их поддержки минимальны (10-20% в зависимости от проблемности территории)¹³. Таким образом, на поддержку, пусть и разных масштабов, могут претендовать все без исключения предприятия, независимо от их размеров. Это принципиально важно, поскольку, как показывает опыт, только сбалансированное развитие бизнес-структур разных масштабов позволяет обеспечить устойчивость региональной экономики.

В рамочном плане оговариваются также требования, предъявляемые к поддерживаемым инвестиционным проектам, особенности учета инвестиций и т.д. Особо можно обратить внимание на то, что поддерживаются не только проекты «на зеленом лугу», но и инвестиции в расширение уже существующего производства, его диверсификацию и существенную модернизацию (в России, напротив, часто отказываются от поддержки подобного рода проектов). Не подпадают под поддержку переработка и сбыт сельскохозяйственной и рыболовной продукции.

Города как объекты федеральной региональной политики и децентрализация управления

Относительно новой тенденцией и в германской, и общеевропейской региональной политике стало повышенное внимание к городской проблематике. В Германии национальная политика городского развития, как мы уже сказали выше, была запущена в 2009 г. Этому предшествовало принятие в 2007 г. Лейпцигской хартии устойчивого развития европейских городов¹⁴ и ряда других документов. У возрастающей роли городов есть как политические, так и экономические мотивы. Мы остановимся на последних¹⁵.

На самом деле социально-экономическая ситуация в городах в рамках региональной политики экономически развитых стран учитывается по меньшей мере с 1970-х годов, когда сформировались теоретические представления о центро-периферийных закономерностях развития территорий. Поскольку в этих теориях утверждается, что экономический рост концентрируется в городах (выступающих в роли точек/полюсов роста), тогда как периферия развивается за счет позитивного влияния городов, в рамках региональной политики нередко принимались решения о концентрации средств именно в городах-центрах проблемных регионов. К тому же в экономически развитых странах анализ социально-экономического развития территорий не ведут по крупным территориальным единицам, сопоставимым с субъектами Российской Федерации и отличающимся большим внутренним разнообразием. Объектами статистического анализа обычно выступают местные административно-территориальные единицы, включая города.

В целом города рассматривались как преимущественно благополучные территории, а проблемными считались прежде всего сельскохозяйственные районы. И, как хорошо известно, поддержка сельских территорий и сельского хозяйства – это одно из основных, «старых» направлений экономической политики государств ЕС и интеграционной группировки в целом.

Правда, выделялись старопромышленные и депрессивные города, которые тоже становились объектами поддержки в рамках региональной политики. Кроме

¹³ Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» ab 1. Juli 2014.

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.

¹⁵ Политические мотивы возрастания роли городов рассмотрены в: Довбыш Е.Г. Города как субъекты интеграции в Европейском Союзе. Дисс. ... канд. полит. наук. М.: ИМЭМО РАН, 2016.

того, некоторые страны предпринимали усилия по сдерживанию гипертрофированного роста крупнейших агломераций (чаще всего столиц), но для Германии эта проблема не была актуальной (в силу особенностей исторического развития).

Нельзя также сказать, что в предшествующие десятилетия власти не занимались проблемами развития городов как таковыми. Вопросы и проблемы субурбанизации, реновации территорий, джентрификации и т.п. стоят на повестке дня властей разных стран тоже как минимум с 1960-70-х годов. Но все-таки до последнего десятилетия городская политика не была в столь явном виде встроена в региональную, эти два направления деятельности властей существовали во многом независимо друг от друга.

В последние годы картина представляется более сложной. С одной стороны, обострились проблемы городов. К старым проблемам негативных последствий возрастающей концентрации населения в городах и их гипертрофированного роста (это транспортные проблемы, жилищные, экологические) добавилась новая: приток мигрантов, которые концентрируются именно в городах¹⁶.

С другой стороны, еще больше усиливается роль городов в экономическом развитии стран, причем идет переосмысление этой роли. Казалось бы, постиндустриализация привела к вымыванию промышленности из городов с замещением ее сферой услуг. Однако на самом деле крупные города оказались наиболее привлекательными территориями для развития высокотехнологической промышленности, для которой ключевое значение имеет человеческий капитал (креативный класс)¹⁷. Еще одно преимущество крупных городов для развития промышленности – лучшие возможности для очень важной в современных условиях кластеризации, в том числе в силу достаточности в крупных городах трудовых ресурсов, развитости системы профессионального образования¹⁸.

Встраивание политики городского развития в региональную политику – это и отражение продолжающегося процесса децентрализации принятия управленческих решений. Так называемые совместные задачи в Германии – это задачи федеральных и региональных властей, тогда как национальная политика городского развития – это уже совместная деятельность федеральных, региональных и местных властей. И это следствие не только развития политических процессов, но и новых экономических вызовов. Экономические решения становятся все более индивидуальными, то есть в большей степени учитывающими особенности (в том числе конкурентные преимущества и недостатки) конкретных территорий. Это характерно и для кластерной политики, и для получающей в настоящее время все большую популярность концепции «умной специализации». Последняя изначально связывалась с регионами, ее внедрение тоже идет именно на региональном уровне¹⁹.

Таким образом, в последние годы возникла объективная потребность комплексно решать проблемы и городской среды, и экономического развития городов. И, действительно, поддержка городов осуществляется в Германии по целому ряду разнообразных направлений²⁰.

¹⁶ Подробнее об этом см. там же.

¹⁷ Эти процессы в германских городах показаны в работе: Findeisen S., Suedekum J. *Industry Churning and the Evolution of Cities: Evidence for Germany* / IZA DP №3180. Bonn, 2007.

¹⁸ *Urbanization and Development: Emerging Futures*. World Cities Report 2016 / UN-Habitat. Nairobi, 2016.

¹⁹ Foray D. *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. London, New York, 2015; *Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation* / OECD. Paris, 2013.

²⁰ *Nationale Stadtentwicklungspolitik. Eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Gemeinden* / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Berlin, 2015; *Stadtentwicklungsbericht 2012* / Deutscher Bundestag. Berlin, 2013.

Схожие тенденции – возрастающего и изменяющегося внимания к городской проблематике и децентрализации принятия управленческих решений – можно увидеть и в России, хотя вопросов и проблем остается еще очень много.

В первом российском нормативно-правовом акте по региональной политике – Указе Президента РФ от 03.06.1996 №803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» – города, как и прежде в экономически развитых странах, рассматривались прежде всего в качестве точек роста. На практике была федеральная поддержка отдельных типов городов – реструктуризация шахтерских городов (как пример поддержки депрессивных городов), развивалось законодательство о наукоградах (хотя масштабы их поддержки были скромными), сохранялась с советских времен поддержка закрытых административно-территориальных образований (которые являлись городами и поселками). Но поддержки городов как целостной системы не было, основными объектами федеральной региональной политики являлись субъекты Федерации²¹.

С экономическим кризисом 2008 г. ситуация в России изменилась: острые социальные проявления кризиса оказались характерны прежде всего для моногородов (монопрофильных населенных пунктов) в силу сильной зависимости их экономики от состояния одного градообразующего предприятия (или нескольких, но работающих в одной отрасли или технологически взаимосвязанных). Поэтому постепенно стала выстраиваться система федеральной поддержки моногородов, являющаяся в настоящее время одним из приоритетов в деятельности правительства. Немаловажно и то, что к настоящему времени сформировался комплексный подход к развитию моногородов: речь идет не только о решении их сугубо экономических проблем, но и об улучшении качества городской среды²².

Возрастание интереса федеральных властей к городской проблематике в целом нашло отражение в Указе Президента РФ от 13.01.2017 №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Одним из ожидаемых результатов реализации такой политики названо «дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках». Правда, как именно будет обеспечиваться достижение этого результата – пока непонятно. И проблема не только в отсутствии конкретных инструментов городской политики, но и чрезвычайной слабости российской городской статистики, о чем российские специалисты говорили уже много раз.

Что касается децентрализации, то в России по меньшей мере с середины 2000-х годов внедряются подходы, типичные для экономически развитых стран: выделение федеральных денег на проекты, разрабатываемые на местах. В качестве одного из примеров можно привести федеральный закон от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Решение о создании ОЭЗ в субъекте РФ принимают федеральные власти, они же могут выделить средства федерального бюджета на обустройство инфраструктуры ОЭЗ, однако инициатива создания ОЭЗ в субъекте РФ, разработка проекта ОЭЗ – задачи региональных властей (совместно с муниципальными).

²¹ Становление федеральной региональной политики в России рассматривалось нами в: Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013.

²² <http://government.ru/media/files/hZyhl428Kmh69292CtUNqfVPFZF1cTAo.pdf> (паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 ноября 2016 года).

Но, к сожалению, реализация по идее корректных и используемых в других странах подходов в России сталкивается с тем, что они способствуют скорее увеличению дифференциации регионов по уровню их социально-экономического развития, нежели сокращению. Федеральные органы власти не поддерживают регионы, которые не могут инициировать качественные проекты. А такая ситуация чаще всего возникает в регионах с низким уровнем социально-экономического развития, что можно объяснить тем, что у властей проблемных регионов нет обширного опыта работы с инвесторами, нет свободных средств для привлечения внешних экспертов для выработки грамотных решений. В итоге получается «замкнутый круг»: нет инвесторов – нет федеральной поддержки – идет еще большее отставание в экономическом развитии. И поиск решений этой проблемы – одна из актуальных задач современной федеральной региональной политики России.

Система территориального планирования и мониторинга

«Совместная задача» позволяет отчасти координировать меры федеральной поддержки регионов в Германии, однако в ее рамках не учитывается широкий спектр региональных аспектов деятельности федеральных властей. Полномасштабная координация разных направлений национальной экономической политики требует внедрения целого ряда механизмов. Если обобщить рекомендации ОЭСР²³, то в них предлагаются:

- разного рода организационные решения: создание таких координационных структур как межминистерские комитеты и комиссии, наделение министерств достаточными полномочиями для решения широкого круга вопросов социально-экономического развития регионов, введение института региональных министров. В России в этом направлении продвинулись неплохо (существуют министерства и правительственные комиссии по социально-экономическому развитию отдельных регионов);

- стратегическое планирование и программирование с согласованными целями и инструментами экономической политики. В России это направление развивается (в соответствии с федеральным законом от 28.07.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), однако ключевые документы территориального планирования пока не разработаны;

- оценка принимаемых решений с точки зрения их влияния на социально-экономическое развитие территорий и подготовка территориального разреза бюджета центрального правительства. Такие действия в России, к сожалению, вообще не предпринимаются (хотя независимые эксперты об их необходимости говорят уже давно).

В Германии есть система регионального (территориального) планирования и мониторинга региональных аспектов федеральной политики – *Raumordnung*. Дословный перевод слова *Raumordnung* – организация территории, и в русскоязычных публикациях он использовался довольно долго²⁴. Но из общепринятых в настоящее время в России терминов самым близким к организации территории является именно региональное (территориальное) планирование. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность по организации территории, является федеральный закон об организации территории, первая редакция которого была принята в 1965 г.

²³ Regional Development Policies in OECD Countries / OECD. Paris, 2010.

²⁴ Витковский О.В. Проблемы региональной политики, организации территории и развитие прикладной географии в ФРГ // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. М., 1990, выпуск 11. С. 151-162.

В результате многочисленных реорганизаций федеральных министерств в Германии в настоящее время организация территории находится в ведении Федерального министерства охраны окружающей среды, охраны природы и атомной безопасности (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*²⁵). Но все-таки стабильность в региональном планировании есть, поскольку оно более или менее постоянно находится в ведении Федерального ведомства строительства и организации территории (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*²⁶) и, более конкретно, Федерального института строительных, городских и территориальных исследований (*Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*²⁷). Именно этот институт готовит Отчеты об организации территории (*Raumordnungsberichte*). По закону об организации территории, в этих отчетах, которые готовятся раз в несколько лет, должны отражаться следующие вопросы:

- особенности и тенденции территориального развития страны,
- территориальное распределение реализованных и проектируемых планов и мероприятий федеральных властей и ЕС,
- воздействие политики ЕС на территориальное развитие Германии.

Эти требования были сформулированы еще в 1965 г., и их учитывали при подготовке всех 12 появившихся с тех пор Отчетов об организации территории. Особо подчеркнем, что в отчетах проводится анализ региональных аспектов разных направлений социально-экономической политики властей, и при этом приводится информация по распределению средств по территориям в рамках разных направлений федерального финансирования (т.е. по так называемым прямым расходам).

Немаловажно, что в Отчетах об организации территории анализ проводится не по землям, а по районам (*Landkreise*) и городам со статусом района (*kreisfreie Städte*). По статусу это аналоги российских муниципальных районов и городских округов, но более крупные. В Германии чуть меньше 300 районов и более 100 городов со статусом района, тогда как в России порядка 1800 муниципальных районов и более 550 городских округов. Таким образом, районов в России в 6 раз больше, городских округов – в 5 с лишним раз больше при гораздо меньшем разрыве в численности населения. Сказанное не означает призыва к очередному пересмотру территориальных основ местного самоуправления в России, но надо либо заниматься разработкой сетки удобных для мониторинга экономических районов, либо все-таки проводить работу по анализу статданных по существующим территориальным единицам.

Кроме того, анализ особенностей территориального развития в Отчетах об организации территории ведется по типам регионов, в качестве которых выделяются города-ядра, плотнозаселенные пригороды, сельские пригороды и сельские территории. Анализ в разрезе разных типов регионов особенно актуален в связи с тем, что в России в названном указе Президента РФ 2017 г. одним из принципов государственной политики регионального развития назван «дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей».

Интересна и система показателей, используемых для оценки условий жизни в регионах Германии (см. табл. 1), ведь цель региональной политики в стране – обеспечение равноценных условий жизни по всей территории страны. Эти показатели, с одной стороны, во многом совпадают с теми индикаторами, которые

²⁵ <http://www.bmub.bund.de>.

²⁶ <http://www.bbr.bund.de>.

²⁷ <http://www.bbsr.bund.de>.

принято использовать и в России для оценки ситуации в регионах. С другой стороны, среди используемых в Германии показателей есть и нетипичные для России, но заслуживающие внимания. Например, предлагается оценивать продолжительность жизни не всего населения, а только мужчин; время, которое необходимо для того, чтобы добраться до работы; наличие современной инфраструктуры; задолженность домохозяйств (проблема потребительских кредитов актуальная и для России).

Таблица 1

Показатели, используемые для оценки условий жизни в регионах в Германии

Направления оценки	Показатели
Демография	Динамика численности населения (в %) Продолжительность жизни мужчин (в годах) Лица старше 75 лет (в % от общей численности населения) Лица моложе 15 лет (в % от общей численности населения)
Экономика	ВВП (на одного занятого) Занятые в наукоемких услугах (в %) Занятые в исследованиях и разработках (на 1000 занятых)
Рынок труда	Уровень безработицы (в %) Маятниковые расстояния (от места жительства к месту работы в минутах) Уровень занятости (работающие на основном рабочем месте по отношению к численности населения от 15 до 65 лет) Наличие мест для обучения (соотношение учебных мест и претендентов)
Материальное благополучие	Уровень задолженности частных лиц (в %) Лица моложе 15 лет, нуждающиеся в поддержке (в %) Располагаемый доход на душу населения (в евро)
Инфраструктура	Плотность населения (жителей на кв.км) Продолжительность поездки на легковом автомобиле до центров среднего и верхнего уровней (в минутах) Социальная инфраструктура: – дети до 3 лет в детских учреждениях (в %), – число врачей на 100 тыс. жителей, – обеспеченность койками для стационарного ухода (на жителей старше 65 лет), – плотность сети начальных школ (школ на кв.км) Техническая инфраструктура: – доступность автобанов, зарядок для электромобилей, аэропортов (время поездки на легковом автомобиле в минутах) – наличие широкополосного доступа в Интернет (в % домохозяйств)
Жилищный рынок	Отношение цены дома к доходам по стандартному дому на одну семью

Источник: Raumordnungsbericht 2011 / Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bonn, 2012.

В отношении германской системы территориального планирования важно отметить еще одну важную ее особенность: принцип взаимного согласования планов федеральными и региональными властями. В России по-другому – нижестоящие органы власти обязаны согласовать свои стратегические планы с планами вышестоящих властей. Так, по закону о стратегическом планировании в России,

полномочия региональных властей – определение приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов РФ, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации. А это противоречит существующим тенденциям децентрализации принятия управленческих решений. В любом случае, систему согласования федеральных и региональных стратегических документов в стране еще предстоит выстроить.

* * *

Таким образом, исходя из вышеизложенного, основные уроки из германского опыта федеральной региональной политики, которые могли бы быть полезными для современной России, можно сформулировать следующим образом:

- в России явно не исчерпаны возможности координации разных направлений федеральной экономической политики с точки зрения их влияния на социально-экономическое развитие отдельных территорий. Для решения этой задачи необходимы прежде всего анализ региональных аспектов деятельности разных федеральных министерств; дальнейшее развитие системы территориального стратегического планирования; формирование рамочного инструмента федеральной региональной политики, учитывающего в своей работе федеральную поддержку регионов по разным каналам;

- логика работы такого рамочного инструмента федеральной региональной политики может во многом опираться на германский опыт, отличительными особенностями которого являются формализованный отбор территорий для поддержки, выделение средств на иницируемые «снизу» проекты, поддержка всех видов бизнеса (крупного, среднего, малого) для обеспечения сбалансированной структуры экономики;

- на современном этапе развития экономики повышенное внимание в рамках федеральной региональной политики должно уделяться городам. Такая задача в России уже поставлена, однако необходимы дальнейшие реальные шаги по ее реализации, причем начинать надо с формирования более качественной статистической базы по российским городам;

- в ходе дальнейшего становления системы стратегического планирования в России неизбежно будут возникать вопросы согласования стратегических документов федерального, регионального и муниципального уровня. И в этом отношении стоит задуматься над германским опытом, который предполагает не разработку региональных стратегий с учетом федеральных, а взаимный учет мнений федеральных и региональных органов власти (что гораздо логичнее, учитывая важность инициатив «снизу»).

Государственные предприятия в экономике Германии

Аннотация. В статье дается характеристика роли государственных предприятий в экономике современной Германии. Детальный анализ специфики государственных предприятий в ФРГ в XXI в. и масштабов их присутствия в разных отраслях предваряется краткой исторической справкой об эволюции взглядов на значение государственных предприятий в Германии со времен канцлера О. фон Бисмарка (исключая ситуацию в Восточной Германии в период ГДР). Рассмотрена динамика в ФРГ в 1998-2013 гг. агрегированного индекса собственности ОЭСР, причем показано, что он остается довольно высоким на фоне многих других стран ЕС. Отдельное внимание уделено типам и правовым основам приватизации в объединенной Германии.

Роль государства в предпринимательстве и в целом в экономике Германии более существенна, чем это может показаться на первый взгляд.

Историческая справка

Начиная с эпохи канцлера О. фон Бисмарка государство сосредоточило свои предприятия в отраслях материальной инфраструктуры – коммунального хозяйства (газо-, водо-, электроснабжения), транспорта (железнодорожного и портового хозяйства), почтово-телеграфной службы; в финансах (банковском секторе¹, страховании), в жилищном строительстве. Сферой внимания государства была также промышленность и социальная инфраструктура – здравоохранение. Основная задача государственных предприятий (ГП) состояла прежде всего в обеспечении производства с приемлемыми издержками и реализации по приемлемым ценам продукции общеэкономического значения – услуг (коммунальных, транспортных, кредитно-страховых), строительства жилья. Госсектор коммунальных услуг Германии и сегодня – один из крупнейших среди стран ЕС.

До Второй мировой войны влияние государства в экономике усилилось, когда ГП, будучи инструментом экономической политики, способствовали укреплению военно-промышленного комплекса. ГП составляли основу военной промышленности – отраслей, производивших сырье и материалы для военного производства.

В послевоенной рыночной экономике ГП участвовали в проведении отраслевой, региональной, социальной политики, политики в сфере НИОКР, в развитии международного сотрудничества. Государственные предприятия также играли роль «встроенного стабилизатора»², логично вписавшись в модель социального рыночного хозяйства (СРХ). Авторитетный экономист Л. фон Мизес (*Ludwig von Mises*, 1881–1973), представитель Австрийской школы, можно сказать,

* Клинова Марина Вилениновна, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (marina.v.klinova@gmail.com). Статья подготовлена при поддержке гранта РНФ (проект № 14-28-00097).

¹ Современная роль государственных банков в Германии весьма велика по сравнению с прочими странами ЕС. На них приходится свыше 30% банковского бизнеса страны. См.: Seikel D. How the European Commission deepened financial market integration. The battle over the liberalization of public banks in Germany // *Journal of European Public Policy*. 2014, vol. 21. №2. P. 176.

² Клинова М.В. Государственный предпринимательский сектор ФРГ / Государственное предпринимательство в развитых капиталистических странах. Часть II. М.: ИНИОН АН СССР, 1986. С. 29-59; Клинова М.В. Государственное предпринимательство в странах Европейского сообщества. Экономическая роль и тенденции развития. М.: Наука, 1988. С. 58-66.

первым из неолибералов признал не просто возможность участия государства в хозяйственной жизни, но и позитивную роль ГП за рамками инфраструктуры³.

С 1950-х годов ордолиберализм Фрайбургской школы (*Freiburger Schule*) и либерализм нобелевского лауреата (1974 г.) Ф.А. фон Хайека (*Friedrich August von Hayek*, 1899–1992) – ученика Л. фон Мизеса, – оказали влияние на отношение к ГП. Хайек был решительным противником прямого воздействия государства на деятельность частного капитала. В начале научной карьеры даже контроль над ставками квартплаты он считал административным деспотизмом, а режим естественных монополий – сговором государства и частного капитала. Хайек настаивал на восстановлении хозяйственных обычаев XVIII в., подчеркивая связь экономической свободы с либеральной демократией. Позднее он признал потребность участия государства через налогообложение в социальном обеспечении, выступая за ограниченное, но не минимальное его участие⁴.

В 1970-е годы при трансформации СРХ начали укрепляться связи ГП с частным сектором: в их наблюдательные советы стали входить представители союзов предпринимателей. Тогда же было заявлено о необходимости конкуренции ГП с другими предприятиями на коммерческих принципах, несения ответственности за результаты работы⁵. Тем самым обозначилась тенденция к конвергенции стилей хозяйственной деятельности ГП и частных компаний.

В 1980-е годы зарубежные исследователи выделяли в качестве характерной черты, определяющей развитие ФРГ, активное вовлечение государства в предпринимательство и в целом в экономику с помощью системы государственного участия в капитале предприятий⁶. Когда вмешательство государства в хозяйственную деятельность не диктуется общественными интересами, возникает проблема приватизации ГП. Эта тематика стала основной в политико-юридических и экономических дебатах конца XX в.

Новая модель участия государства в экономике и типы ГП

В конце XX в. после волны приватизации в Германии, как и в других странах Европейского Союза, наметился переход от модели государства-производителя к модели государства-гаранта производства и качества продукции. Там, где возможно, поощряется частная инициатива в финансировании и в производстве, привлечение к выполнению общественно значимых задач иных хозяйственных агентов, а не только исключительно и непосредственно ГП.

Согласно ст. 87е п. 3 Основного закона, железные дороги Федерации работают как хозяйственные предприятия частно-правовой формы, но при этом сеть железных дорог остается в ведении Федерации. Далее в п. 4 предусмотрена, в частности, обязанность государства на уровне Федерации обеспечивать строительство, поддержание в рабочем состоянии и эксплуатацию железнодорожных путей с учетом общественных интересов. В следующей ст. 87f п. 1 гарантируется предоставление почтовых и телекоммуникационных услуг⁷.

³ Мизес Л. фон. Либерализм. М.: Экономика, 2001. С. 74.

⁴ Institutional economics in France and Germany / Ed. by A. Labrousse, J.-D. Weisz. Berlin: Springer, 2001. P. 189.

⁵ Les problèmes actuels posés aux entreprises publiques dans les communautés européennes. L.: CEEP, 1976. P. 84-85, 144; Contemporary Germany: Politics and Culture / Ed. by Ch. Burdick et al. Boulder: Westview, 1984. P. 109.

⁶ См., например: Smith E.O. The West German economy. L.: Croom Helm, 1983; Public Enterprise in Western Germany // CEEP Review. 1984. P. 82-131; Ambrosius G. Der Staat als Unternehmer. Göttingen: Vandenhoeck, 1984.

⁷ Основной Закон Федеративной Республики Германия. Бонн, 2000. С. 118.

В Германии действуют три основных типа ГП: федеральные, земельные (на уровне земель), местные (общинные и муниципальные).

Особенность государственного предпринимательского сектора страны состоит в преимущественном распространении ГП на региональном и муниципальном уровне: 88,3% – это муниципальные предприятия; 9,6% – земельные; 2,1% – федеральные. Число государственных фондов, учреждений и предприятий (*Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen*) составляет 15 314⁸.

Государственные предприятия федерального уровня, несмотря на их относительно малое количество, являются крупными игроками экономики. В расчете на одно ГП в среднем доходы федеральных ГП составляют 345,6 млн. евро, что почти в 14 раз больше соответствующего показателя для местных предприятий. При этом на ГП местного, общинно-муниципального уровня в совокупности приходится втрое больше доходов и расходов, чем на ГП федерального уровня⁹.

Среди ГП численность предприятий частно-правовой формы составляет 9 964 (65,1%), ГП публично-правовых – 5 350 (34,9%). Среди частно-правовых ГП преобладают компании с ограниченной ответственностью, *Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)* – 89,8%¹⁰. Подчиненные нормам частного права компании с ограниченной ответственностью, *GmbH* и акционерные компании *Aktiengesellschaft (AG)*, конкурируют с другими предприятиями.

Федеральное правительство имеет 107 прямых участия в капитале предприятий¹¹. В числе федеральных ГП – железные дороги (*Deutsche Bahn AG*), государственная типография (*Bundesdruckerei GmbH*), Государственная авиадиспетчерская служба (*Deutsche Flugsicherung GmbH*), Германское общество международного сотрудничества (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ, GmbH*). Последняя структура со штаб-квартирами в Бонне и Эшборне, принадлежащая ФРГ в лице федерального Министерства экономического сотрудничества и развития (*BMZ*) и федерального министерства финансов (*BMF*), предоставляет федеральному правительству услуги в области международного сотрудничества в целях обеспечения устойчивого развития. Действует *GIZ* более чем в 130 государствах, в том числе в России и других странах СНГ, представляя различные федеральные министерства. В сотрудничестве с частным сектором организует встречи деловых кругов и в условиях действия экономических санкций.

В 2014 г. в условиях резкого роста рисков немецкие инвесторы «отвернулись» от России. Однако в 2015 г., по данным Банка России, их капиталовложения выросли втрое – до 1,5 млрд. евро. Германия стала лидером по числу проектов по прямым иностранным инвестициям (ПИИ) в Россию, согласно оценкам консалтинговой компании *Ernst&Young (EY)*: 36 проектов (для сравнения: Франция – 20, Италия – 12)¹².

⁸ Fonds Einrichtungen Unternehmen. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/FondsEinrichtungenUnternehmen/FondsEinrichtungenUnternehmen.html>.

⁹ Рассчитано по: Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU). https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/FondsEinrichtungenUnternehmen/Tabellen/Jahresabschluesse_Eigner.html.

¹⁰ Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU). https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/FondsEinrichtungenUnternehmen/Tabellen/Jahresabschluesse_Rechtsformen.html.

¹¹ Schaefer Chr., Warm St. Major Public Enterprises in Germany // CIRIEC Working Paper. 2015. №10. P. 11, 12.

¹² European attractiveness survey 2016. Russia findings. P. 4. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-european-attractiveness-survey-eng-russia-findings/\\$FILE/EY-european-attractiveness-survey-eng-russia-findings.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-european-attractiveness-survey-eng-russia-findings/$FILE/EY-european-attractiveness-survey-eng-russia-findings.pdf).

ГП по отраслям и в оценках ОЭСР

Отраслевое распределение ГП Германии представлено в таблице 1. Согласно данным таблицы, в совокупности около трети численности ГП приходится на коммунальную сферу – недвижимость, водо- и энергоснабжение. При этом по объему доходов и расходов ГП первое место занимает отрасль энергоснабжения (182,8 и 177,0 млрд. евро соответственно). В расчете на одно ГП по доходам и расходам эта отрасль также лидирует (115,8 и 112,1 млн. евро соответственно), за ней следует здравоохранение.

В области услуг в Германии после кризиса 2008 г. на местном уровне наблюдается усиление присутствия государства – ремуниципализация. В 1999-2011 гг. число государственных структур, ГП, включая предоставляющие коммунальные услуги, выросло примерно на 31%. Пик огосударствления, как и в мире, пришелся на 2009-2010 гг.¹³ как ответ на сжатие экономики. В этом отношении показательна система оценки влияния госсобственности на экономику и, соответственно, на состояние конкуренции, применяемая ОЭСР.

*Таблица 1
Распределение ГП Германии по отраслям*

Отрасли	Число ГП	Доля (%)
Всего	15314	100
Недвижимость (земельные участки и жилье)	1790	11,7
Водоснабжение	1767	11,5
Канализация	1388	9,1
Энергоснабжение	1579	10,3
Госуправление, оборона, социальное страхование	1197	7,8
Управление предприятиями, консалтинг	1074	7,0
Здравоохранение	845	5,5
Переработка отходов	559	3,7
Поддержание инфраструктуры для спорта и отдыха	511	3,3
Наземный транспорт, трубопроводы	483	3,2
Прочие	4121	26,9

Составлено по Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU).
https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/FondsEinrichtungenUnternehmen/Tabellen/Jahresabschluesse_Wirtschaftsbereiche.html.

В методике ОЭСР приоритет принадлежит фактору конкуренции как важнейшему условию экономического прогресса. В Германии принцип свободы конкуренции провозглашен государством и закреплён законодательно¹⁴ в целях создания равных условий для всех экономических субъектов.

ОЭСР для оценки роли ГП в экономике применяет ряд показателей. Диапазон значений используемых агрегированных средневзвешенных индексов варьируется от 0 до 6. Индекс 6 означает максимум государственного участия и регулирования и, соответственно, минимум конкуренции (см. табл. 2).

¹³ Cló St., Del Bo Ch.F., Ferraris M., Florio C., Florio M., Vandone D. Publicization versus Privatization: Recent worldwide evidence // CIRIEC Working Paper. 2014. №03. P. 23.

¹⁴ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/>.

Таблица 2

Индексы влияния государственной собственности в экономике (от 0 до 6)

Индексы	Годы	1998	2003	2008	2013
Государственная собственность		2,30	2,16	2,76	2,73
Присутствие ГП в экономике		2,89	3,00	3,00	2,80
Участие государства в сетевых отраслях*		2,61	2,03	1,60	1,58
Прямой контроль государства над предприятиями		1,38	1,44	1,44	1,53
Управление ГП		-	-	5,00	5,00

* Электро- и газозенергетика, железнодорожный транспорт, почтовые и курьерские услуги, связь.

Источник: OECD.Stat (<https://stats.oecd.org>).

Агрегированный индекс госсобственности ОЭСР состоит из нижеследующих индексов: присутствия ГП в экономике, участия государства в сетевых отраслях, прямого контроля государства над предприятиями и управления ГП. После реформирования в сфере ГП – проведения приватизации, реструктуризации ГП – за 10 лет (с 1998 г.) до 2008 г. индекс госсобственности имел тенденцию к снижению. В 2008 г. он вырос, затем, по прошествии острой фазы спада, начал снижаться.

Присутствие ГП в экономике означает, что государству на любом уровне власти (в Германии – на федеральном, земельном, муниципальном) принадлежит по меньшей мере одна компания в отрасли (всего в ОЭСР рассматриваются 30 отраслей). Чем выше цифра, тем хозяйственная деятельность более монополизирована государством. Значение этого индекса показало относительную стабильность: он немного вырос в 1998-2008 гг. (с 2,89 до 3,0 в 2003 и 2008 гг.), затем сократился до 2,80, что ниже значения 1998 г.

Участие государства (на уровне Федерации, земель, или общин) в сетевых отраслях оценивается по его доле в акционерном капитале крупнейшей компании в каждой из 6 отраслей материальной инфраструктуры – электро- и газовая энергетика, железнодорожный и воздушный транспорт, почтовые услуги, телекоммуникации. Это участие неуклонно сокращалось на протяжении 15 лет: с 2,61 до 1,58.

Противоположная тенденция наблюдалась в отношении прямого контроля государства над предприятиями. Этот индекс означает не только контроль по крайней мере над одной компанией в отрасли (как в показателе присутствия ГП в экономике), но также наличие законодательных ограничений на продажу принадлежащих государству акций. Государство может применить свои особые права при осуществлении слияний и поглощений, смене состава управленческого звена, а также при принятии компаниями стратегических и других важных решений. Значение этого индекса за 15 лет несколько выросло – с 1,38 до 1,53.

Индекс управления ГП определяет степень подчинения компании рыночной дисциплине, или, напротив, изолированности от рынка, иллюстрирует степень политического вмешательства в работу ГП. Имеется в виду рассмотрение и/или одобрение законодательной властью стратегии развития ГП. Степень вмешательства государства определяется и в зависимости от того, кто управляет государственной долей капитала в контролируемых государством компаниях. Максимальным вмешательством государства ОЭСР считает управление отраслевым министерством; минимальным – независимым холдингом; средним – министерством финансов. Этот показатель характеризует распространение норм частного права на деятельность ГП, отражает возможность ГП получать

недоступное частным компаниям финансирование. В Германии индекс управления ГП сопоставим со Швецией (6) и составляет 5, что более чем вдвое превосходит соответствующую цифру по Франции (2,25) – стране с традиционной дирижистской репутацией.

В итоге агрегированный показатель госсобственности в Германии около 3 – один из самых высоких среди стран ЕС, что связано со значительной величиной индексов управления ГП (5) и присутствия ГП в экономике (2,80).

Типы и правовые основы приватизации

Ремунципализация в сфере общественных услуг пришла на смену приватизации 1990-х годов, когда в ЕС даже произошла смена их названия, чтобы не ассоциировать с формой собственности предприятий. Новое наименование «службы общего экономического значения» означало, что предоставлять такие услуги могут предприятия не только государственной формы собственности.

Впоследствии стало высказываться мнение, что приватизация общественных услуг может отрицательно повлиять на местное самоуправление. «Приватизация любой ценой означает потерю муниципальной свободы действий. Местные власти могут потерять контакт с поставщиками услуг», – предостерегают эксперты Научного совета «Общество за общественную экономику (г. Берлин)¹⁵.

Приватизация благотворно сказывается на предприятиях, в целом на экономике, если стимулирует состязательность, проводится в конкурентной среде. Еще в 1980-е годы экономисты считали возможную неэффективность некоторых ГП «следствием скорее их защищенности от конкуренции, чем их принадлежности государству»¹⁶. Это утверждение справедливо не только для Германии. Однако практика показала, что выведение коммунальных служб из-под контроля государства не всегда стимулирует конкуренцию.

До кризиса 2008 г. немецкий экономист Х.Г. Шрётер (*H.G. Schröter*) относительно электроэнергетики заметил: если целью политики приватизации и дерегулирования было стимулирование конкуренции, то «полученный результат оказался противоположным»¹⁷. В сетевой электроэнергетике господствуют четыре компании: *E.ON*, *RWE*, *EnBW* и *Vattenfall* (принадлежит шведскому государству). Энергетический рынок поделен между региональными компаниями, почти половину контролирует частная *E.ON-Ruhrgas*. Так что вместо реальной конкуренции получился раздел энергетического рынка Германии между олигополиями. В ФРГ только в 2005 г. тарифы на электроэнергию подскочили вшестеро¹⁸.

В Германии различают два типа приватизации – формальную и материальную. Первая (формальная) означает перевод ГП в подчинение нормам частного права, но сохранение при этом преимущественного государственного участия в капитале, как, например, в случае с *Deutsche Bahn AG*. Вторая (материальная) означает не только переход ГП в сферу частного права, но и то, что государство расстается с большей частью капитала. Например, как в случае с *Deutsche Post AG*¹⁹.

При проведении приватизации предприятий или сокращении участия государства в капитале федеральное правительство руководствуется Законом о бюджетных процедурах (ст. 6) и федеральным Бюджетным кодексом. Имеется в

¹⁵ For the Retention of Municipal Services in the European Union. Statement of the Scientific Council of the Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft. Berlin, 2004. P. 5, 3.

¹⁶ Parris H., Pestieau P., Saynor P. Public enterprise in Western Europe. L.: Croom Helm, 1987. P. 149.

¹⁷ Transforming Public Enterprise in Europe and North America. L.: Palgrave Macmillan, 2007. P. 79.

¹⁸ Клинова М.В. Государство и частный капитал: от теории к практике взаимодействия в европейских странах. М.: Магистр, 2011. С. 245.

¹⁹ Würtenberger T., Neidhardt S. L'État actionnaire en Allemagne // Revue française d'administration publique. 2007. A. 4. №124. P. 590.

виду соблюдение принципов «эффективности и экономии»²⁰. Так, в сфере общественных услуг подразумевается оценка, насколько обоснована их приватизация или аутсорсинг. Частные провайдеры должны доказать, что они могут обеспечить обслуживание лучше и не дороже, чем государство. Вместе с тем действует правило, согласно которому федеральное правительство должно сохранять участие только в тех ГП, в которых оно очень заинтересовано²¹. В остальных случаях приоритет в предпринимательской деятельности принадлежит частной инициативе. Раз в два года Федеральное правительство публикует доклад о сокращении федеральных участиях.

В 1990-е годы были проведены наиболее крупные сделки по приватизации: на авиатранспорте *Lufthansa AG* (1997 г., полная приватизация); в сфере связи *Deutsche Telekom AG* (1996 г., частичная приватизация, 31,7% у государства – 17,4% у государственного банка развития *KfW*²² и 14,3% у федерального правительства); почтовых услуг *Deutsche Post AG* (2000 г., – частичная приватизация, после потери 55% стоимости компании²³, теперь доля государства через *KfW* – 20,9%); Федеральной типографии *Bundesdruckerei GmbH* (2000 г. – приватизация, 2009 г. – возвращение в госсобственность); *Deutsche Postbank AG* (2004 г. – приватизация, капитал у *Deutsche Bank AG*). У железнодорожной компании *Deutsche Bundesbahn/Deutsche Reichsbahn* сменился юридический статус с публично-правового на частный – *Deutsche Bahn AG*. В сфере недвижимости приватизированы *TLG Wohnen GmbH* и *TLG Immobilien GmbH* (2012 г.).

До приватизации *Deutsche Bundesbahn* выделялась в отдельную статью федерального бюджета (*Sondervermögen des Bundes*) и была экономически самостоятельной структурой. Существенные ежегодные убытки, покрываемые из госбюджета, как и затраты на модернизацию железнодорожной сети (особенно в восточных землях после объединения ФРГ и ГДР), обусловили проведение в начале 1990-х годов широкой реформы. Государство владеет 100% капитала частного-правового холдинга *Deutsche Bahn AG*, который объединяет ряд компаний: *Deutsche Bahn Regio AG* (услуги общественного транспорта в регионах); *Deutsche Bahn Fernverkehr AG* (дальние перевозки), *Deutsche Bahn Netz AG* (оператор железнодорожной сети), *Railion Deutschland AG* (доставка грузов). Кроме последней, названные компании являются 100%-ными дочерними компаниями *Deutsche Bahn*.

Bundespost в 1990-е годы включала в себя три подразделения в форме акционерных компаний, предоставляющих услуги – почтовые, банковские и связи. В ходе реформирования монополия на предоставление услуг почты и связи в основном была отменена. В Законе о связи 1998 г. (*Telekommunikationsgesetz – TKG*) содержались условия допуска на рынок частных конкурентов. Монополия на почтовые услуги упразднялась поэтапно, чтобы *Deutsche Post AG* смогла занять прочные позиции на германском и общеевропейском рынке в условиях жесткой конкуренции. *Deutsche Post AG* объединяет сегодня *Deutsche Post World Net*, бренд

²⁰ Act on the Principles of Federation and Länder Budgetary Law (Budgetary Principles Act). 19 August 1969. P. 3. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-budgetary-principles-act.pdf?__blob=publicationFile&v=3

²¹ Federal Budget Code. 19 August 1969. P. 26. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=4

²² *Kreditanstalt für Wiederaufbau* осуществляет задачи регионального развития и модернизации экономики в рамках, очерченных правилами конкуренции, определёнными ст. 107 (бывшей 87) Договора о Европейском Союзе – составной части Лиссабонского Договора о реформе.

²³ Modernisation and privatisation of postal systems in Europe. R. Ruozzi, L. Anderloni (eds). Berlin: Springer, 2002. P. 107.

Deutsche Post (доставка писем), *DHL* (срочная доставка документов и грузов, логистические услуги) и *Deutsche Postbank* (финансовые услуги).

Что касается дальнейшей судьбы оставшихся долей государства в капитале *Deutsche Post AG* и *Deutsche Telekom AG*, то решение по ним находится на стадии обсуждения.

Таблица 3
Deutsche Telekom AG (1) и Volkswagen AG (2) (2014 г.)

№	Активы (млн. долл.)		Продажи (млн. долл.)		Занятость (чел.)		Индекс транснационализации*
	За рубежом	Совокупные	За рубежом	Совокупные	За рубежом	Совокупная	
1	120 350	162 671	50 049	79 835	111 953	228 596	62
2	176 656	446 555	72 133	118 561	73 000	147 199	50

* средняя арифметическая величина трех показателей: доли зарубежных активов в совокупных активах; зарубежных продаж в общем объеме продаж; занятости за рубежом в общей численности занятых компании.

Источник: World Investment Report 2015. P. 17.

Deutsche Telekom AG, согласно данным ЮНКТАД (см. табл. 3), входит в первую десятку крупнейших нефинансовых ТНК мира с участием государства в капитале. Этот список возглавляет также немецкое крупнейшее региональное ГП (концерн) с участием в капитале земли Нижняя Саксония (20%) – *Volkswagen*.

Отметим особо транснационализацию деятельности *Deutsche Telekom AG*. Из десяти крупнейших нефинансовых ТНК мира индекс транснационализации выше, чем у *Deutsche Telekom*, у таких компаний, как *Airbus Group* (европейский транснациональный холдинг) и *Eni SpA* (Италия) – по 70, а также у *Enel SpA* (Италия) – 67. В список вошли компании с госучастием в капитале не менее 10%.

В Федеральном бюджетном кодексе (ст. 65) указаны 4 пункта, в соответствии с которыми доля государства в капитале может быть сохранена:

1) большая заинтересованность в этой доле со стороны Федерации, если поставленная государством цель не может быть достигнута лучше или эффективнее любым иным способом;

2) ограниченность обязательств Федерации определенной суммой при выделении финансовых средств;

3) определенное влияние Федерации, в частности, на наблюдательный совет или равнозначный контролирующий орган;

4) гарантия подготовки и проверки годовой финансовой отчетности и отчета руководства в соответствии с положениями Торгового Кодекса (Части 3), относящимся к крупным компаниям, если не применяются иные более широкие правовые нормы или последние вступают в противоречие с другими правовыми нормами²⁴.

Для приватизации необходимо политическое решение. Иными словами, федеральные интересы обычно диктуются политической волей и зависят от политической конъюнктуры (*Zeitgeist*)²⁵. Эксперты в целом положительно оценивают результаты приватизации крупнейших федеральных ГП. В ходе приватизации

²⁴ Federal Budget Code. 19 August 1969. P. 26-27. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

²⁵ Schaefer Chr., Warm St. Op. cit. P. 11.

сохранилось участие государства в капитале предприятий сферы общественных услуг.

Таблица 4

Основные характеристики федеральных ГП (100% капитала у государства)

Показатель	<i>Deutsche Bahn AG</i>		<i>GIZ GmbH</i>		<i>Bundesdruckerei GmbH</i>		<i>Deutsche Flugsicherung GmbH</i>	
Область деятельности	Транспорт/логистика		Поддержка за рубежом, консалтинг		ИТ-консалтинг, услуги печати		Управление воздушным движением	
Годы	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Выручка*	39720	40468	1952,5	2070,5	453,4	464,7	1106,2	1204,7
Занятые (чел.)	295763	297202	16410	17319	1821	1868	5879	5672
<i>EBIT</i> **	2109	1759	5,4	23,4	96,3	123,4	159,5	98,1
Активы*	55883	56059	1318,4	1098,8	840,1	868,0	1459,0	1809,5

* в млн. евро.

** *EBIT* (Earnings Before Interest and Taxes) – доход до вычета процентов и налогов. Earnings – это валовая выручка после уплаты всех расходов, включает прибыль и амортизационные отчисления. Составлено по данным отчетов за 2015 год соответствующих ГП.

Согласно приведенным в Таблице 4 данным отчетов за 2015 г. у названных федеральных ГП повысились доходы. Занятость увеличилась у всех, кроме *Deutsche Flugsicherung*, как и активы, за исключением *GIZ*. Прибыль выросла у *Bundesdruckerei* и у *GIZ*.

Если рассматривать скачок прибыли в сумме составляющих *GIZ* услуг общественного значения (а не только приносящих прибыль) и услуг в международной сфере, то сокращение убытков более чем на порядок (с -2,7 до -0,2 млн. евро) в сфере международных услуг или прибыль в 2,5 млн. евро связана, согласно отчету *GIZ* за 2015 г., со стратегическими изменениями в бизнес-модели и с минимизацией рисков деятельности. Положительный результат в сфере общественно значимых услуг (с 8,1 до 23,6 млн. евро)²⁶ во многом объясняется улучшением финансовых результатов (получением дивидендов от инвестиционных фондов, занимающихся ценными бумагами), а также сокращением убытков от мер, разработанных и профинансированных самой компанией. В совокупности за год получился скачок *EBIT* более чем вчетверо.

* * *

Проведенный анализ распространения и динамики показателей ГП Германии свидетельствует об их существенной роли в ряде ключевых отраслей экономики.

В последние два десятилетия XX в. в Германии, как и в других странах ЕС, на первый план вышла Новая система государственного управления (*New Public Management, NPM*), построенная на коммерческих началах и направленная на сокращение расходной части бюджета. Фактически она представляет собой симбиоз

²⁶ *GIZ Annual Statement of Accounts 2015*. P. 10. <https://www.giz.de/en/downloads/giz2015-en-jahresabschluss.pdf>.

моделей СРХ и англосаксонской (либерально-прагматической). Наряду с потребностью повышения качества услуг, где преимущественно распространены ГП, а вместе с тем и эффективности экономики в целом, это обусловило внедрение рыночных механизмов в работу ГП. Позднее произошла ремунципализация ГП Германии, которые сегодня распространены преимущественно на местном общинно-муниципальном уровне. Данные ОЭСР показывают существенную роль госсобственности в Германии. Она одна из самых значительных среди стран ЕС, главным образом, за счет индекса управления ГП и присутствия ГП в экономике. В результате приватизации контроль государства сохранился, при этом ряд крупных ГП инфраструктуры стали подчиняться нормам частного права.

Государственное регулирование добычи сланцевого газа и нефти в Германии

Аннотация. Автор анализирует принятое летом 2016 г. в Германии законодательство, регулирующее добычу нефти и газа с применением технологии гидроразрыва пласта (ГРП), в частности в сланцевых породах. Рассмотрены процессы в американской и европейской добыче сланцевых нефти и газа, повлиявшие на формирование принятого законопроекта. Отражены существенные отличия в условиях ведения добычи сланцевого газа в США и Европе, нашедшие свое отражение в ограничениях и требованиях, установленных законодательно. Представлен установленный законодателями дифференцированный подход к применению ГРП в различных условиях. Особо отмечены исключения из запрета применения ГРП в сланцевых породах с целью коммерческой добычи нефти и газа, оставляющие возможность проводить инновационные экспериментальные исследования.

В апреле 2015 г. Федеральное правительство ФРГ выпустило обновленный пакет законопроектов, регулирующих применение технологии гидроразрыва пласта (ГРП) – ключевой технологии при добыче нефти и газа из сланцевых пород. Тем самым фактическим предметом законопроекта является разведка и добыча сланцевого газа на территории ФРГ.

Появление этого законопроекта вызвало широкий общественный резонанс, достаточно острое обсуждение и окончательное согласование законопроекта затянулась более чем на год. И с учетом того, что эйфория по поводу «сланцевой революции» в Европе уже прошла, эта политическая инициатива, на первый взгляд, вызывает недоумение.

Действительно, в начале десятилетия, когда прогнозы по добыче европейского сланцевого газа были такими многообещающими, политические инициативы в отношении ГРП вопреки серьезному общественному движению противников технологии казались бы оправданными. Однако сейчас, когда надежды на коммерческие объемы сланцевого газа, по большей части, рухнули, подобная политическая активность отчасти представляется, как минимум, несвоевременной.

Тем не менее это событие является закономерным результатом внутренней логики развития процесса неудавшейся «сланцевой революции» в Европе, траекторию движения которого необходимо для этого проследить начиная со второй половины 2000-х годов.

Как известно, родиной «сланцевой революции» является США, где на протяжении десятилетий велись малорезультативные экспериментальные разработки технологии по получению коммерческих объемов нефти и газа из сланцевых пород. Эффективность добычи сланцевой нефти и газа была низкой и неоправданной экономически. Наконец, в начале 2000-х годов эти работы увенчались успехом, и за счет комбинации горизонтально-направленного бурения и многостадийного ГРП стало возможным получать коммерчески эффективные объемы нефти и газа. Как результат, эта технология позволила существенно нарастить добычу нефти и газа в США. Настолько, что на рубеже десятилетия США стала мировым лидером по добыче газа, а к середине 2010-х годов – по нефти (см. рис. 1).

* Зимаков Андрей Владимирович, кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (andrey.zimakov@yandex.ru).

Рисунок 1. Добыча нефти и газа в США, России и Саудовской Аравии (млн. баррелей нефтяного эквивалента в день)¹

Вполне закономерно, что аналогичный успех надеялись воспроизвести в Европе, также располагающей значительными запасами горючих сланцев. Первоначальные прогнозы по извлекаемым запасам сланцевого газа в Европе говорили о цифрах в 17,7 трлн. кубометров², что позволяло надеяться на масштабные структурные изменения в балансе импорта газа в Европу, а также в его ценообразовании. Шли разговоры о прорыве в обеспечении европейской энергетической безопасности.

Однако практически сразу европейским политикам пришлось столкнуться с серьезным общественным движением противников копирования американского подхода к добыче сланцевого газа. Различные экологические движения обоснованно указывали на малоизученные негативные побочные эффекты, имевшие место в США при разработке горючих сланцев методами ГРП. Как результат, в ряде европейских стран добыча сланцевого газа была ограничена.

Во Франции в июне 2011 г. был принят закон о запрете на добычу сланцевого газа с применением технологии ГРП. Несмотря на попытки нефтегазовых компаний оспорить запрет в судебном порядке, в 2013 г. Конституционный совет Франции подтвердил принятый в 2011 г. закон.

Второй европейской страной, законодательно запретившей добычу сланцевого газа с применением технологии ГРП, стала Болгария, где соответствующий закон был принят в январе 2012 г. Одновременно была отозвана лицензия, выданная ранее компании «Шеврон».

В сентябре 2013 г. правительство Нидерландов объявило мораторий на добычу сланцевого газа с применением технологии ГРП. Действие выданных ранее лицензий было приостановлено.

Более осторожную позицию заняла Дания, объявив в 2012 г. мораторий на выдачу новых лицензий на добычу сланцевого газа, но при этом оставив в силе ранее выданные.

В Румынии в начале 2012 г. была отклонена заявка на получение лицензии компанией «Шеврон» на работы по разведке и добыче сланцевого газа. Однако почти год спустя такая лицензия «Шеврону» все же была выдана.

¹ United States remains largest producer of petroleum and natural gas hydrocarbons. EIA Today in Energy, 23 May 2016. <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=26352#>.

² World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States. EIA, 2011.

В Великобритании, где добыча сланцевого газа сначала нашла поддержку на государственном уровне, в 2011 г. был объявлен мораторий после серии инцидентов в районах проведения ГРП. Позднее мораторий был снят, однако были введены более строгие ограничения и до сих пор ведутся дебаты о необходимости их еще большего ужесточения вплоть до полного запрета.

Вместе с тем некоторые европейские государства не так остро восприняли сопряженные с применением ГРП экологические риски. Выгоды от возможной добычи сланцевого газа оказались более привлекательны, в первую очередь, для восточноевропейских государств. Помимо уже упомянутой Румынии, особые надежды на значительные коммерческие объемы сланцевого газа возлагала Польша. Фактически эти два восточноевропейских государства стали основным плацдармом по экспериментальному бурению и применению ГРП для добычи сланцевого газа.

Согласно некоторым оптимистичным оценкам, Польше прочили роль поставщика трети потребляемого Европой газа. Работы в Польше начали такие международные нефтяные компании, как «ЭксонМобил», «Шеврон», «Тоталь», «Маратон Ойл», «Эни», «Талисман Энерджи» и другие. Как известно, результаты оказались неутешительными. Ни одной из упомянутых компаний не удалось получить коммерческого притока газа, и их деятельность в Польше была свернута. Такая же неудача постигла «Шеврон» в Румынии.

По результатам уточненных геологических исследований была скорректирована и оценка размеров запасов сланцевого газа. Если ранее в той же Польше запасы оценивались в 5,3 трлн. кубометров³, то в 2012 г. эта цифра сократилась примерно до 346-768 млрд. кубометров⁴.

Основной причиной разочаровывающих результатов называют иное геологическое строение и прочие особенности европейских сланцев. Американская технология в европейских условиях оказалась не такой эффективной, как в США.

Вместе с тем тот факт, что хорошо зарекомендовавшая себя в США технология не показала той же эффективности в Европе, не означает, что сланцевый газ в Европе неизвлекаем и все усилия в этом направлении обречены. Наоборот, именно со сланцами по-прежнему связаны основные надежды по поддержанию или увеличению уровня добычи в европейских странах. В той же Германии, согласно последним исследованиям, извлекаемые запасы сланцевого газа составляют от 380 до 2340 млрд. кубометров⁵. Очевидно, что европейские сланцы требуют особого технологического подхода, который позволил бы получить коммерчески эффективные объемы. Это значит, что необходимы инновационные научные разработки, которые позволили бы найти подход к решению проблемы извлечения нефти и газа из сланцев. При этом основные надежды возлагаются на модификации технологии ГРП.

Новая технология должна не только быть коммерчески эффективной, но и учитывать европейские реалии при ведении добычи, например, такие как высокая плотность застройки и населения. Очевидно, что в густонаселенных районах Европы требуется более высокая степень вовлечения местных органов власти и общин в процесс согласования проводимых работ. Без учета интересов местных жителей применение технологий ГРП на новых месторождениях чревато серьезными конфликтами, как показал опыт той же Румынии.

³ World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States. EIA, 2011.

⁴ Assessment of shale gas and shale oil resources of the Lower paleozoic Baltic-Podlasie-Lublin basin in Poland. Polish Geological Institute. Warsaw, 2012.

⁵ Schiefergas und Schieferöl in Deutschland. Potenziale und Umweltaspekte / Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe. Hannover, 2016.

Важнейшим фактором также является устранение экологических опасений, связанных с применением ГРП. Не секрет, что основным мотивом протестного движения противников добычи сланцевого газа и нефти в Европе является именно защита окружающей среды от малоизученных потенциальных экологических побочных эффектов применяемых технологий. Снять такие опасения могла бы предварительная экологическая экспертиза, а также строгие законодательные рамки, четко ограничивающие ситуации, в которых применение ГРП запрещено.

Именно на это и была направлена законодательная инициатива германского правительства. Фактически речь шла о создании тех рамок, в которых должны проводиться экспериментальные исследования по разработке технологии, позволяющей получить коммерческие объемы сланцевого газа при соблюдении необходимых экологических условий и ограничений. Также необходимо было установить четкие правила и ограничения по применению технологии ГРП в принципе, отражавшие опасения населения в связи с возможными последствиями экологического характера.

В отличие от других европейских стран, в Германии не вводился запрет на применение ГРП. Вместе с тем с середины 2011 г. в стране действовал фактический добровольный мораторий, инициатором которого под давлением общественного мнения и на фоне политических дебатов стали сами добывающие компании. И хотя в свете неудачных результатов в Польше и других местах этот мораторий вряд ли привел к серьезным потерям нефтегазовых компаний в области добычи сланцевого газа, фактически было приостановлено применение ГРП на обычных месторождениях. А это уже сопряжено с упущенной выгодой концернов, успешно применявших ГРП в Германии с начала 1960-х годов (см. рис. 2). По данным «ЭксонМобил», примерно треть добываемого в Германии природного газа получена из скважин, на которых применялась технология ГРП. Поэтому дальнейшее отсутствие ясности с государственным регулированием в этой сфере деятельности грозило еще большими убытками.

Рисунок 2. Количество применений ГРП на газовых месторождениях ФРГ⁶

⁶ По данным *ExxonMobil Production Deutschland GmbH*. http://www.erdgassuche-in-deutschland.de/hydraulic_fracturing/.

Более того, за это время стала очевидной необходимость разработки новой технологии в сфере добычи нефти и газа из «нетрадиционных» источников. Поэтому фактически наиболее заинтересованной стороной принятия нового законодательства, регулирующего данную сферу деятельности, были нефтегазовые компании.

В июне 2016 г. пакет законов, регулирующий данную сферу деятельности, наконец, был принят. Пакет предполагал изменения в семь законодательных актов, тем самым достаточно широко охватывая все аспекты, связанные с деятельностью по применению ГРП. Прежде всего, проводилось разграничение между применением технологии при добыче нефти и газа на обычных месторождениях и «нетрадиционных», к которым относятся сланцевые породы. На обычных месторождениях применение ГРП фактически разрешалось, но при соблюдении ряда природоохранных требований, касающихся преимущественно состава жидкости, закачиваемой в пласт, а также ограничений применения в отдельных охраняемых природных территориях (водозаборы источников минеральных вод и пр.). При этом перед проведением ГРП отныне требуется комплексная предварительная природоохранная экспертиза. Тем самым технология ГРП, в принципе, «реабилитировалась», хотя и ставилась в жесткие экологические рамки.

Что касается применения ГРП с целью коммерческой добычи нефти и газа из «нетрадиционных» (в том числе сланцевых) пород, то предложенные правительством более мягкие формулировки в ходе парламентских дебатов были отвергнуты, и, в конечном итоге, на этот вид деятельности был введен запрет. Необходимо обратить внимание, что данный запрет относится к коммерческой добыче сланцевых углеводородов, то есть применению технологии по «американской схеме». При этом законодатели все же оставили возможность для экспериментальных и научных исследований по применению технологии ГРП, сопроводив их при этом строжайшими ограничениями, связанными с согласованием с местными органами власти, предварительными природоохранными экспертизами и контролем за выполнением предписанных мероприятий. Более того, через пять лет, в 2021 г., законодатели должны вернуться к данному вопросу, чтобы рассмотреть актуальность и оправданность этого запрета с учетом уровня развития технологий и новых научных данных.

Тем самым, несмотря на всю строгость принятого законодательства, можно говорить о том, что фактически закон учитывает сложившуюся в отрасли ситуацию и дает возможность для дальнейшего развития инновационных технологий в заданных правовых рамках. Запрет на применение ГРП по «американской» технологии, которая уже показала свою несостоятельность в Европе, вряд ли приведет к существенным потерям нефтегазовых компаний. Как уже было отмечено, из европейских сланцевых проектов уже вышли такие крупные международные компании как, например, «Шеврон». Вместе с тем, как показывает среди прочего и американский опыт, разработка перспективных технологий – удел небольших специализированных инновационных предприятий. И для них новое законодательство открывает дорогу, одновременно задавая те условия, которым новая технология добычи сланцевых нефти и газа должна соответствовать.

Таким образом, немецкие законодатели не стали вводить тотальный запрет на применение ГРП для добычи сланцевых нефти и газа, как это было сделано, например, во Франции, но создали основу для перспективных инновационных разработок в этой достаточно «чувствительной» с общественно-политической точки зрения сфере. В случае их успеха германские предприятия получают серьезное преимущество на европейском рынке.

Роль Германии в процессах европейской фискальной интеграции

Аннотация. В статье рассмотрена концепция фискальной интеграции в рамках Европейского союза и роли ФРГ в ней. Проанализированы стадии трансформации Пакта стабильности и роста (ПСР), включая принятие Фискального пакта в 2013 г. Показано ужесточение фискальной дисциплины в ЕС после кризиса 2008-2009 гг. и проблемы, возникающие в связи с реализацией положений Фискального пакта.

Фискальная интеграция – еще не устоявшийся, достаточно новый термин для Европейского союза. *Фискальный союз (fiscal union)* для обозначения не нового аспекта, но отдельного от иных аспектов европейской экономической интеграции стал звучать только после мирового финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. и последовавшего за ним кризиса суверенных долгов еврозоны.

До сих пор у европейских специалистов не сложилось единого определения фискального союза, хотя существуют работы европейских экспертов, где утверждается, что он строится в рамках еврозоны (впрочем, определение того, что именно называется фискальным союзом, отсутствует). Анализ документов ЕС позволяет предположить, что фискальный союз может включать:

- большую степень централизации фискальных ресурсов на уровне ЕС;
- дальнейшее развитие *европейских* источников пополнения Общего бюджета ЕС (вместо взносов стран-членов);
- гармонизацию налоговых систем в ЕС (еврозоне);
- фискальную дисциплину на европейском и национальном уровнях, включая и тщательно прописанный механизм дефолта;
- создание европейского механизма страхования от неблагоприятной финансовой ситуации, в том числе объединение долгов;
- создание на европейском, наднациональном уровне институтов, обладающих полнотой фискальной власти (министерство финансов ЕС/еврозоны)¹.

Исходя из вышеперечисленных составляющих фискального союза, можно определить его как передачу части национальных фискальных полномочий на наднациональный уровень.

Европейская экономическая интеграция в современном состоянии уже включает ряд элементов фискального союза: Общий бюджет², частичную налоговую гармонизацию, фискальные правила и ряд других³. Это позволяет утверждать, что еврозона, помимо валютного, обладает еще и фискальным измерением, хотя и значительно уступающим первому по своему развитию⁴. Таким образом,

* Сидорова Елена Александровна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Отдела глобальных экономических проблем и внешнеэкономической политики ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (yelena.sidorova@yahoo.com).

¹ Dąbrowski M. Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance // European Economy Discussion Papers. 2015. P. 7. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp013_en.pdf.

² Учитывая его скромный размер (приблизительно 1% ВНД стран-членов ЕС), говорить о полноценном наднациональном бюджете пока не представляется возможным, хотя формально он существует уже более полувека.

³ Dąbrowski M. What kind of fiscal union? // World Commerce Review. Sept. 2013. P. 29. http://www.worldcommercereview.com/publications/article_pdf/746.

⁴ Немецкие эксперты указывают на необходимость создания фискального ведомства, подобного ЕЦБ с его полномочиями в валютной политике. См.: Vetter S. Do all roads lead to fiscal union? Options for deeper fiscal integration in the Eurozone // Deutsche Bank Research. 2013.

дальнейшее построение фискального союза и углубление фискальной интеграции означает повышение финансовой централизации в рамках еврозоны.

В наиболее существенной на сегодняшний день части фискального союза – фискальной дисциплине – локомотивом выступает самая экономически мощная страна ЕС – Германия. Следует сразу оговориться, что, хотя с момента введения фискальных правил в лице Пакта стабильности и роста (ПСР, 1997 г.) позиция Германии не всегда являлась постоянной (см. рис. 1), но именно эта страна представляет главного и, пожалуй, единственного, инициатора основных изменений в европейской фискальной сфере. Именно в силу своей экономической мощи, ФРГ обрела необходимый «рычаг» для проведения в жизнь почти всех существенных изменений в фискальной сфере⁵.

Рисунок 1. Трансформация норм Пакта стабильности и роста

Пакт стабильности и роста был изначально предложен Германией и слово «рост» там отсутствовало, поскольку суть ПСР составлял набор фискальных правил, при соблюдении которых госфинансы стран ЕС должны были находиться в стабильном состоянии. Слово «рост» было включено по предложению Франции, в которой в то время именно эта проблема была ключевой для экономики.

В ПСР входит решение Европейского совета (*Council Resolution*) о Пакте стабильности и роста от 17 июня 1997 г. и два постановления (*Council Regulation*) от того же года. Одно из этих постановлений регламентирует ужесточение процедуры надзора над состоянием государственного бюджета и координацию экономической политики. Второе постановление касается ускорения и повышения прозрачности применения специальной процедуры при появлении избыточного (свыше 3% ВВП) дефицита бюджета (*Excessive Deficit Procedure, EDP*).

https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000304104/Do+all+roads+lead+to+fiscal+union%3F+Options+for+deeper+fiscal+integration+in+the+eurozone.PDF.

⁵ Theophanous A., Tirkides Y. European monetary and fiscal policy revisited. 2012. P. 98. <http://www.institutdelors.eu/media/tgae20112dtheophanoustirkide.pdf?pdf=ok>.

Страны-члены ЕС призваны стремиться соблюдать правила ПСР и предпринимать необходимые действия для корректировки своих бюджетных показателей. Каждая страна обязана разработать среднесрочную программу для достижения бюджетных целей (относительно показателей дефицита бюджета и госдолга), заложенных в Пакте. Бюджетные цели пересматриваются каждые три года и включаются в национальные среднесрочные бюджетные программы.

На начальном этапе внедрения ПСР ряд экспертов (в том числе немецких) утверждал, что заложенная в ПСР процедура фискального надзора не может служить полноценной основой координации экономической политики в странах ЕС. ПСР начали применять в условиях благоприятной хозяйственной конъюнктуры, а она не всегда остается таковой. Первые проблемы возникли уже в конце 2000 г., когда ряд стран ЕС вступил в фазу циклического спада. Примечательно, что в период с 1999 г. (введение евро) по 2014 г. только 3 страны (!) – Люксембург, Швеция и Финляндия – ни разу не нарушили критериев ПСР в части дефицита государственного бюджета.

Большое упущение в механизме ПСР состояло в недостаточной разработке механизмов «принуждения к исполнению». Институт, начинающий процедуру коррекции (Еврокомиссия), обязан получить поддержку от еврокомиссаров, а для одобрения дальнейших шагов в ЭКОФИН необходимо наличие квалифицированного большинства. То есть страны, нарушающие нормы ПСР, не голосуют против себя, и для блокировки процедур коррекции им необходимо всего несколько голосов от будущих нарушителей.

Экономика ЕС в 1997-2000 гг., демонстрировала устойчиво высокие для развитых стран темпы экономического роста. Средние показатели функционирования ПСР в еврозоне в 1999-2004 гг. показывали положительную динамику. Совокупный дефицит стран еврозоны сократился с –2,6% в 1997 г. до –1% в 2000 г. Проблема заключалась в том, что это происходило лишь в условиях циклического подъема. По подсчетам экономистов, для соблюдения правил ПСР в 3% дефицита госбюджета и 60% госдолга номинальный ВВП должен расти на 5% в год⁶, что является практически невыполнимой задачей даже для ФРГ.

В первую тройку нарушителей ПСР вошли, по иронии, именно те страны, которые инициировали Пакт. Первой страной, нарушившей критерий в 3%, стала Португалия, за которой последовали ФРГ и Франция. Меры в отношении нарушителей были приняты незамедлительно: в марте 2005 г. на заседании Европейского совета ПСР был вынесен первым пунктом, опередив даже Лиссабонскую стратегию.

В 2005 г. половина стран еврозоны не укладывалась в рамки ПСР: на 2005 г. процедура коррекции избыточного дефицита была инициирована в отношении 6 из 12 стран. Схожая неблагоприятная ситуация сложилась и в отношении показателя госдолга к ВВП (который не должен превышать 60%). К началу 2005 г. в семи странах еврозоны госдолг превышал этот показатель, а в двух из них даже достигал 100%. При этом наибольший прирост госдолга с 2000 г. наблюдался в ФРГ, Франции и Португалии.

В марте 2005 г. под давлением ФРГ и Франции на саммите глав государств и правительств ЕС реформа ПСР была одобрена в сторону значительного смягчения. ЭКОФИН согласился разрешить странам, в которых отмечен отрицательный экономический рост, превысить дефицит госбюджета в 3%⁷. Таким образом, ФРГ и

⁶ Mathieu C., Sterdyniak H. Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice // OFCE. Documents de travail. 2003. №2003- 02. May. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00972861/document>.

⁷ См. подробнее: Сидорова Е.А. От Пакта стабильности и роста к Фискальному пакту // Экономические стратегии. 2013. №1. С. 102-111.

Франции удалось избежать значительных штрафов за нарушение условий ПСР. Подобное решение вызвало смешанную реакцию: лидерам еврозоны «ослабили удавку на горле», но в разделении лидеров и «пелотона» проявилась политика двойных стандартов.

В Германии подобное решение было воспринято двояко. С одной стороны, штраф за несоблюдение критериев ПСР ухудшил бы и без того неблестящее положение государственных финансов, но, с другой стороны, это решение вызвало обоснованное опасение, что подобное смягчение правил ПСР подвергает риску стратегическую цель обеспечения устойчивости госфинансов в странах ЕС, за что ФРГ ратовала. Основные изменения в ПСР коснулись, в частности, превентивных мер и применения процедуры коррекции избыточного дефицита.

Реформа ПСР 2005 г. существенно ослабила стимулы к проведению строгой бюджетной политики. В результате трансформации Пакт потерял возможность поддержания бюджетной дисциплины (впрочем, следует отметить, что и раньше в его механизмах отсутствовала четко проработанная процедура «принуждения к исполнению», которая появилась лишь после 2010 г.). ПСР в итоге стал менее прозрачным, более сложным для применения, а в 2006 г. процедура коррекции против ФРГ была прекращена, несмотря на то, что немецкий госдолг составлял 78% ВВП.

Таким образом, первая же попытка применить ПСР по назначению провалилась, когда ФРГ и Франция заблокировали принятие против них санкций. Правда, стоит отметить, что смягчение норм ПСР в 2005 г. все же оказало некий положительный эффект до начала кризиса, доказательством чего может служить снижение дефицита госбюджета еврозоны до $-0,6\%$ в 2007 г.

С началом глобального финансово-экономического кризиса в 2008 г. подавляющее большинство стран ЕС перестали выполнять критерии ПСР в отношении как бюджетного дефицита, так и госдолга, в том числе ФРГ. Бюджетно-налоговая поддержка финансового сектора привела к дисбалансам в системах государственных финансов не только в еврозоне, но и в ЕС в целом. По результатам внеочередного саммита ЕС (осень 2008 г.), бюджетные ограничения на время кризиса были приостановлены. К 2010 г. средний дефицит бюджета для еврозоны составил 6%, госдолг достиг 85% ВВП, что превысило предкризисное значение почти на 20 п.п.

Уже в марте 2010 г. Германия выступила с предложением ужесточить нормы ПСР, чтобы не допустить повторения сценария предыдущих двух лет, в особенности кризиса суверенных долгов. Было высказано предложение об инкорпорации в национальные законодательства наднациональных бюджетных правил (это позднее было реализовано в Фискальном пакте).

В 2010 г. введен так называемый Европейский семестр – механизм координации бюджетной и экономической политики ЕС и еврозоны на 12-18 месяцев в соответствии с ПСР и стратегией «Европа-2020». Европейский семестр, рассчитанный на полгода, начинается ежегодным обзором экономического роста, который готовит Еврокомиссия и который включает в себя анализ достижений стратегии «Европа-2020», макроэкономических показателей и занятости. Рекомендации, основанные на этих обзорах, применяются к ЕС в целом, а затем спускаются на национальный уровень, что позволяет воздействовать на национальные госбюджеты на стадии их подготовки.

В 2011 г. канцлер ФРГ А. Меркель высказала идею о создании Фискального союза, которую поддержали ряд других стран ЕС и ЕЦБ. В конце 2011 г. ЕС по инициативе ФРГ принял новое законодательство об управлении экономикой из шести документов («*Six pack*») – пяти постановлений и одной директивы. Четыре

документа были нацелены на реформирование ПСР в сторону более строгого применения фискальных правил. Были установлены минимальные стандарты национальных бюджетных правил, усилено регулирование в части превентивных и корректирующих мер; особое внимание уделялось сокращению госдолга; кроме того, ужесточены финансовые и нефинансовые санкции за нарушение условий ПСР в странах еврозоны.

Реформа ПСР после кризиса 2008-2009 гг. ужесточила его нормы, а основным инициатором ужесточения выступила Германия. Но уже тогда высказывалось мнение о необходимости дальнейшего углубления фискальной интеграции. Например, создать наднациональное ведомство, которому бы делегировалась часть национальных фискальных полномочий. В частности, в ЕЦБ высказывалось предложение об обмене части национального суверенитета в области макроэкономической политики (особенно это касается дефицита госбюджета и госдолга) на членство в еврозоне.

Дальнейшие шаги по ужесточению фискальной дисциплины были приняты в лице так называемого пакета «Two-pack», состоящего из двух директив ЕС⁸. Этими документами вводится дополнительная координация и надзор за бюджетным процессом стран еврозоны. Положения пакета «Two-pack» расширяют ПСР (который уже был расширен пакетом «Six pack»), а также включают в право ЕС некоторые положения Фискального пакта.

В январе 2012 г. был издан специальный Кодекс поведения – подробное описание механизмов применения ПСР. В этом документе детально рассмотрены основные понятия, относящиеся к ПСР, а также даны рекомендации по содержанию Программ стабильности и конвергенции (*Stability and Convergence Programs*). Эти программы представляют собой национальные документы, в которых представлен анализ фискального положения в стране на основе наблюдений за состоянием ее госфинансов. Они являются частью Европейского семестра и разрабатываются в соответствии с правилами уже обновленного ПСР.

Как только ЕС получил ужесточенный и эффективный ПСР, ФРГ вновь выступила с требованием по углублению его реформы. По инициативе Германии был разработан проект Фискального пакта, в котором отразилось убеждение ФРГ в фискальной природе кризиса в еврозоне. Поэтому представляется логичным, что Фискальный пакт посвящен в основном двум частям ПСР — долгу и дефициту, что отражает озабоченность ФРГ именно этими характеристиками.

В марте 2012 г. 25 из 27 стран ЕС сделали «шаг на пути к фискальному союзу», подписав межправительственный «Договор стабильности, координации и управления в Экономическом и валютном союзе»⁹. Именно этот договор часто называют Фискальным пактом, хотя последний является его важной составной частью. Он вступил в силу для всех подписавших его 25 стран с апреля 2014 г.

Цель Фискального пакта — включить в национальное законодательство на конституционном (или эквивалентном) уровне часть критериев ПСР. Смысл отражения наднационального законодательства в национальных конституциях — придать ему больший вес и усложнить правительствам нарушение критериев ПСР.

⁸ Regulation (EU) №473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013: On common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area (PDF) // Official Journal of the European Union. 27 May 2013.

Regulation (EU) №472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013: On the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability (PDF) // Official Journal of the European Union. 27 May 2013.

⁹ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Brussels, 1st February 2012. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:1403_3.

Кроме того, страна, которая не ратифицирует этот Пакт, лишается возможности запросить и получить финансовую помощь со стороны ЕС. Суд ЕС получает право штрафовать страну, не включившую в национальное законодательство «правило сбалансированного бюджета». Штраф может достигать до 0,1% ВВП. Если речь идет о стране еврозоны, то сумма штрафа направляется в созданную в начале 2012 г. постоянно действующую антикризисную структуру – Европейский механизм стабилизации (*European Stability Mechanism*). Если штраф наложен на подписавшую договор страну вне еврозоны, он направляется в Общий бюджет ЕС.

Таким образом, за довольно короткий период дважды произошло существенное ужесточение ПСР, смягченного реформой 2005 г. (см. табл. 1).

Таблица 1

Ужесточение фискальной дисциплины в ЕС / еврозоне после кризиса 2008-2009 гг.

2010 год Кризис в Греции		2012 год Дискуссия об Экономическом и валютном союзе
ПСР + ст. 125 ДФЕС (оговорка о непредставлении финансовой помощи)	Отмена ст. 125 ДФЕС + обновленный ПСР + Европейский семестр + национальные фискальные правила	Евробонды + контроль над национальными бюджетами
Фискальные правила	Расширение фискальных правил + возможность в ряде случаев финансовой помощи	Финансовая помощь + прямой контроль со стороны ЕС

Источник: Dąbrowski M. Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance // European Economy Discussion Papers. 2015. P. 21. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp013_en.pdf.

Фискальный пакт, несмотря на его вступление в силу, продолжает подвергаться критике даже со стороны немецких экспертов за целый ряд положений. Например, в тексте нет оговорки о денонсации. Пока Фискальный пакт не станет составной частью основополагающих договоров о ЕС (предусматривающих выход страны из состава Союза), он, не будучи источником права ЕС, без оговорки о денонсации будет действовать неограниченное время. В связи с этим предложено включить в Фискальный пакт оговорку о денонсации, а также (что не менее важно) упоминание о возможности внесения в него изменений после определенного периода функционирования¹⁰. Предполагается, что Фискальный пакт будет включен в право ЕС не позднее 2018 г., что снимает опасения о его «вечном» действии.

К 2015 г. в ЕС были приняты все основные документы, регламентирующие фискальную дисциплину, надзор и координацию экономических политик. Но нормы ПСР все еще не выполняются: этому помешал начавшийся миграционный кризис. Вынужденный прием сотен тысяч беженцев затруднил положение в государственных финансах целого ряда стран ЕС и приведение их показателей в соответствие с критериями ПСР.

Несмотря на все реформы и усилия ФРГ, процесс фискальной интеграции затрудняет ряд объективных причин. Ряд из них касается положений уже разработанных механизмов и принятых документов. К примеру, даже в обновленном и ужесточенном ПСР до сих пор не исправлены недостатки, касающиеся

¹⁰ Gabrisch H. Der Fiskalpakt und seine wirtschaftlichen Konsequenzen. Wiesbaden Institute for Law and Economics. March 30, 2012. <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=352021002125000083002026126118009107036024008001019007007071120100020029097082111069121058118006041127001088100090092091072064030007004001088001082118088103123103084000084096028006114105101008124025120010116103093066015117100124072127005002119070020&EXT=pdf>

объективного процесса развития экономики. ПСР слишком неэффективен в обычных условиях, особенно при благоприятной хозяйственной конъюнктуре, и неоправданно жесток в периоды спадов, что отнюдь не способствует скорейшему выходу из них.

Кроме того, не потеряла актуальности проблема конфликта национальных и наднациональных интересов. Ни одна из наднациональных тем, даже связанная с политикой, не воспринимается столь болезненно, как фискальная, и наталкивается на такое сопротивление со стороны стран ЕС. Еще одна проблема, на это раз сугубо для ФРГ – как не стать «дойной коровой» для менее сильных экономик. Фискальные инициативы Германии не только встречают сопротивление со стороны коллег по союзу, но часто у них возникает соблазн переложить на плечи экономического лидера ЕС всю тяжесть кризиса и издержки посткризисного восстановления экономики. Особенно ярко подобная тенденция выявилась при дискуссии о евробондах. При этом объективно ФРГ не сможет в одиночку нести подобное бремя, но готова стать примером фискальной дисциплины для всех прочих стран.

Пакт стабильности и роста, Фискальный пакт – это лишь первые шаги по пути к созданию Фискального союза, и, в итоге, единой системе государственных финансов в ЕС. Впрочем, целый ряд актуальных нерешенных проблем значительно замедляет фискальную интеграцию. Однако процесс наднациональной фискальной консолидации, как представляется, уже необратим, именно в силу того, что инициатором и локомотивом этого процесса выступает самая мощная экономика Европейского Союза.

Роль России и Украины во внешней торговле Германии: текущая ситуация и перспективы

Аннотация. В статье проводится сравнительный анализ развития германо-российской и германо-украинской товарной торговли. С 2009 г. торговые отношения ФРГ с обеими странами находятся в кризисном состоянии, в то же время в 2015-2016 гг. проявляются заметные различия: на российском направлении негативная тенденция усиливается, на украинском – ослабевает и начинает трансформироваться в позитивную. Рассмотрение товарных структур торговли ФРГ с этими странами, главных отраслей и товаров германского экспорта/импорта и основных факторов динамики торговых потоков свидетельствует: если характеристики экспорта почти одинаковы, то в импорте нет ничего общего (импорт из России сконцентрирован на сырье, из Украины – на автокомпонентах и других готовых изделиях). При сохранении наблюдаемых в последние годы тенденций доминирование России над Украиной в товарообороте с Германией будет постепенно ослабевать, рейтинги стран в качестве рынков сбыта и поставщиков для компаний ФРГ начнут сближаться, а это неизбежно приведет к политическим сдвигам.

Россия и Украина являются наиболее значительными рынками сбыта для германских товаров на постсоветском пространстве. В настоящее время российское направление гораздо важнее для Германии, чем украинское – как по экспорту, так и по импорту. Но можно ли считать такое положение дел вечным? Есть основания полагать, что изменения вполне возможны. Сегодня этот процесс находится в самом начале и он вряд ли будет быстрым. Тем не менее анализ намечающихся тенденций необходим, именно он и является целью данной статьи.

Сначала будет рассмотрено значение России и Украины в качестве торговых партнеров Германии, затем – динамика германской торговли с этими странами за последние годы, далее – товарные структуры торговли, главные отрасли и товары экспорта и импорта, а также основные факторы динамики экспорта и импорта. Наконец, будет представлен краткий прогноз развития ситуации в обозримом будущем. Все расчеты базируются на данных Федерального статистического ведомства ФРГ¹.

Россия и Украина как торговые партнеры Германии

На диаграммах 1 и 2 представлена динамика товарооборота Германии с Россией и Украиной в 1993-2015 гг.

Мы видим, что в 1993-2008 гг. торговля Германии с этими странами развивалась весьма успешно, спады были недолгими, их максимальная глубина составила 22% в 1998-1999 г. у России и 24% в 1999 г. у Украины. В 2009 г. произошел перелом: сначала товарооборот сильно сократился (с Россией – на 34%, с Украиной – на 41%), затем имел место кратковременный рост (до 2011 г. с Украиной и до 2012 г. с Россией), после чего снижение возобновилось. На конец 2015 г. размеры провала достигли 36% за три года у России и 37% за четыре года у Украины.

* Грачева Мария Владимировна, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Отдела экономической теории ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (mgracheva@mail.ru).

¹ Statistisches Bundesamt. Genesis-Online Datenbank. Statistik 51000. Außenhandel. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>.

Следует отметить, что германская статистика двусторонней торговли сильно отличается от российской. В 2015 г. германо-российский товарооборот составил: по германским данным – 57 млрд. долл., по российским данным – 46 млрд. долл.², это означает 25%-ную разницу в пользу германской статистики. Отклонение германских данных от украинских тоже имеет место, однако оно гораздо меньше, а именно 4% в пользу украинской статистики (в 2015 г. германо-украинский товарооборот составил 5,1 млрд. долл. по германским данным и 5,3 млрд. долл. по украинским данным)³.

Как выглядят Россия и Украина в качестве торговых партнеров Германии в целом за 1993-2015 гг. в сравнении с остальными странами с формирующимися рынками (СФР)? Выделение группы СФР произведено согласно перечню, публикуемому Германским федеральными банком⁴.

Приведенные в таблице 1 данные свидетельствуют об отставании России и Украины от остальных СФР. Показатели товарооборота и экспорта из ФРГ у России

² Федеральная таможенная служба России. Внешняя торговля Российской Федерации по основным странам за январь-декабрь 2015 г. http://www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view=category&id=125&Itemid=1976.

³ Государственная служба статистики Украины. Внешняя торговля Украины товарами со странами ЕС в 2015 году. <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

⁴ Deutsche Bundesbank. Zahlungsbilanzstatistik Januar 2016. Statistisches Beiheft 3 zum Monatsbericht. S. 60-61. https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Statistische_Beihefte_3/2016/2016_01_zahlungsbilanzstatistik.pdf?__blob=publicationFile.

и Украины росли медленнее, а колебались сильнее, чем у остальных СФР; по импорту в ФРГ преимущество в скорости роста – на стороне России и Украины, однако этот рост гораздо менее устойчив, чем у остальных СФР.

Таблица 1
Характеристики динамики товарной торговли Германии с Россией, Украиной и
остальными странами с формирующимися рынками (СФР)

Страна/группа стран	Среднегодовой темп прироста торговли Германии в 1993-2015, %			Коэффициент колеблемости годовых темпов прироста торговли Германии в 1993-2015, %		
	товарооборот ФРГ	экспорт из ФРГ	импорт в ФРГ	товарооборот ФРГ	экспорт из ФРГ	импорт в ФРГ
Россия	7,1	6,2	8,0	177,9	216,8	168,4
Украина	7,2	6,2	9,8	170,0	191,5	149,5
Остальные СФР	7,6	7,7	7,5	84,5	77,3	99,2

Все таблицы в статье составлены на основе указанного выше источника германской статистики.

В таблице 2 представлены изменения, происходившие в 1993-2015 гг. в иерархии 25 главных торговых партнеров Германии среди СФР (в нее включены СФР, занявшие первые 25 мест по товарообороту с Германией в 2015 г.).

Таблица 2
Товарооборот Германии с 25 СФР

Страна	1993			2008			2015		
	млрд. евро	место среди СФР	место в мире	млрд. евро	место среди СФР	место в мире	млрд. евро	место среди СФР	место в мире
Китай	12,0	1	12	94,9	1	6	162,7	1	4
Россия	11,3	2	13	69,4	2	10	51,5	2	13
Южная Корея	5,8	4	21	18,0	4	22	25,5	3	20
Бразилия	4,4	6	27	18,2	3	21	18,4	4	23
Индия	3,2	10	32	13,5	5	26	17,3	5	25
Тайвань	6,8	3	19	10,5	8	30	15,6	6	27
Мексика	2,6	15	39	11,3	7	29	15,5	7	28
ОАЭ	1,3	23	50	8,7	10	34	15,5	8	29
ЮАР	3,5	8	30	12,6	6	27	15,5	9	30
Сингапур	4,0	7	29	9,1	9	33	12,5	10	33
Малайзия	3,0	12	34	8,4	11	37	11,8	11	34
Саудовская Аравия	2,8	13	36	6,7	13	40	10,8	12	35
Вьетнам	0,4	39	70	3,4	24	54	10,3	13	37
Таиланд	3,3	9	31	5,9	17	44	9,1	14	39
Гонконг	4,8	5	25	6,2	15	42	7,6	15	41
Индонезия	3,0	11	33	4,9	18	45	6,6	16	42
Израиль	2,3	16	40	4,3	20	47	5,8	17	45
Бангладеш	0,3	41	73	2,0	34	64	5,2	18	46

Страна	1993			2008			2015		
	млрд. евро	место среди СФР	место в мире	млрд. евро	место среди СФР	место в мире	млрд. евро	место среди СФР	место в мире
Филиппины	1,2	24	51	2,7	28	58	5,2	19	47
Египет	1,3	20	47	3,9	21	49	5,1	20	48
Украина	1,0	28	55	8,2	12	38	4,6	21	49
Аргентина	1,6	18	44	3,6	23	53	4,2	22	51
Казахстан	0,5	36	65	6,1	16	43	4,1	23	52
Алжир	1,5	19	45	3,2	25	55	4,0	24	53
Чили	1,0	27	54	3,8	22	50	3,9	25	54

Россия занимает среди СФР неизменное 2-е место после Китая (в то же время отставание России от Китая выросло с 10%-ного в 1993 г. до более чем трехкратного в 2015 г.). Украина поднялась с 28-го места в 1993 г. на 12-е место в 2008 г. и затем откатилась обратно до 21-го места в 2015 г.

Позиции России и Украины среди партнеров Германии в мире по товарообороту менялись следующим образом:

- Россия начала с 13-го места в 1993 г., поднялась до 10-го места в 2008 г. и повторила это достижение в 2012 г., а затем вернулась на 13-е место в 2015 г.;

- Украина поднялась в 1993-2008 гг. с 55-го на 38-е место и откатилась на 49-е место в 2015 г.

В таблице 3 показано, за счет какого компонента торговли – экспорта или импорта – происходили эти изменения.

Таблица 3
Рейтинги России и Украины во внешней торговле Германии

Показатель	Место в мире									
	Россия					Украина				
	1993	1999	2008	2012	2015	1993	1999	2008	2012	2015
Экспорт товаров из ФРГ	12	20	12	11	15	46	48	32	36	45
Импорт товаров в ФРГ	13	16	7	6	12	65	52	51	57	51

Улучшение рейтинга России в 1993-2012 гг. шло за счет импорта в ФРГ, а ухудшение в 2012-2015 гг. – за счет обоих направлений. Регресс рейтинга Украины произошел за счет экспорта из ФРГ, тогда как подъем по импорту удалось сохранить до настоящего времени.

Динамика торговли Германии с Россией и Украиной в 2012-2016 гг.

Снижение товарооборота Германии с Россией происходило в 2013-2015 гг. с ускорением (-5% в 2013 г., -12% в 2014 г., -24% в 2015 г.). В 2013-2014 гг. главным фактором отрицательной динамики был экспорт из ФРГ (импорт в ФРГ тоже уменьшался, но гораздо слабее), а в 2015 г. эту роль сыграли оба направления торговли почти в равной мере (импорт в ФРГ из России в абсолютном выражении упал даже сильнее, чем экспорт из ФРГ в Россию).

Процесс сокращения товарооборота Германии с Украиной шел иначе: в первые три года он нарастал (-1% в 2012 г., -3% в 2013 г., -25% в 2014 г.), а вот в 2015 г. затормозился (-12%). В 2012 г. главным фактором снижения стал импорт в ФРГ, затем эта роль полностью перешла к экспорту из ФРГ. В 2013-2015 гг. импорт в ФРГ из Украины рос (хотя и невысокими темпами), частично компенсируя негативную динамику германского экспорта в Украину.

В 2016 г. торговля Германии с Россией сократилась на 7% (экспорт снизился на 0,3%, импорт – на 12%), с Украиной – выросла на 14% (экспорт увеличился на 18%, импорт – на 7%). Россия заняла среди торговых партнеров Германии 13-е место по товарообороту, в том числе 16-е по экспорту и 13-е по импорту, Украина – 48-е место по товарообороту, в том числе 44-е по экспорту и 46-е по импорту.

Если в 2014 г. товарооборот ФРГ-РФ (67,5 млрд. евро) в 13 раз превысил товарооборот ФРГ-Украина (5,2 млрд. евро), то в 2016 г. российское доминирование сузилось до 9-кратного (48,0 млрд. и 5,4 млрд. евро соответственно). Россия является на порядок более важным торговым партнером Германии, чем Украина, однако налицо заметное сокращение разрыва.

Товарные структуры германо-российской и германо-украинской торговли

В таблице 4 представлены структуры германо-российской и германо-украинской торговли в разрезе четырех товарных групп, выделенных в соответствии с повышением степени обработки товаров (продовольствие, сырье, полуфабрикаты, готовые изделия), в сравнении с показателями Китая (главного партнера Германии среди СФР) и остальных СФР.

Таблица 4

Распределение товаров внешней торговли Германии по группам в соответствии с повышением степени обработки товаров, 2015

Товарная группа		Экспорт из ФРГ в				Импорт в ФРГ из			
		РФ	Украину	КНР	остальные СФР	РФ	Украины	КНР	остальные СФР
Код	Название	%							
1-4	Продовольствие	4,1	8,2	1,9	4,9	0,8	13,9	1,8	11,8
5	Сырье	0,3	0,9	0,4	0,5	68,0	8,0	0,4	13,7
6	Полуфабрикаты	1,8	3,4	2,2	3,8	25,3	9,6	1,0	5,9
7-8	Готовые изделия	93,8	87,5	95,5	90,7	5,9	68,5	96,8	68,6
Всего*		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* за вычетом возвращенных и замененных товаров.

Анализ этих структур позволяет указать на следующую специфику. В экспорте из ФРГ серьезных различий нет: максимальный разрыв ограничен 8 процентными пунктами (п.п.), он наблюдается между Украиной и Китаем по доле готовых изделий (в пользу Китая). А вот в импорте в ФРГ Россия стоит особняком – и от Украины, и от Китая, и от остальных СФР. С одной стороны, Россия превосходит всех по доле сырья: Китай – на 68 п.п., Украину – на 60 п.п., остальные СФР – на 54 п.п. С другой стороны, Россия отстает по доле готовых изделий: от Украины и остальных СФР – на 63 п.п., от Китая – на 91 п.п.

Германский импорт из России сконцентрирован на сырье – товарах низкой степени обработки (их доля составляет 68,0%), а германский импорт из Украины – на готовых изделиях, товарах высокой степени обработки (их доля составляет

68,5%). Кроме того, в импорте ФРГ из России заметную роль играют полуфабрикаты (25%), а в импорте ФРГ из Украины – продовольствие (14%).

Структура торговли в разрезе четырех крупных товарных групп позволяет провести анализ в первом приближении. Для углубленного анализа необходимо рассмотреть распределение товаров германо-российской и германо-украинской торговли по отраслям промышленности в разрезе двузначной классификации (всего в германской статистике 30 отраслей промышленности по двузначной классификации, однако поскольку торговля в энергоснабжении между Германией и двумя рассматриваемыми странами отсутствует, остаются 29 отраслей). Среди этих 29 отраслей были выделены важнейшие для торгового взаимодействия отрасли, а именно те, у которых доли в экспорте/импорте составили более 5% в 2015 г. В рамках этих важнейших отраслей были выявлены самые крупные товарные позиции по четырехзначной классификации. Кроме того, для этих отраслей были определены места России/Украины среди стран-партнеров Германии по отраслевому экспорту/импорту в 2010 г. и 2015 г., а также рассчитаны доли России/Украины в общегерманских отраслевых показателях экспорта/импорта.

Главные отрасли/товары экспорта из ФРГ и импорта в ФРГ

Результаты углубленного анализа структуры экспорта из ФРГ представлены в таблице 5 (экспорт в Россию) и в таблице 6 (экспорт в Украину).

*Таблица 5
Экспорт из Германии в Россию*

Отрасль с долей в экспорте из ФРГ в РФ более 5%, 2015		Доля отрасли в экспорте из ФРГ в РФ, 2015, %	Товарная позиция с наибольшей долей в экспорте отрасли из ФРГ в РФ, 2015 (код_название)	Место РФ среди стран-партнеров ФРГ по экспорту отрасли			Доля РФ в общегерманском экспорте отрасли, %		
код	название			2010	2014	2015	2010	2014	2015
28	Общее машиностроение	22,3	2829_Прочие машины без отраслевой специализации	7	7	11	4,0	4,1	2,9
29	Автомобилестроение и выпуск автокомпонентов	16,3	2910_Автомобили и автомобильные моторы	11	11	19	2,6	2,5	1,6
20	Химическая промышленность	12,0	2016_Пластмассы в первичных формах	12	13	13	2,8	2,8	2,4
21	Фармацевтическая промышленность	7,1	2120_Специальные фармацевтические вещества и фармацевтические изделия	10	9	12	2,7	3,0	2,2
27	Электротехническая промышленность	6,9	2712_Устройства для распределения электроэнергии	12	12	16	3,1	3,0	2,1
89	Прочие отрасли	6,9	8900_Прочие товары	13	15	16	2,5	1,9	1,7
26	Электронная промышленность	5,9	2651_Контрольно-измерительная техника	12	16	21	2,6	2,0	1,3
Всего 7 отраслей с долей в экспорте из ФРГ в РФ более 5%		77,3	2910_Автомобили и автомобильные моторы	12	12	14	3,0	2,9	2,0
Всего экспорт из ФРГ в РФ		100,0	2910_Автомобили и автомобильные моторы	13	13	15	2,8	2,6	1,8

Таблица 6
Экспорт из Германии в Украину

Отрасль с долей в экспорте из ФРГ в Украину более 5%, 2015		Доля отрасли в экспорте из ФРГ в Украину, 2015, %	Товарная позиция с наибольшей долей в экспорте отрасли из ФРГ в Украину, 2015 (код_название)	Место Украины среди стран-партнеров ФРГ по экспорту отрасли			Доля Украины в обще-германском экспорте отрасли, %		
код	название			2010	2014	2015	2010	2014	2015
28	Общее машиностроение	17,8	2830_Машины для сельского и лесного хозяйства	39	41	46	0,5	0,4	0,3
20	Химическая промышленность	17,2	2020_Средства борьбы с вредителями и средства защиты растений	32	35	35	0,6	0,5	0,5
29	Автомобилестроение и выпуск автокомпонентов	11,1	2910_Автомобили и автомобильные моторы	39	51	55	0,3	0,2	0,1
27	Электротехническая промышленность	6,8	2733_Электроустановочный материал	37	42	47	0,6	0,3	0,3
21	Фармацевтическая промышленность	6,8	2120_Специальные фармацевтические вещества и фармацевтические изделия	27	31	42	0,6	0,5	0,3
26	Электронная промышленность	5,7	2620_Устройства для обработки данных и периферийные устройства	41	45	49	0,3	0,2	0,2
10	Пищевая промышленность	5,2	1083_Кофе, чай, кофезаменители	25	31	39	0,6	0,5	0,4
Всего 7 отраслей с долей в экспорте из ФРГ в Украину более 5%		70,5	2910_Автомобили и автомобильные моторы	39	41	46	0,5	0,3	0,3
Всего экспорт из ФРГ в Украину		100,0	2910_Автомобили и автомобильные моторы	38	43	45	0,5	0,3	0,2

В экспорте из Германии в Россию выделяются 7 важнейших отраслей с долей более 5%: общее машиностроение, автомобилестроение, химическая промышленность, фармацевтическая промышленность, электротехническая промышленность, прочие отрасли, электронная промышленность. Лидер с долей 22% – общее машиностроение, крупнейшая товарная позиция в этой отрасли – машины без отраслевой специализации, а крупнейшая товарная позиция всего германского экспорта в Россию – автомобили и автомобильные моторы. Более 50% экспорта из ФРГ в РФ приходится на продукцию трех отраслей (общего машиностроения, автомобилестроения, химической промышленности).

В 2010-2015 гг. позиции России в качестве потребителя германских экспортных товаров по всем отраслям ухудшились (как по страновому рейтингу, так и по доле в общегерманском экспорте), наибольшие потери понесли электроника (-9 пунктов странового рейтинга) и автомобилестроение (-8 пунктов). В целом по

экспорту из ФРГ Россия спустилась с 13-го на 15-место среди стран-партнеров Германии, а доля РФ в общегерманском экспорте упала с 3 до 2% (на 1 п.п.).

В экспорте из Германии в Украину выделяются тоже 7 важнейших отраслей с долей более 5%: общее машиностроение, химическая промышленность, автомобилестроение, электротехническая промышленность, фармацевтическая промышленность, электронная промышленность и пищевая промышленность. Лидер с долей 18% – общее машиностроение, крупнейшая товарная позиция в этой отрасли – машины для сельского и лесного хозяйства, а крупнейшая товарная позиция всего германского экспорта в Украину – автомобили и автомобильные моторы. Более 50% экспорта из ФРГ в Украину приходится на продукцию четырех отраслей (общего машиностроения, химической промышленности, автомобилестроения, электротехнической промышленности).

В 2010-2015 гг. позиции Украины в качестве потребителя германских экспортных товаров по всем отраслям ухудшились (как по страновому рейтингу, так и по доле в общегерманском экспорте), наибольшие потери понесли автомобилестроение (-16 пунктов странового рейтинга) и фармацевтика (-15 пунктов). В целом по экспорту из ФРГ Украина спустилась с 38-го на 45-е место среди стран-партнеров Германии, а доля Украины в общегерманском экспорте упала с 0,5 до 0,2% (на 0,3 п.п.).

Можно сделать вывод, что *главные отрасли/товары экспорта из Германии в Россию и Украину имеют много общего.*

❖ Состав первой тройки отраслей-экспортеров одинаков (общее машиностроение, автомобилестроение, химическая промышленность), лидер экспорта из ФРГ в обе страны один и тот же – общее машиностроение. Крупнейшая товарная позиция германского экспорта в обе страны – автомобили и моторы.

❖ Совпадают и 3 из 4 отраслей, занимающих с 4-го по 7-е места в экспорте из ФРГ в Россию и Украину: фармацевтическая, электротехническая, электронная. Крупнейшая товарная позиция фармацевтического экспорта одна и та же – специальные фармацевтические вещества и изделия. Единственными неодинаковыми отраслями являются прочие отрасли (Россия) и пищевая промышленность (Украина).

❖ Отраслевое ядро, на которое приходится более 50% экспорта из Германии, включает в себя 3 отрасли для России (общее машиностроение, автомобилестроение, химическую промышленность) и 4 отрасли для Украины (те же три, что для России, а также электротехническую промышленность).

❖ Значение обеих стран для ФРГ в качестве потребителей германских товаров в 2010-2015 гг. серьезно уменьшилось во всех отраслях, как по страновому рейтингу, так и по доле в общегерманском экспорте. На обоих направлениях германский экспорт понес серьезные потери в автомобилестроении.

Результаты углубленного анализа структуры импорта в ФРГ представлены в таблице 7 (импорт из России) и в таблице 8 (импорт из Украины).

В германском импорте из России выделяются три важнейшие отрасли с долей более 5%: нефте-/газодобыча, коксохимия/нефтепереработка, черная и цветная металлургия. Лидер с долей 63% – нефте-/газодобыча, крупнейшая товарная позиция в этой отрасли – нефть, она же является крупнейшей товарной позицией всего германского импорта из России. Более 50% импорта в ФРГ из РФ приходится на продукцию одной отрасли – нефте-/газодобычи.

В 2010-2015 гг. позиции России в качестве поставщика импортных товаров для Германии изменялись следующим образом:

- в металлургии ухудшились как по страновому рейтингу, так и по доле в общегерманском экспорте;

- в нефте-/газодобыче Россия сохранила лидерство по страновому рейтингу, однако ее доля в общегерманском импорте сильно упала (с 36 до 31%, т.е. на 5 п.п.);

- в коксохимии/нефтепереработке Россия поднялась с 3-го на 2-е место по страновому рейтингу и увеличила свою долю с 10 до 19%, однако весь этот рост произошел в период 2010-2014 гг., тогда как в 2015 г. доля в общегерманском импорте упала с 23 до 19% (на 4 п.п.).

В целом по импорту в ФРГ Россия спустилась с 10-го на 12-е место среди стран-партнеров Германии, а доля РФ в общегерманском импорте снизилась с 4 до 3% (на 1 п.п.).

Таблица 7
Импорт в Германию из России

Отрасль с долей в импорте в ФРГ из РФ более 5%, 2015		Доля отрасли в импорте в ФРГ из РФ, 2015, %	Товарная позиция с наибольшей долей в импорте отрасли в ФРГ из РФ, 2015 (код_название)	Место РФ среди стран-партнеров ФРГ по импорту отрасли			Доля РФ в общегерманском импорте отрасли, %		
код	название			2010	2014	2015	2010	2014	2015
06	Нефте-/газодобывающая промышленность	63,4	0610_Нефть	1	1	1	36,2	33,1	31,0
19	Коксохимическая и нефтеперерабатывающая промышленность	12,9	1920_Нефтепродукты	3	2	2	9,6	22,8	19,0
24	Черная и цветная металлургия	10,7	2444_Медь и медные полуфабрикаты	6	7	7	7,2	5,7	6,1
Всего 3 отрасли с долей в импорте в ФРГ из РФ более 5%		87,0	0610_Нефть	1	1	1	21,1	22,3	19,4
Всего импорт в ФРГ из РФ		100,0	0610_Нефть	10	10	12	4,0	4,2	3,1

В германском импорте из Украины выделяются 6 важнейших отраслей с долей более 5%: автомобилестроение и выпуск автокомпонентов, черная и цветная металлургия, швейная промышленность, сельское хозяйство, пищевая промышленность, горнорудная промышленность. Лидер с долей 26% – автомобилестроение и выпуск автокомпонентов, крупнейшая товарная позиция в этой отрасли – электротехника/электроника для автомобильных моторов, она же является крупнейшей товарной позицией всего германского импорта из Украины.

Более 50% импорта в ФРГ из Украины приходится на продукцию четырех отраслей – автомобилестроения, металлургии, швейной промышленности, сельского хозяйства.

В 2010-2015 гг. позиции Украины в качестве поставщика импортных товаров для Германии изменялись следующим образом:

- в 2 отраслях – в металлургии и пищевой промышленности – ухудшились как по страновому рейтингу, так и по доле в общегерманском экспорте;
- в 3 отраслях – автомобилестроении, сельском хозяйстве и горнорудной промышленности – заметно улучшились по обоим параметрам;
- в швейной промышленности улучшился страновой рейтинг и немного снизилась доля в общегерманском экспорте.

В целом по импорту в ФРГ Украина спустилась с 50-го на 51-е место среди стран-партнеров Германии, а доля Украины в общегерманском импорте сохранилась на уровне 0,2%.

Таблица 8
Импорт в Германию из Украины

Отрасль с долей в импорте в ФРГ из Украины более 5%, 2015		Доля отрасли в импорте в ФРГ из Украины, 2015, %	Товарная позиция с наибольшей долей в импорте отрасли в ФРГ из Украины, 2015 (код_название)	Место Украины среди стран-партнеров ФРГ по импорту отрасли			Доля Украины в общегерманском импорте отрасли, %		
код	название			2010	2014	2015	2010	2014	2015
29	Автомобилестроение и выпуск автокомпонентов	25,5	2931_Прочие электрические и электронные устройства для автомобильных моторов	30	27	27	0,3	0,4	0,5
24	Черная и цветная металлургия	12,9	2410_Чугун, сталь и ферросплавы	21	33	34	1,1	0,4	0,4
14	Швейная промышленность	9,3	1413_Прочая верхняя одежда	27	25	25	0,6	0,6	0,5
01	Сельское хозяйство и охота	7,6	0111_Зерно (кроме риса), бобовые, семена масличных культур	59	25	37	0,2	0,7	0,4
10	Пищевая промышленность	6,2	1012_Мясо птицы	45	55	55	0,2	0,2	0,2
07	Горнорудная промышленность	5,7	0710_Железная руда	23	12	11	0,3	1,2	1,5
Всего 6 отраслей с долей в импорте в ФРГ из Украины более 5%		67,2	2931_Прочие электрические и электронные устройства для автомобильных моторов	36	38	37	0,5	0,4	0,4
Всего импорт в ФРГ из Украины		100,0	2931_Прочие электрические и электронные устройства для автомобильных моторов	50	50	51	0,2	0,2	0,2

Таким образом, можно сделать вывод, что *главные отрасли/товары импорта в Германию из России и Украины – мало общего.*

❖ У России лишь 3 отрасли имеют долю более 5% идущего из нее германского импорта, у Украины таких отраслей 6. Среди этих отраслей есть лишь одно совпадение – металлургия, но и в этой отрасли самые крупные товарные позиции разные (из России – медь, из Украины – чугун/сталь/ферросплавы).

❖ Крупнейшие товарные позиции для германского импорта различны: из России – нефть, из Украины – электротехника/электроника для автомобильных моторов.

❖ Отраслевое ядро, на которое приходится более 50% импорта в ФРГ, включает в себя 1 отрасль для России (нефте-/газодобычу) и 4 отрасли для Украины (автомобилестроение, металлургию, швейную промышленность, сельское хозяйство).

❖ Значение стран в качестве поставщиков для ФРГ в 2010-2015 гг. изменялось по-разному. Россия осталась лидером в нефти-/газодобыче, улучшила страновой рейтинг в коксохимии/нефтепереработке и ухудшила его в металлургии. Динамика долей РФ в общегерманском импорте была негативной у нефте-/газодобычи и у металлургии, а у коксохимии/нефтепереработки доля выросла в 2010-2014 гг. и потеряла почти треть этого прироста в 2015 г. Украина укрепилась в 3 отраслях из 6, а именно в автомобилестроении, сельском хозяйстве и горнорудной промышленности, удержала позиции в швейной промышленности и ослабла в металлургии и пищевой промышленности. В целом Россия спустилась с 10-го на 12-е место (доля упала на 1 п.п.), Украина – с 50-го на 51-е место (доля осталась на прежнем уровне).

Основные факторы динамики экспорта из ФРГ и импорта в ФРГ

Перейдем к основным факторам динамики торговли Германии с Россией и Украиной. Эти факторы были определены как отрасли по двузначной классификации и товарные позиции по четырехзначной классификации, которые показали наибольшие объемы увеличения или уменьшения экспорта или импорта и совокупная доля которых составила более 50% совокупного роста или спада соответствующих торговых потоков в 2010-2014 гг. и в 2015 г.

Основными факторами динамики экспорта в Россию стали:

- общее машиностроение (машины без отраслевой специализации) и автомобилестроение (автомобили и моторы) – как в 2010-2014 гг. (доли отраслей в совокупном росте – 24,8% и 22,0%), так и в 2015 г. (доли в совокупном спаде – 25,1% и 21,6%), а также
- фармацевтическая промышленность (специальные фармацевтические вещества и изделия) в 2010-2014 гг. (11,5% совокупного роста) и
- электротехническая промышленность (бытовая электротехника) в 2015 г. (7,4% совокупного спада).

Основными факторами динамики экспорта в Украину стали:

- прочие отрасли (прочие товары), автомобилестроение (автомобили и моторы) и электротехническая промышленность (электромоторы, генераторы, трансформаторы) 2010-2014 гг. (доли отраслей в совокупном спаде – 19,8%, 18,9%, 11,6%), а также
- общее машиностроение (машины без отраслевой специализации), фармацевтическая промышленность (специальные фармацевтические вещества и изделия), металлургия (драгметаллы и полуфабрикаты из них) и пищевая промышленность (кофе, чай) в 2015 г. (доли в совокупном спаде – 20,1%, 13,7%, 13,0%, 11,9%).

Сравнение указанных основных факторов позволяет сделать следующие выводы:

- в перечни ключевых двигателей германского экспорта в Россию и Украину вошли все отрасли, отнесенные к ядру важнейших экспортирующих отраслей в рассматриваемые страны, кроме химической промышленности;
- динамика экспорта из ФРГ в обе страны в 2010-2015 гг. в наибольшей мере зависела от двух отраслей – общего машиностроения (машины без отраслевой специализации) и автомобилестроения (автомобили и моторы);
- импульсы от общего машиностроения и автомобилестроения (к росту или к спаду) были однонаправленными и одинаковыми для обеих стран (экспорт обеих отраслей в обе страны или одновременно рос – в 2011-2012 гг., или одновременно падал – в 2013-2015 гг., разнонаправленного и различного для рассматриваемых стран движения не было);

- экспорт продукции остальной промышленности (в первую очередь электронной – для России, прочей и электротехнической – для Украины) играл второстепенную роль, либо усиливая импульсы со стороны общего машиностроения и автомобилестроения, либо смягчая их.

Основными факторами динамики импорта из России стали:

- коксохимия/нефтепереработка (нефтепродукты) в 2010-2014 гг. (55,0% совокупного роста) и

- нефте-/газодобыча (нефть) в 2015 г. (70,8% совокупного спада).

Основными факторами динамики импорта из Украины стали:

- автомобилестроение (электротехника/электроника для автомобильных моторов) – как в 2010-2014 гг. (23,7% совокупного роста) так и в 2015 г. (56,2% совокупного роста), а также

- сельское хозяйство (зерно) в 2010-2014 гг. (29,3% совокупного роста).

Сравнение указанных основных факторов позволяет сделать следующие выводы:

- в перечни ключевых двигателей германского импорта из России и Украины вошли все отрасли, отнесенные к ядру важнейших импортирующих отраслей, за исключением одной отрасли в случае с Украиной (швейной промышленности);

- динамика импорта в ФРГ из России в 2010-2015 гг. зависела от двух отраслей – нефте-/газодобычи (нефть) и коксохимии/нефтепереработки (нефтепродукты): если они давали германскому импорту однонаправленные импульсы (к росту в 2011-2012 гг. и к спаду в 2015 г.), то практически полностью определяли итоговый рост/спад импорта, а если их импульсы были разнонаправленными (к спаду от нефте-/газодобычи и к росту от коксохимии/нефтепереработки в 2013-2014 гг.), то итоговый спад определялся масштабами, в которых спад нефти замещался ростом нефтепродуктов, при этом влияние металлургии (медь и медные полуфабрикаты) на динамику импорта в Германию из России было крайне незначительным;

- динамика импорта в ФРГ из Украины в 2010-2015 гг. в наибольшей степени зависела от трех отраслей – автомобилестроения (электротехника/электроника для автомобильных моторов), металлургии (чугун/сталь/ферросплавы) и сельского хозяйства (зерно), иногда к ним добавлялось некоторое влияние пищевой промышленности (мясо птицы), горнорудной промышленности (железная руда) и химической промышленности (краски). Генерируемые этими отраслями импульсы были разной направленности и разной силы, но в целом только у металлургии и химической промышленности преобладали отрицательные импульсы. В последние три года главным фактором роста германского импорта из Украины является автомобилестроение.

Остановимся на динамике германского импорта из рассматриваемых стран в течение четырех последних лет.

Спад импорта из России начался еще в 2013 г., до политических осложнений и санкций и до снижения цен на нефть. Главной причиной стало сокращение импорта российских нефти и газа, причем этому предшествовал опережающий сигнал – еще в 2012 г., в пору наивысшего расцвета германо-российской торговли, началось падение российской доли в германском импорте нефти и газа. Эта доля достигла своего максимума в 2011 г. на уровне 37% и в 2012-2015 гг. неуклонно снижалась со средней скоростью 1,5 п.п. в год, достигнув 31% в 2015 г.

В 2016 г. российская доля поднялась до 35%, однако стоимость общегерманского импорта нефти и газа упала на 24% (главным образом из-за падения цен, но частично и из-за сокращения физических объемов), поэтому в итоге

стоимость российского импорта нефти и газа снизилась на 15%. Одновременно выросла доля другой страны, а именно Нидерландов (с 8 до 16% германского импорта нефти и газа в 2010-2016 гг.). В последние три года суммарная доля Норвегии и Нидерландов превышает долю России.

В германском импорте нефтепродуктов нидерландская доля росла еще быстрее: в 2010-2015 гг. она увеличилась почти вчетверо, с 12 до 47%, причем в 2015 г. нидерландская доля выросла на те же 4 п.п., на которые упала российская доля. В 2016 г. в импорте нефтепродуктов сложилась ситуация, сходная с импортом нефти и газа: российская доля подросла (на 3 п.п., до 22%), но общая стоимость импорта заметно сократилась (а именно, на 16%), поэтому стоимость российского импорта нефтепродуктов в итоге упала на 5%.

В 2012-2014 гг. российские доли в германском импорте нефти и газа и в германском импорте нефтепродуктов двигались в противоположных направлениях: нефтегазовая падала, нефтепродуктовая росла. Именно поэтому в 2012 г. импорт в ФРГ из России увеличился, несмотря на падение нефтегазовой доли, а снижение импорта в 2013-2014 гг. было не слишком сильным: оно составило 4,5 млрд. евро за 2 года. А вот в 2015 г. этот механизм сломался: обе доли упали, соответственно и сокращение импорта из России составило 8,6 млрд. евро за 1 год. В 2016 г., как указано выше, российские доли поднялись, но снижение общей стоимости импорта по нефти/газу и нефтепродуктам перекрыло рост долей, и в итоге российский импорт уменьшился. Таким образом, в течение последних четырех лет импорт нефти/газа и нефтепродуктов из России в Германию имеет четкую тенденцию к снижению – либо за счет уменьшения одной или обеих российских долей, либо за счет уменьшения стоимости нефтегазового и нефтепродуктового импорта в целом.

Что касается германского импорта из Украины, то основным содержанием его главной товарной позиции – электротехники и электроники для автомобильных моторов – является продукция компаний, поставляющих компоненты для германского автомобилестроения. Таких компаний в Украине 9, в том числе 5 дочерних компаний германских фирм, и самой крупной среди них является дочерняя компания фирмы «Роберт Бош» в Львовской области, поставляющая в Германию автомобильные стартеры. Таким образом, германский импорт из Украины – звено транснациональной технологической цепочки создания стоимости товаров с высокой степенью обработки.

Выводы: главные характеристики германо-российской и германо-украинской торговли в 2010-е годы

(1) В 2009 г. торговля ФРГ с Россией и Украиной вошла в состояние длительного кризиса, значение торгового взаимодействия с обеими странами для Германии серьезно снизилось.

(2) В 2015 г. негативная тенденция в отношениях с Россией усилилась (из-за ускорения падения как экспорта из ФРГ, так и импорта в ФРГ), с Украиной – ослабла (за счет торможения падения экспорта из ФРГ и роста импорта в ФРГ). В 2016 г. германо-российская торговля вновь сократилась, а германо-украинская торговля начала расти.

(3) Структуры германского экспорта в Россию и Украину мало отличаются друг от друга в обоих разрезах (товарных групп и отраслевой продукции). Около 90% экспорта в обе страны представляют собой готовые изделия; ведущие роли с точки зрения как объемов, так и динамики играют общее машиностроение (машины для различных отраслей) и автомобилестроение (автомобили и моторы).

(4) Структуры германского импорта из России и Украины кардинально различаются между собой в обоих разрезах (товарных групп и отраслевой

продукции). Более $\frac{2}{3}$ импорта из России приходится на сырье, из Украины – на готовые изделия; ведущие роли с точки зрения как объемов, так и динамики играют в случае с Россией нефте-/газодобыча (нефть) и коксохимия/нефтепереработка (нефтепродукты), в случае с Украиной – автомобилестроение (электротехника/электроника для автомобильных моторов), металлургия (чугун/сталь/ферросплавы) и сельское хозяйство (зерно).

(5) При сохранении выявленных тенденций доминирование России над Украиной в товарообороте с Германией будет постепенно ослабевать, а рейтинги стран в качестве рынков сбыта для компаний ФРГ начнут сближаться. В 2012-2016 гг. РФ потеряла 5 ступеней экспортного рейтинга, переместившись с 11-го на 16-е место среди потребителей германских товаров и уступив Чехии, Испании, Швеции, Венгрии, Турции. Такими темпами уже в начале 2020-х годов Россия окажется в 3-м десятке экспортных партнеров, а к середине 2020-х годов она сможет встретиться в этой группе с Украиной (если Украине удастся повторить феномен 2005-2007 гг., когда германский экспорт удвоился).

С точки зрения перспективы ослабления российского превосходства показательна динамика соотношения между германскими накопленными прямыми инвестициями в России и в Украине: если в 2009 г. перевес России был 8-кратным (14,3 млрд. евро и 1,9 млрд. евро), то в 2014 г. (более поздних данных на момент написания статьи не было) он сократился до 4-кратного (16,6 млрд. евро и 3,8 млрд. евро)⁵. Пример Польши, которая до 1994 г. заметно отставала от России по экспорту из Германии, а сейчас обгоняет Россию более чем вдвое, показывает: в международной торговле ничего невозможного нет.

Если российский рынок действительно станет для компаний ФРГ третьестепенным направлением, а важность украинского рынка будет расти, неизбежно произойдут и соответствующие изменения в политической конфигурации германского лидерства в Европе.

⁵ Deutsche Bundesbank. Bestandserhebung über Direktinvestitionen. Statistische Sonderveröffentlichung 10. April 2013. https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Statistische_Sonderveroeffentlichungen/Statso_10/2013_bestandserhebung_direktinvestitionen.pdf?__blob=publicationFile; Deutsche Bundesbank. Bestandserhebung über Direktinvestitionen. Statistische Sonderveröffentlichung 10. April 2016. https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Statistische_Sonderveroeffentlichungen/Statso_10/2016_bestandserhebung_direktinvestitionen.pdf?__blob=publicationFile.

«Защита Запада»: вызов для Германии

Аннотация. В статье рассматривается поведение Германии в рамках Общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ), ее место в действиях коллективного Запада. Объясняется причина, по которой Россию наделяют образом врага. Показываются внутривластные причины отдельных внешнеполитических действий Германии в 2010-е годы.

Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС (ОВПБ) формируется на национальном уровне и представляет собой знаменатель национальных подходов, интересов и планов. Любые попытки управлять данным проблемным комплексом на наднациональном уровне в среднесрочной перспективе будут обречены на провал. В этой связи корректно, на мой взгляд, употребляя официальное обозначение данного направления европейской интеграции, не забывать, что его успех зависит от компромисса между национальными правительствами и будет вырабатываться при координационном участии соответствующих органов Евросоюза, но с ограниченным их влиянием на процесс достижения результата¹.

Национальная составляющая внешней политики и политики безопасности продуцирует у ряда стран-членов ЕС определенные страхи, следствием которых среди прочего является установка о возможности сепаратных шагов со стороны остальных партнеров. Как правило, страхи появляются у элиты тех стран, которые в силу геополитического положения и незначительных ресурсов, а значит и влияния, обладают ограниченной дееспособностью и не могут позволить себе эффективную защиту и продвижение собственных интересов. Подобные игроки, в первую очередь речь идет о странах Прибалтики, нуждаются в образе официального противника², наличии мнимой угрозы, так как на основе имеющихся нормативно-правовых актов они вправе требовать коллективной солидарности.

Установка защиты от общего противника в теперешней интерпретации опасна не только тем, что нагнетается атмосфера вражды, но и еще и потому, что снижается стратегическая дееспособность остальных участников интеграции. В официальной логике политической элиты Евросоюза Россия нарушила международное право, согласившись учесть результаты референдума населения Крыма. Кроме того, она якобы поддерживает сепаратистское движение на Донбассе, хотя убедительные факты поддержки в западных СМИ не приводятся, и готова защищать подобным образом русскоязычное население других европейских стран. Из этого делается вывод о стремлении России восстановить Советский Союз, об агрессивной политике нашей страны и высказывается упомянутое выше требование

* Синдеев Алексей Александрович, доктор исторических наук, профессор РАН, главный научный сотрудник Института Европы РАН, профессор Кафедры зарубежного регионоведения и международного сотрудничества РАНХиГС при Президенте РФ (a_sin74@mail.ru).

¹ См. сравнение немецкого и австрийского подходов в данном проблемном комплексе: Синдеев А.А. Общая политика безопасности и обороны ЕС: подход Германии // Общество: политика, экономика, право. 2016. №8. С. 9-13; Он же. Общая политика безопасности и обороны ЕС: подход Австрии // Общество: политика, экономика, право. 2016. №10. С. 25-28.

² См. в этом контексте написанный на материалах Политического архива МИД ФРГ раздел «То, что не удалось преодолеть»: Синдеев А.А. Германия и европейская безопасность: история, актуальные подходы и сценарии // Германия на перекрестках истории: проблемы внутренней и внешней политики в контексте трансформации международных отношений. Вып. 7: сборник статей. Воронеж, 2016. С. 8-13 (вся статья – С. 7-23).

о коллективной солидарности. Наличие официального противника привело, как известно, к решению о размещении на непостоянной основе контингентов ряда стран НАТО, в том числе и бундесвера, в Прибалтике и Польше. Таким образом, установка об официальном противнике, не разделяющем общие европейские ценности, утвердилась и среди тех партнеров, которые в иных условиях не стали бы серьезно ее воспринимать. Отказаться же от нее возможно только, если наладить отношения с Россией, что в настоящее время элита стран ЕС, естественно, сделать не готова, но что ей придется осуществить перед лицом реальных угроз и задач, к которым, к примеру, относится проблема выравнивания последствий глобализации, включая оказание помощи в социально-экономическом развитии стран догоняющего типа. В противном случае дестабилизация в различных регионах мира будет неизбежна, последствия ее Европа уже ощущает. Обвинить во всем Россию вряд ли получится. Вследствие этого установка о России как об источнике угрозы будет менее актуальной в общественном сознании, а повторное ее использование окажется затруднительным. Готовность совместно приняться за решение значимых проблем пока, к сожалению, отсутствует. По сути, речь идет о недостаточном уровне доверия и неготовности сотрудничать в предотвращении международных конфликтов и кризисов. Недоверие – это производная от достигнутого предела в развитии национальных моделей бывших лидеров коллективного Запада. Из этого следует, что, с одной стороны, теперешний ошибочный подход, инициированный странами Прибалтики и поддержанный остальными участниками интеграции, не принесет каких-либо значимых результатов, а его авторы в будущем потеряют влияние как на процесс налаживания отношений ЕС с Российской Федерацией, так и при решении остальных актуальных проблем; с другой – показывает, что европейская элита не имеет стратегии, в то время как одной из основных задач становится способность мыслить стратегически и действовать на опережение.

Дестабилизационные процессы в мире не позволят Евросоюзу добиться поставленных результатов в отношении России. В этой связи возникает закономерный вопрос относительно необходимости теперешнего обострения отношений с Российской Федерацией и риторики времен «холодной войны». Имеющееся обоснование о том, что «уважение международного права и его норм во всем мире является предпосылкой для стабильности и благополучия», на первый взгляд, может показаться бесспорным. Однако оно демонстрирует, насколько поверхностна аргументация ответственных представителей стран коллективного Запада и Германии. Без учета интересов других стран, выстраивания трендов сотрудничества в направлении достижения стабильности и благополучия, нормы международного права не станут неотъемлемой частью политического поведения. Иными словами, пространства экономического благополучия – вот действительная предпосылка соблюдения международного права. За последние десятилетия Европа не смогла ликвидировать социально-экономические диспропорции на континенте или хотя бы выработать соответствующую, приемлемую для различных возможных ее участников, стратегию действий.

Германия стала заложником слабости собственной элиты и неадекватных ответов на вызовы времени: в настоящее время она вынуждена реализовывать политику, которая вряд ли полностью соответствует ее национальным интересам, так как она способна привести к ослаблению влияния страны³.

Первоначально Берлин намеревался выступать в качестве посредника, делать ставку на политику помощи развивающимся странам, на постепенном

³ См. пока, к сожалению, не потерявший актуальность материал: Синдеев А.А. Современная политическая элита Германии: основные черты // Современная Германия: экономика и политика / Под общ. ред. В.Б. Белова. М., 2015. С. 494-504.

(мирном) втягивании в орбиту коллективного Запада стран постсоветского пространства, на их встраивании в западные хозяйственные цепочки и ослаблении российского влияния, на поддержке демократизации в РФ. Считалось, что эта политика заставит Россию стать «обычной европейской страной», с которой удастся легко договориться на условиях Запада, обеспечив со временем долгосрочное сотрудничество, устраивающее обе стороны. Наряду с описанными выше задачами, предстояло продолжить развитие Евросоюза как интеграционного объединения, по возможности, устранив внутренние слабости и согласовав подходы, что дало бы возможность переформатировать евроатлантическое сотрудничество, выстроив либо европейскую составляющую в НАТО, либо гарантировав иную форму отношений между НАТО и ЕС в сфере безопасности. Подобный сценарий мог восприниматься серьезно только в одном случае, если его разработчики исходили бы из потенциальной слабости России, ее незначительных усилий в процессах модернизации, борьбе с коррупцией и неэффективностью государственного управления, а, следовательно, из того, что наша страна может претендовать исключительно на роль незначительного игрока.

Данный сценарий мог быть реализован с помощью постепенной корректировки отношений в рамках евроатлантического пространства и последующем давлении на Россию, предъявлении ей предложений-ультиматумов и стандартов ЕС, в том числе в области экономического взаимодействия⁴. Именно этим объясняется то, что российские предложения, касающиеся усиления сотрудничества, не рассматривались серьезным образом. Создавать прецеденты, отступающие от генеральной линии, не входило в намерения ни Берлина, ни Брюсселя. Правда, со стороны Германии предлагались некоторые инициативы, которые были способны по мнению их авторов, заинтересовать российское руководство. Одной из таких инициатив стало предложение о партнерстве во имя модернизации. Отказ поддержать американское предложение о вступлении Грузии и Украины в НАТО также должен был стать дружелюбным сигналом Москве, хотя он был обусловлен скорее всего национальными интересами Германии. Серьезной работы над одновременной равноправной реализацией обоих – евроатлантического и российского – направлений сотрудничества ФРГ не могла себе позволить, поэтому российскому руководству, по всей видимости, становилось ясно, что германская элита в большинстве своем не является самостоятельным актором, а цели и задачи коллективного Запада продолжают иметь привилегированное значение.

Важно подчеркнуть, что Германия не собиралась затрачивать дополнительные ресурсы на лидерство. Значительные усилия страна направила на нормализацию отношений с Польшей, как значимым партнером в ЕС, предлагая рассматривать состояние германо-польских отношений в качестве эталона для преодоления прошлого, что явно не соответствовало действительности. Особую тревогу в США и в некоторых странах Евросоюза вызвало нежелание ФРГ участвовать в военной операции в Ливии. Напомню, что страна воздержалась при голосовании по соответствующей резолюции в Совбезе ООН. Комментарии о якобы единой позиции России и Германии и возможных перспективах сотрудничества обеих стран пришлось дезавуировать дипломатическим путем и готовностью взять на себя дополнительные обязательства.

⁴ От этого сценария окончательно не отказывались: в настоящее время «реализация данного сценария будет нацелена на то, чтобы добиться временной изоляции России, попытаться навязать ей те структуры безопасности, которые будут выгодны странам коллективного Запада, так как рассчитывать на углубление сотрудничества в сфере безопасности с Китаем не приходится» (Синдеев А.А. Германия и европейская безопасность: история, актуальные подходы... С. 21).

Либералы во втором правительстве А. Меркель (2009-2013 гг.), сторонники рыночного пути развития страны, электорат которых – это средние предприниматели, лица свободных профессий, опасались, что подобные обязательства повысят расходы страны и будут способствовать сокращению их электоральной базы. Они указывали на начавшуюся реформу бундесвера, на необходимость решения актуальных европейских проблем, к примеру, на оказание помощи Греции, что и без того увеличивало финансовые обязательства страны и могло со временем затруднить соблюдение бюджетной дисциплины самими немцами⁵. Кроме того, либералы поддерживали теперь почему-то забытую так называемую доктрину Меркель: оказание военной помощи через поставки и продажу оружия значимым региональным игрокам, которые должны были заботиться о предотвращении локальных конфликтов⁶. В рамках данной доктрины была предпринята попытка решать проблемы чужими руками. Ее слабость очевидна: получив оружие, игроки могли действовать самостоятельно без учета интересов ФРГ. Кроме того, происходили перепоставки немецкого оружия различным вооруженным группировкам. Создание нового коалиционного правительства из ХДС/ХСС и СДПГ в 2013 г. позволило вернуться к кулуарно обсуждавшейся идее большей внешнеполитической ответственности страны. Правительство сознательно инсценировало презентацию «нового курса» на Мюнхенской конференции по безопасности как совместный проект. Социал-демократы, представитель которых Ф.-В. Штайнмайер возглавил МИД⁷, смогли показать, что они после четырехлетнего периода оппозиции не потеряли способности представлять концепции и готовы отвечать за их успех. У. фон дер Лайен, первая женщина в истории Германии, возглавившая Министерство обороны, в силу отсутствия опыта в сфере безопасности в то время не была конкуренткой для СДПГ. Ее выступление на Мюнхенской конференции по сравнению с речью Штайнмайера было блеклым.

В «новом курсе» речь шла о том же прежнем лидерстве через посредничество. Отличие заключалось в том, что раньше Германия открыто не говорила о лидерстве, имея возможность для маневра. Представляя данный курс, Штайнмайер лишь наметил направление движения к лидерству. 17 декабря 2013 г. он заявил о «критичной самопроверке» немецкой внешней политики и политики безопасности. «Нам необходимо, – говорил Штайнмайер, – основательное... обсуждение институциональных рамок, в которых должна осуществляться внешнеполитическая активность, мер ответственности, которую мы сможем нести в ближайшие 10, 20 лет, а также того, где предел наших возможностей...»⁸. С учетом того, что предусматривалась дополнительная активность Федеративной Республики во внешнеполитическом проблемном комплексе и в вопросах безопасности, администрация Обамы была готова принять данную формулу. Тем более Германия обязалась увеличить долю военных расходов в бюджете страны. Становилось понятно, что американское участие в обороне Европы будет ограничено весомыми проектами сдерживания, в частности ПРО, модернизацией ядерного оружия. Европейцам предстояло, с одной стороны, больше заботиться о собственной

⁵ См. подробнее: Синдеев А.А. Реформа бундесвера: три этапа // МЭМО. 2015. №3. С. 86-94.

⁶ О дискуссиях в Германии относительно данной доктрины см.: Die Merkel-Doktrin // Der Spiegel. 2012. №42. S. 20-27; Krause J. Gibt es eine Merkel-Doktrin? Nein. Nur eine etwas überhitzte Rüstungsdiskussion in Deutschland // Internationale Politik. 2013. Januar/Februar. S. 100-105.

⁷ См. о становлении Штайнмайера как политика: Синдеев А.А. Франк-Вальтер Штайнмайер: homo politicus (к 60-летнему юбилею) // Вестник Брестского государственного технического университета: гуманитарные науки. 2015. №6. С. 61-63.

⁸ Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Amtsübergabe im Auswärtigen Amt am 17. Dezember 2013 // Auswärtiges Amt. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2013/131217-BM_Antrittsrede.html.

безопасности; с другой – активнее помогать США, что в свою очередь требовало дополнительной работы с населением.

Два явления, на мой взгляд, обосновывали необходимость давления Соединенных Штатов на Германию и Европу. Первое явление – понимание, что так называемые арабские революции, независимо от того, кто и почему их инициировал, не гарантируют успеха, а демократизация в XXI в. без серьезной финансовой поддержки изменений в социально-экономической жизни тех же арабских обществ не способна дать желаемый результат. Коллективный Запад был готов помочь оппозиции прийти к власти, выразить восхищение мужеством народов, приветствовать демократические выборы, но не стал тратить требуемые финансы на реформы и воспитание конкурентов. Второе явление – это постепенная радикализация оппозиции в Сирии. Ключевым является именно видимый для всех наблюдателей характер происходившей радикализации и отсутствие существенных контрмер со стороны США и ЕС. Наивно ожидалось падение Асада, а ведь должен был бы интересоваться другой вопрос: «А что произойдет после возможного падения Асада и прихода к власти недовольной Западом оппозиции?». Распад Сирии начинался параллельно с «борьбой за демократизацию». Давление со стороны американцев выразилось в том, что Германии впервые в послевоенной истории пришлось поставить оружие и предоставить инструкторов воюющей стороне – иракским курдам. Официальная аргументация данного решения является мало интересной, как и то, что был открыто отброшен принцип неоказания помощи коррумпированным госструктурам и сепаратистским движениям. В начале правительство ФРГ ничего не могло сделать и против перепродажи части немецкого оружия запрещенному в России «Исламскому государству». Более важной является, на мой взгляд, демонстрация стратегических слабостей коллективного Запада и, как следствие, требование заняться укреплением собственной дееспособности.

Попытки Германии и Франции выступить гарантами в разрешении украинского кризиса и обеспечить законный переход власти в течение 2015 г. к новому правительству также провалились. Соединенные Штаты, по всей видимости, позволили ведущим государствам Евросоюза в очередной раз продемонстрировать слабость. Европейцы, естественно, признавать вину открыто не собирались. Министр иностранных дел Ф.-В. Штайнмайер указал на то, что невозможно предугадать события. При этом позиция России не воспринималась серьезно. Ф.-В. Штайнмайер не мог не знать, что его французский коллега спешил к возлюбленной и мало интересовался деталями украинского урегулирования. И в тех условиях Германия брала на себя ответственность?!

Дальнейший ход событий известен. Украинский кризис послужил поводом обосновать в глазах европейской общественности необходимость дополнительного вооружения. При этом прибалтийские страны настаивали на усилении НАТО, а отнюдь не ЕС, опасаясь, что даже упоминание европейской армии способно ослабить НАТО и причинить вред американским интересам в Европе.

С украинским кризисом для Германии завершился процесс постепенного обустройства в роли лидера. Де-факто она так и не смогла спокойно подготовиться к новой роли. Поэтому в современных условиях Германия – это скорее всего номинальный лидер, который обладает ограниченным набором средств воздействия на партнеров по ЕС. Малые страны при таком «лидере» приобретают большее влияние, поэтому они со своей стороны заинтересованы в закулисной давлении на Федеративную Республику и открыто подчеркивании роли и ответственности этой страны в Европе. Самое мощное средство воздействия на партнеров у немецких политиков – это указание на выборы в бундестаг в 2017 г., что позволит отложить ряд принципиальных решений. Не думаю, что в интересах Германии ускоряться в

вопросах ОВПБ. Излишнее ускорение напрямую приведет к дополнительным и постоянным тратам.

Принципиально важно – провести ревизию достигнутого, определить слабые и сильные стороны участия страны в ОВПБ. К *сильной* стороне относится то, что имеются соответствующие структуры, и независимо от эффективности их работы происходит пусть вялотекущее, но развитие как внешней политики ЕС, так и политики безопасности, а значит и участия в них Германии. Наличие структур свидетельствует среди прочего о том, что они в состоянии решать определенные задачи. К *сильной* стороне относится также то, что механизм Лиссабонского договора предусматривает возможность ускорения развития. Не случайно А. Меркель настаивает на использовании всего потенциала данного договора, а не на согласовании и заключении новых договорных текстов. К *сильной* стороне относится то, что накапливается опыт взаимодействия и формируется общее понимание ситуации. Для Германии это означает, к примеру, признание того, что страна «в глобальном масштабе с точки зрения географии и демографии является средней величиной...»⁹. А согласно Белой книге бундесвера, принятой 13 июля 2016 г., формирующийся многополярный мир предусматривает конкуренцию проектов его создания. Для коллективного Запада, естественно, важно реализовать собственный проект. Немецкий взгляд на ситуацию предусматривает сохранение экономического благополучия граждан с помощью свободной торговли, доступа к необходимым ресурсам, управления глобализацией и информационными технологиями.

К *слабой* стороне можно отнести то, что наличие структур и многочисленных партнеров приводит к трудностям в процессе выработки не только жизнеспособной стратегии, но и обыкновенной тактики как во внешней политике, так и в политике безопасности. Указаний на общие ценности явно не достаточно. Есть еще один аспект, который не даст возможности сформулировать стратегию. Речь идет о том, что новым в сфере безопасности является требование о повышении устойчивости общества, принятии мер, направленных на защиту от нежелательных воздействий на коллективное сознание¹⁰. Вряд ли сотрудничество в этом вопросе на наднациональном уровне станет реальностью в ближайшее время. Проблема еще и в том, что «брекзит» в ожидании населения ЕС-27 предусматривает появление стратегии, но выработать ее не удастся, что может способствовать дополнительному разочарованию. То, что было согласовано в Братиславе при активном участии Германии, – это скорее попытка решить некоторые актуальные проблемы¹¹. Не более. К *слабой* стороне относится и то, что структуры без постоянного развития работают менее продуктивно, происходит падение их авторитета, возможны кризисы. К *слабой* стороне относится то, что внешняя политика и политика обороны большинства стран ЕС, в том числе и Германии, прямо или косвенно интегрированы в другие межгосударственные структуры, к примеру в НАТО. К *слабой* стороне относится то, что внутривнутриполитические проблемы могут дестабилизировать развитие системы. Полноценное национальное лидерство ФРГ на основе имеющих место факторов пока невозможно. Стране-лидеру придется

⁹ Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Paderborn, 2016. S. 23.

¹⁰ См. одну из первых попыток сформулировать стратегию ЕС по борьбе с пропагандой: P8_TA-PROV(2016)0441: Strategische Kommunikation der EU, um gegen sie gerichteter Propaganda von Dritten entgegenzuwirken Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2016 zu dem Thema „Strategische Kommunikation der EU, um gegen sie gerichteter Propaganda von Dritten entgegenzuwirken“ (2016/2030(INI)). В документе, к примеру, приветствовалось использование государственных финансовых ресурсов для поддержки контрпропаганды.

¹¹ Речь о Братиславском саммите Европейского совета, прошедшем в сентябре 2016 г. без Великобритании, на котором был принят план актуальных задач Евросоюза.

не только брать на себя дополнительные финансовые обязательства, но и осуществлять собственную активность в условиях несогласованности интересов участников.

При этом современный мир остро нуждается в ведущих нациях и политиках, готовых отвечать за справедливый миропорядок, за стабилизацию в мире, участвовать в разрешении кризисов и конфликтов. Еще до победы Трампа на президентских выборах стало очевидно, что от США и ЕС вряд ли придется ожидать более активного антикризисного менеджмента, хотя от претензий на ведущую роль в мире данные игроки, естественно, не собираются отказываться. Было очевидно, что Соединенные Штаты выйдут из президентской гонки ослабленными, поэтому американские политики будут больше интересоваться тем, как сохранить единство общества. Братиславский саммит Евросоюза – реакция на эту слабость. Последствиями слабости США и ЕС становится среди прочего доминирование внутривластных приоритетов и отмежевание от так называемых трудных партнеров, которое будет сопровождаться соответствующей риторикой. От официальных лиц Германии и Евросоюза вряд ли стоит ожидать каких-либо прорывных предложений, формирования фундамента будущего сотрудничества. С моей точки зрения, мы живем в период статус-кво, что, впрочем, не всегда стоит оценивать негативно. В этой связи многие инициативы, которые могут появиться, будут нацелены не на результат, а на получение политической выгоды. Недавняя инициатива министра иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайера, связанная с разоружением¹², по всей видимости, обречена на провал, потому что едва ли найдется хотя бы один серьезный партнер, готовый до выборов во Франции и в Германии или до определения среднесрочной программы развития ЕС, не говоря уже о согласовании условий выхода Великобритании, вести переговоры по данному комплексу вопросов. В подобной ситуации не приходится ожидать и открытых претензий новых игроков на лидерство, так как подобные претензии чреваты конкурентной борьбой, дополнительными затратами и ответственностью.

Сохранение *Realpolitik* в международных отношениях приводит к тому, что большее значение придается проверенным структурам и полученным ранее гарантиям. Другим следствием является то, что национальные интересы пока определяются только на краткосрочную перспективу. Однако миру, как отмечалось выше, необходимы пространства стабильности и безопасности. Несмотря на отмеченные выше трудности, заниматься общими проектами, к примеру, связанными с развитием европейской архитектурой безопасности, необходимо. И если официальные переговоры по данному проблемному комплексу в настоящее время, к сожалению, не возможны, то важно работать над тем, чтобы подготовить их будущую повестку дня. Для этого нужны соответствующие акторы.

Воскрешение стратегического мышления едва ли способно принести кому-либо вред. Наши государства и общества, к сожалению, не привыкли еще к стратегическому мышлению в условиях глобализации, тогда как новая стратегия и новое стратегическое мышление являются определяющими условиями обеспечения безопасности и благополучия. Привилегированные зоны свободной торговли и ставка на силу со стороны ряда партнеров России явно не достаточны в качестве адекватных стратегических решений. Актуальные кризисы легче решать компромиссно на основе стратегических подходов.

Важно учитывать то, что, даже несмотря на возможное будущее сотрудничество в рамках общих российско-европейских треков, работа над собственным проектом многополярного (многополюсного) мира со стороны ЕС и

¹² Steinmeier F.-W. Mehr Sicherheit für alle in Europa - Für einen Neustart der Rüstungskontrolle // FAZ. 2016. 26. August.

коллективного Запада будет продолжена. Но его успех – и это не является преувеличением – напрямую зависит от отношений с Россией. Стратегические задачи потребуют от Германии и Европы налаживать отношения с Россией, так как в конкуренции проектов создания многополярного (многополюсного) мира Германии и ЕС нужно опасаться отнюдь не России. Попытки упростить важность двусторонних отношений, в нашем случае российско-германских, не являются продуктивными. Конечно, договоры Евросоюза исходят из принципа равенства всех участников. Формально оправдан тезис о том, что России придется взаимодействовать с ЕС как единым образованием. Однако европейская интеграция всегда была успешна при согласовании действий крупных игроков¹³. В настоящее время Германия вынуждена задумываться над будущей моделью развития Евросоюза как перспективного интеграционного образования. Прежний сценарий умеренной интеграции, незначительных скоростей и, как следствие, нечеткого контура интеграционного процесса, по всей видимости, будет заменен ускорением в ряде секторов, что повлечет за собой усиленное сотрудничество, в первую очередь, между странами-лидерами¹⁴. Последнее требует уточнения: Германии выгодно делать ставку на солидарию, на первичном согласовании проектов углубления интеграции среди крупных стран и разделении ответственности. В этом случае давление на малые страны будет возрастать, и они будут поставлены перед выбором: либо поддержать инициативы крупных игроков и участвовать в их оформлении, либо оставаться за бортом и принимать согласованное с временной задержкой. Принцип равенства, таким образом, в реальности превратится в формальное равенство: углубленные форматы останутся открыты для всех стран-участниц, но повлиять на правила смогут только участники-авторы того или иного углубленного формата.

Новые подходы к модели интеграционного развития изменяют и характер двусторонних российско-германских отношений. Вполне допустимы указания на их особый и уникальный характер, если под последним понимать накопленный опыт, историческую ответственность, осознание важности и готовности в будущем выстраивать стратегические подходы в жизненно важных для сторон сферах, а также если подчеркивать особую роль Германии как партнера и моста для решения проблем в других двусторонних отношениях, к примеру, в отношениях между Россией и Прибалтикой, Россией и Польшей.

Конечно, в краткосрочной перспективе Германии как ведущей стране ЕС придется заботиться о решении тактических проблем. Избрание Трампа стало неприятной неожиданностью по двум причинам: во-первых, предстоит ускорять согласованный с прежней администрацией процесс делегирования ответственности Евросоюзу, включая и дополнительные материальные затраты в области обороны; во-вторых, потребуется проверить, насколько новая американская администрация намерена выполнять прежние договоренности относительно развития военно-стратегического сотрудничества в НАТО и отношений между Альянсом и ОВПБ. Однако переговоры с Трампом могут быть успешными только в том случае, если европейцы будут иметь согласованную позицию по следующим вопросам: «Какие конечные цели ЕС преследует на пути реализации ОВПБ?»; «Как и когда ЕС выполнит требования финансовой разгрузки США?»; «Какие обязательства в военном плане ЕС готов взять на себя?»; «Как ЕС будет участвовать в неевропейских операциях НАТО?». Единственный реалистичный сценарий, который

¹³ См., к примеру: Синдеев А.А. Западноевропейский интеграционный процесс, 1947-1957 гг. // Вопросы истории. 2011. №8. С. 98-109.

¹⁴ См. подробнее: Синдеев А.А. Европейский Союз: перспективы развития // Аналитическая записка. 2016. №7 (№ 37; <http://www.instituteofeurope.ru/publications/analytics>).

может устроить США, – это развитие европейской составляющей в НАТО. Вокруг этого проблемного комплекса, по всей видимости, и будут вестись переговоры¹⁵.

Возвращаясь к несколько провокационно сформулированному заголовку статьи, необходимо подчеркнуть, что «защита Запада» – феномен теперешней действительности, выражающийся, в первую очередь, в борьбе за будущее западной модели в глобальном мире. С. Хантингтон оказался не прав. Вызовы глобализации первоначально приводят не столько к столкновениям цивилизаций, сколько к частичной ренационализации в когда-то доминирующей цивилизационной модели, к ревизиям достижений и к началу работы над перспективными стратегиями¹⁶. Представившееся нашей стране естественное временное окно можно использовать. Думаю, что российская политическая элита это понимает¹⁷.

¹⁵ В этом контексте следует учитывать фактор политической культуры отдельных стран и регионов, без которого серьезный анализ многих проблем практически невозможен. См. теоретическое обоснование: Синдеев А.А. Европейская интеграция в политической культуре ФРГ // Электронный научно-образовательный журнал «История». 2015. Т. 6. Вып. 11 (44). С. 1-4 (вся статья – 28 с.; <http://history.jes.su/s207987840001351-5-2>).

¹⁶ Частично от своей прежней универсалистской концепции он отошел в монографии «Кто мы?». См.: Хантингтон С. Кто мы?: Вызовы американской национальной идентичности. М., 2004.

¹⁷ Во всяком случае в российской политологической науке появляются интересные, хотя и не бесспорные гипотезы, способствующие активизации дискуссий о современном состоянии международных отношений. См., к примеру: Лебедева М.М. Система политической организации мира: «идеальный шторм» // Вестник МГИМО-Университета. 2016. №2 (47). С. 125-133.

Переговоры по трансатлантическому торговому и инвестиционному партнерству: пассивная роль ФРГ

Аннотация. Статья посвящена анализу институциональных аспектов переговорного процесса ЕС и США по Трансатлантическому торговому и инвестиционному партнерству (ТТИП). Исходная гипотеза сводится к тому, что во многом как длительный характер переговоров, так и их закрытость по отношению к широкой публике обусловлены не столько содержательной частью повестки, а также позициями отдельных стран (как это принято считать), сколько несогласованностью действий отдельных исполнительных органов ЕС. Будучи наиболее актуальным пунктом трансатлантического диалога начиная с 2013 г., ТТИП имеет длительную предысторию. Последовательно описаны ее основные этапы с акцентом на организационном формате взаимодействия американских и европейских властей, предусмотренных соответствующими соглашениями. Далее рассматриваются текущие переговоры в реалиях «пост-лиссабонской» Европы с широкими полномочиями Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности и функционирующей с 2010 г. Европейской службы внешних действий (ЕСВД). Несмотря на то, что работа этих институтов была призвана консолидировать экономико-дипломатический комплекс ЕС, в описываемой области речь идет о существовании двух практически невзаимосвязанных каналов коммуникации с американскими контрагентами при относительно слабой вовлеченности европейских дипломатов и, в частности, представителей ФРГ в данный процесс.

Эволюция институциональной структуры трансатлантического диалога

В историческом плане следует обратить внимание на то, что США были первой страной, не являющейся членом Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), которая признала данное объединение в 1952 г. спустя менее одного месяца после вступления в силу договора о его образовании. Уже в следующем году в штаб-квартиру ЕОУС были направлены американские наблюдатели, что и положило начало дипломатическим отношениям между США и будущим ЕС. В 1956 г. в Люксембурге была открыта первая официальная дипломатическая миссия США при ЕОУС, а в 1961 г. – при Европейских сообществах¹ в Брюсселе.²

Необходимо отметить, что на начальных этапах европейской интеграции координация в области единой внешней политики носила ограниченный характер в виде Европейского политического сотрудничества (с 1970 г.) вплоть до появления Общей внешней политики и политики безопасности как второй опоры ЕС в соответствии с Маастрихтским договором, вступившим в силу в 1993 г. Таким образом, США, выстраивая отношения с Европейскими сообществами, видели в них

* Райнхардт Роман Отмарович, кандидат экономических наук, преподаватель Кафедры дипломатии МГИМО МИД России (don.reinhardt@mail.ru).

¹ Собираетелная категория для ЕОУС, Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (ЕВРАТОМ). По вступлении в силу Маастрихтского договора (1993 г.), Европейские сообщества стали первой опорой Европейского Союза. ЕОУС было упразднено в 2002 г. после истечения срока учредительного договора, а ЕЭС – в 2009 г. в результате имплементации Лиссабонского договора. ЕВРАТОМ в настоящее время юридически независим от ЕС, однако фактически управляется его институциональными структурами.

² The U.S.-EU Partnership. United States Mission to the European Union. https://useu.usmission.gov/transatlantic_relations.html.

прежде всего экономических партнеров. Последние, в свою очередь, открыли первое загранпредставительство именно в Вашингтоне в 1954 г.

Точкой отсчета предыстории собственно Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП) можно назвать 1990 г., ознаменованный принятием Трансатлантической декларации об отношениях Европейских сообществ и США (ТАД)³. Цели и задачи двустороннего сотрудничества, обозначенные в этом документе, носили предельно общий характер и практически не содержали конкретики. Однако последний раздел Декларации четко описывал институциональную основу взаимодействия властей США и Европейских сообществ в виде:

- консультаций между председателем Европейского совета и председателем Европейской комиссии, с одной стороны, и президентом США, с другой стороны, проводимых каждые два года как на европейской, так и на американской территории;
- консультаций между министрами иностранных дел стран Европейских сообществ и представителями Европейской комиссии, с одной стороны, и государственным секретарем США, с другой стороны, проводимых каждые два года также по обе стороны Атлантики;
- консультаций ad hoc между министром иностранных дел страны-председателя Европейского совета или «тройкой»⁴ и госсекретарем США;
- консультаций между Европейской комиссией и правительством США на министерском уровне, проводимых каждые два года;
- брифингов, в соответствии с ранее установленной практикой, председателя Европейского совета с представителями США на встречах Европейского политического сотрудничества межминистерского уровня.

Помимо этого, с целью интенсификации сотрудничества документом также приветствовалось взаимодействие по линии Европейский парламент – Конгресс США.

Следующим шагом уже после образования ВТО стало принятие Новой трансатлантической повестки (НТП)⁵ в совокупности с Совместным планом действий США и ЕС (СПД)⁶ в 1995 г. Если первая по примеру Декларации 1990 г. в основном ограничивалась общими положениями, то второй был предельно конкретным и непосредственно оговаривал меры по созданию и укреплению «Нового трансатлантического рыночного пространства». Данному вопросу посвящен третий раздел Плана, в котором говорится о совместных усилиях по консолидации международной торговой системы, взаимодействию в отдельных отраслях, а также мерах по стимулированию рынка труда и обеспечению устойчивого экономического роста. Общий лозунг обоих документов – «построение мостов через Атлантику». При этом то, какие органы должны отвечать за осуществление данных мероприятий как в США, так и в ЕС, отдельно не прописано. Повесткой декларируется созыв рабочей группы высокого уровня, которой поручен мониторинг реализации ее приоритетных пунктов, однако без указания состава. Также в качестве площадки для оценки

³ Transatlantic Declaration on EC-US Relations. 1990. European External Action Service. http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf.

⁴ Триумвират, представляющий Европейские сообщества (в дальнейшем ЕС до Лиссабонского договора 2009 г.) во внешней политике. Состоял из министра иностранных дел страны-председателя Европейского совета, генерального секретаря Европейского совета, который одновременно занимал пост Верховного представителя по общей внешней политике и политике безопасности, и европейского комиссара по иностранным делам.

⁵ The New Transatlantic Agenda. 1995. European External Action Service. http://eeas.europa.eu/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf.

⁶ Joint EU-US Action Plan. 1995. European External Action Service. http://eeas.europa.eu/us/docs/joint_eu_us_action_plan_95_en.pdf.

достигнутого прогресса, актуализации и пересмотра приоритетов значатся регулярные саммиты США-ЕС. Наконец, как и в ТАД, в НТП фигурирует пункт о необходимости усиления межпарламентского взаимодействия, причем его формы также не конкретизированы.

Новой реперной точкой диалога стала программа Трансатлантического экономического партнерства (ТЭП)⁷, озвученная на саммите ЕС-США в Лондоне в 1998 г. Будучи более обширной по сравнению с ТАД, НТП и СПД, она охватывает множественные экономические и торгово-политические аспекты: от взаимного признания соответствия товаров техническим требованиям и стандартам, устранения тарифных и нетарифных барьеров до вопросов электронной коммерции, интеллектуальной собственности, защиты прав потребителей и др. Что касается институциональной структуры двустороннего взаимодействия, то, согласно тексту документа, она в целом унаследована от НТП. Основным ее элементом остаются проводимые каждые два года Саммиты, в промежутках между которыми организуются встречи на министерском уровне. К ним добавляется управляющий кабинет ТЭП, работающий в смычке со специализированными рабочими группами (отраслевые, функциональные, действующие как на постоянной, так и на непостоянной основе). На управляющий кабинет возложены функции контроля за реализацией соглашения и мониторинга его отдельных процессов. Все новые структуры в обязательном порядке должны выступать докладчиками на Саммитах. Далее в этом контексте вновь упоминается плодотворная роль связей между Европейским парламентом и Конгрессом.

Наряду с диалогом на официальном уровне под эгидой ТЭП был создан ряд негосударственных форумов, в частности Трансатлантический бизнес-диалог, Трансатлантический диалог потребителей, Трансатлантический законодательный диалог, Трансатлантический диалог по вопросам окружающей среды и Трансатлантическая политическая сеть. Фактически, все перечисленные структуры, которые функционируют по настоящее время, представляют собой лоббистские организации.

Рубеж веков и начало 2000-х годов можно охарактеризовать как период некоторого охлаждения европейско-американского экономического диалога⁸. Страны ЕС и США неоднократно выступали участниками споров по линии ВТО по различным видам товарной номенклатуры (наиболее резонансные – по бананам, говядине, самолетам и сталелитейной продукции), что создавало препятствия для полноценного торгово-инвестиционного диалога на высшем политическом уровне. Его возобновление хронологически целесообразно отнести к 2007 г., когда в Белом доме президентом США Дж. Бушем-мл., с одной стороны, председателем Европейского совета А. Меркель и председателем Европейской комиссии Ж.-М. Баррозу, с другой стороны, было подписано соглашение о создании Трансатлантического экономического совета (ТЭС)⁹.

Приложение к соглашению о ТЭС освещает пять основных направлений сотрудничества, а именно: защиту прав интеллектуальной собственности, обеспечение безопасности торговых операций, финансовые рынки, инновации и высокие технологии, инвестиции. Сопредседателями Совета, собирающегося, по

⁷ Transatlantic Economic Partnership. 1998. European External Action Service. http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_econ_partner_11_98_en.pdf.

⁸ Сидоров А.А. Трансатлантическая интеграция и проблемы конкурентоспособности развитых стран // Вестник МГИМО-Университета. 2016. №3. С. 249-257.

⁹ Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration Between the United States of America and the European Union. 2007. The White House. President George W. Bush. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/04/20070430-4.html>.

крайней мере, один раз в год, выступают со стороны США – заместитель советника по национальной безопасности, курирующий вопросы международных экономических отношений, со стороны ЕС – европейский комиссар по торговле.

Очередной виток развития европейско-американского торгово-экономического диалога пришелся на 2011 г., когда партнерство было названо «существенно важным» (essential)¹⁰. В том же году в рамках ТЭП-ТЭС была сформирована рабочая группа высокого уровня по вопросам обеспечения экономического роста и занятости населения. В 2013 г. данная группа представила отчет, выводы которого сводились к оправданности и необходимости заключения масштабного и комплексного торгово-инвестиционного соглашения между ЕС и США, которое в дальнейшем и стало известно под аббревиатурой ТТИП. В феврале того же года председатель Европейской комиссии Ж.-М. Баррозу и президент США Б. Обама объявили о начале переговорного процесса, при том, что уже в 2014 г. партнерство называлось «уникальным» (unique)¹¹. Данный процесс продолжается с переменным успехом до настоящего времени, причем по состоянию на ноябрь 2016 г. имело место уже 15 переговорных раундов.

Дипломатические аспекты переговоров ЕС и США по ТТИП

Хотя Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП) между США и ЕС и является в первую очередь экономическим соглашением, касающимся вопросов торговли и ее регулирования, очевидно, что заключение подобного договора будет иметь ярко выраженный политический подтекст для всего Европейского Союза, его институтов и стран-членов.

Во-первых, ТТИП нельзя рассматривать как соглашение между двумя суверенными государствами. Страны-члены ЕС, особенно такие как Франция или Германия, по-прежнему способны в некоторой степени влиять на ход решения ключевых вопросов, о чем периодически заявляют¹², однако на данный момент основные переговоры идут между американскими и евросоюзными властями.

Во-вторых, в соответствии с Лиссабонским договором были существенно расширены полномочия Высокого представителя, а также создан новый дипломатический орган – Европейская служба внешних действий (ЕСВД) с системой посольств/делегаций ЕС. Тем не менее в переговорах по ТТИП Европейский Союз представляет именно Европейская комиссия в лице Директората по торговле (*DG TRADE*).

Эффективность функционирования ЕСВД и работы Высокого представителя до сих пор получает неоднозначные оценки и не раз выступала объектом критики¹³. При этом целесообразно предположить, что эти институты еще могут сыграть свою роль в переговорах по ТТИП, поскольку уже сейчас именно Высокий представитель в качестве вице-председателя Европейской комиссии возглавляет проектные группы комиссаров и контролирует кластер, занимающийся внешней политикой, куда входит и европейский комиссар по торговле.

¹⁰ EU and USA. An Essential Partnership. 2011. European External Action Service. http://eeas.europa.eu/us/docs/2011_usa_partnership_en.pdf.

¹¹ A Unique Partnership. 2014. European External Action Service. http://eeas.europa.eu/us/docs/2014_eu_us_leaflet.pdf.

¹² Берлин: Переговоры ЕС и США по ТТИП остановлены. – Взгляд. 30.08.2016 (<http://vz.ru/news/2016/8/30/829598.html>); Франция потребует завершить переговоры о зоне свободной торговли США – ЕС. – Lenta.ru. 30.08.2016 (<https://lenta.ru/news/2016/08/30/francetafta/>); Франция передумала инициировать приостановку переговоров с США по ТТИП. – Взгляд. 02.09.2016 (<http://www.vz.ru/news/2016/9/2/830352.html>).

¹³ Райнхардт Р.О. Наднациональные механизмы экономической дипломатии Европейского союза // Обозреватель-Observer. 2015. №6. С. 40-49.

Для сравнения следует обратить внимание на то, что в других переговорах Европейского Союза, к примеру, о вхождении новых членов, одну сторону представляла межправительственная конференция стран-членов, другую – страна-кандидат, а Европейская комиссия выступала в качестве медиатора и технического эксперта, но не участвовала в переговорах напрямую. В переговорах по ТТИП, напротив, 28 стран-членов представлены единым органом – Европейской комиссией, от чьего имени выступает переговорная команда Директората по торговле. Особая роль Европейской комиссии в решении данного вопроса объясняется тем, что регулирование торговой политики осуществляется на наднациональном уровне¹⁴. Таким образом, торговые и инвестиционные отношения и заключение соответствующих соглашений со странами, которые не являются членами ЕС, относятся к исключительным полномочиям Европейской комиссии. Более того, в случае с ТТИП, США, разумеется, не являются «страной-претендентом», а стороны рассматриваются как равнозначные партнеры, заключающие взаимовыгодную сделку, в связи с чем становится еще сложнее проводить параллели и опираться на более ранний опыт.

Стоит вспомнить, что изначально именно страны-члены ЕС были главными инициаторами переговоров по ТТИП и даже оказывали давление на Европейскую комиссию в целях ускорения данного процесса¹⁵. При этом сейчас политические элиты стран уже не играют решающей роли в переговорах, поскольку разработкой поэтапных программ и составлением проектов соглашения занимается Европейская комиссия. Участие стран-членов по большей части ограничивается председательством на заседаниях Совета и Комитета по торговой политике. Степень их воздействия на решения, принимаемые в ходе переговоров по ТТИП, зависит от сферы обсуждаемых вопросов. Кроме того, если на этапе принятия решения страна-председатель может выступать как полноправный участник, то в текущей работе ее роль сведена к минимуму. В данном контексте следует особо подчеркнуть, что ни один из трех основных проводников внешнеэкономической политики и экономической дипломатии крупнейшего народнохозяйственного комплекса ЕС – Германии (а именно МИД, внешнеторговые палаты и агентство *GTAI*¹⁶) – напрямую не участвует в переговорном процессе.

Не вдаваясь в детали, поясним, что решения американской стороны проходят три основные стадии обсуждения. Как и в случае внутриведомственных консультаций Европейской комиссии, первоначальные проекты документов США рассматриваются на внутреннем уровне. Далее утвержденные проекты направляются в Конгресс, где свою резолюцию выносят эксперты Палаты представителей и Сената. На третьем этапе проект получает одобрение Консультативного комитета по торговой политике и переговорным процессам, и только после этого Европейская комиссия может ознакомиться с позицией своих американских партнеров, причем сами страны-члены имеют ограниченный доступ к данным документам, поскольку, как отмечалось выше, не участвуют напрямую в переговорах по ТТИП. И хотя у стран-членов и есть основания для недовольства по поводу сложившейся ситуации, ни одна из них до настоящего времени не обращалась в Европейскую комиссию с требованием прекратить переговоры по ТТИП.

¹⁴ Woolcock S. EU Economic Diplomacy: Factors Shaping Common Action // The Hague Journal of Diplomacy. 2011. №1-2. P. 83-99.

¹⁵ Медведева М.Б. Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство и интересы его участников: противоречивое единство // Банковские услуги. 2016. №3. С. 2-5.

¹⁶ Райнхардт Р.О. Современная система экономической дипломатии ФРГ // Вестник МГИМО-Университета. 2015. №3. С. 225-231.

В стратегическом плане, трансатлантические отношения до сих пор остаются одним из основных направлений внешней политики ЕС¹⁷. Сегодня делегация ЕС в США проводит довольно активную работу по сближению позиций сторон и пользуется всесторонней поддержкой американской администрации.¹⁸ После образования ЕСВД в ее структуре появилось специальное подразделение, занимающееся отношениями со странами Северной Америки. Принимая во внимание широкий спектр инструментов, которыми обладает данное подразделение, а также тот факт, что готовящееся соглашение ТТИП касается не только экономических, но и политических интересов сторон, не совсем ясно, почему ЕСВД, Высокий представитель и делегация ЕС, в чьей компетенции должны находиться подобные вопросы, так слабо вовлечены в переговорный процесс по ТТИП.

Следовательно, допустимо говорить об отсутствии согласованной позиции органов и ведомств ЕС, а также о недостаточной последовательности проводимой ими внешней политики. На данный момент вклад делегации ЕС в США в переговоры по ТТИП ограничивается сбором аналитической информации: характерно, большинство материалов по тематике доступно именно на ее сайте и портале ЕСВД. В результате координация переговорного процесса внутри делегации осуществляется через два независимых друг от друга канала Брюсселя: ЕСВД с ее подразделением по Северной Америке и Европейская комиссия с ее отделом по торговым отношениям с Северной Америкой в рамках Директората по торговле.

Еще раз подчеркнем, что в Европе переговорным процессом по ТТИП занимаются органы ЕС, а формальное одобрение принимаемых ими решений со стороны самих стран-членов не требуется ни на одном из этапов обсуждения. Это принципиально отличает данные переговоры от решения вопросов о расширении Европейского Союза, когда страны-члены участвуют в процессе напрямую и весьма активно. Не исключено, что готовящееся создание общего рыночного пространства между ЕС и США может усилить преобладание специализированных общеевропейских институтов и привести к дальнейшему снижению влияния стран-членов на внешнюю политику интеграционного объединения, по крайней мере, на ее трансатлантический вектор.

Допустимо предположить, что, хотя на данный момент ЕСВД и Высокий представитель довольно пассивно участвуют в рассматриваемых переговорах, почти не вмешиваясь в и без того сложную и плохо скоординированную систему Брюсселя, расстановка сил может кардинально измениться, если у руля встанет новое руководство, которое будет уделять больше внимания соответствующим вопросам. Исходя из этого, думается, что сделка повлияет не только на политические и экономические интересы сторон переговоров (США и ЕС), но и дальнейшее развитие межведомственных отношений органов Европейского Союза.

¹⁷ EU/US partnership remains strong. European External Action Service. 27.06.2016. http://eeas.europa.eu/diplomatic-network/north-america/4430/euus-partnership-remains-strong_en.

¹⁸ How EU-US relations work. Delegation of the European Union to the United States. <http://www.euintheus.org/what-we-do/how-eu-us-relations-work/>.

Состояние и перспективы российско-германских отношений

Аннотация. Российско-германские отношения всегда были предметом особого внимания со стороны политиков и экспертного сообщества. Сейчас они находятся в состоянии глубокого кризиса. Автор рассматривает причины этого кризиса, которые во многом обусловлены процессами глобализации, и приходит к выводу, что мы имеем дело с системным кризисом, неразрешимым в кратко- и среднесрочной перспективе.

Мы привыкли утверждать, – и до определенного исторического момента это соответствовало действительности – что одно из центральных, ключевых мест в ряду несущих конструкций европейского мирного устройства история отвела Германии, ее стабильной взвешенной политике, где комплекс отношений с Россией, а позднее с СССР играл далеко не последнюю роль. Без созидательного сотрудничества этих государств была немыслима устойчивость континентального мирного порядка. Практически во всех программных документах КПСС и советского правительства указывалось на то, что обстановка на континенте, да и климат в мире в целом зависят от качества и интенсивности развития советско-(западно)германских связей. Действительно, учитывая географическое положение России (СССР), ее европейская политика всегда была неразрывно связана с Германией, будь то в негативном или позитивном плане. Германия постоянно привлекала Москву (Санкт-Петербург) как эвентуальный военно-политический союзник и торгово-экономический партнер.

В конце XX – начале XXI вв. ситуация кардинально изменилась, хотя Российская Федерация и Федеративная Республика Германия продолжают оставаться ключевыми политическими и экономическими игроками на континенте. Сейчас уже нельзя согласиться с теми, кто заявляют, что российско-германское сотрудничество «остается на все времена главным условием поддержания мира в Европе и, следовательно, в мире»¹. Нельзя по целому ряду причин. Те, кто так утверждают, живут еще в прошлом веке и мыслят в категориях системного противостояния Восток – Запад (Россия – Запад). Данный постулат был применим к периоду существования двух империй и двух диктатур – сталинской и гитлеровской. При этом многие забывают, что обе мировые войны начались, когда между двумя государствами существовала общая сухопутная граница. Достаточно условно это утверждение справедливо и в отношении биполярного мира, когда ближайший военно-политический союзник Советского Союза по Организации Варшавского Договора – ГДР – находился непосредственно на линии блокового противостояния с Североатлантическим альянсом, соприкасаясь в физическом смысле с плацдармом НАТО в Европе – ФРГ. Но с крушением биполярного мира ушли в прошлое и общая граница, и идеологическая конфронтация, и бывшая военная мощь. Да и в эпоху глобализации от качества и интенсивности диалога только двух стран, как бы они ни назывались, уже не зависит решение ни вопросов войны и мира, ни актуальных проблем, тем более глобального характера. Сейчас, в условиях глобальных вызовов, пришло время коллективных решений и коллективных действий на базе общих ценностей, целей и интересов.

* Павлов Николай Валентинович, доктор исторических наук, профессор, профессор Кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО МИД России (kotjaico@mail.ru).

¹ Максимычев И.Ф. Россия – Германия. Война и мир. От мировых войн к европейской безопасности. М.: Книжный мир, 2014. С. 19.

Еще накануне крушения биполярного мира, 21 ноября 1991 г., в Совместном заявлении Б.Н. Ельцина и Г. Коля была зафиксирована приверженность России и Германии демократии как «единственной законной форме государственного правления», а также стремление к Европе как «единому пространству, основанному на общих ценностях». Об «общих ценностях и интересах», а также о «привилегированном партнерстве» с Германией говорили и президенты В.В. Путин и Д.А. Медведев. В заявлении российского МИДа в 2009 г. подчеркивалось, что «Германия выступает для России естественным и значимым партнером по диалогу о путях движения к новому качеству сотрудничества в геополитическом «треугольнике» Россия-ЕС-США». Казалось, для конструктивного стратегического партнерства и сотрудничества открыты все двери, однако действительное развитие событий уже тогда приняло иной оборот и шло совсем не по написанному сценарию ввиду изменения национальной шкалы ценностей и интересов. Внешняя политика Кремля стала во многом заложницей политики внутренней. А непрогнозируемые зигзаги российского руководства на международной арене от заявлений о необходимости «строительства единой Европы без разделительных линий» до прямых угроз в адрес Запада привели к отчуждению внешнего мира от России.

Переход к конфронтационному сценарию развития отношений между Россией и коллективным Западом, Россией и Германией наметился в 2007 г. в речи российского президента на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности, в которой были озвучены претензии Москвы на роль глобального и самодостаточного игрока. Затем последовали пятидневная война на Кавказе в августе 2008 г. и признание независимости Цхинвала и Сухума; публикация в октябре 2011 г. В. Путиным в «Известиях» статьи о Евразии, из которой следовало, что Кремль решил сосредоточить свою активность на республиках бывшего Советского Союза, прежде всего в азиатском регионе. Потом были критика немцами верхушечной рокировки, механизма выборов в России, усиления авторитарных тенденций, а также рестриктивной политики Кремля в отношении правозащитников и оппозиции; присоединение Крыма; экономический кризис в России, санкции и ответное эмбарго; события на Востоке Украины, история с русскоговорящей «девочкой Лизой», топтание на месте «нормандской четверки», война в Сирии. Но при этом важно другое. На международной арене столкнулись два разных подхода к решению актуальных проблем, две философии межгосударственного общения, яркими представителями которых являются Россия и Германия².

Для Берлина характерна многосторонняя политика или, другими словами, «мультилатерализм». Федеративная Республика не «жонглирует» пятью или более «шарами», а играет на международной арене в связке и по согласованию со своими военно-политическими союзниками и партнерами по НАТО и Европейскому Союзу. При этом последний играет важнейшую роль в системе внешнеполитических координат Германии.

Для Российской империи и впоследствии Советского Союза, чуравшихся любых интеграционных процессов на континенте и опасавшихся негативного влияния западного образа жизни и западных ценностей на национальную культуру и быт, напротив, всегда были чужды интеграционные попытки на континенте на иной кроме православия (затем социализма) основе. Еще в 1915 г. В.И. Ленин в своей статье «О лозунге Соединенных Штатов Европы» писал: «С точки зрения экономических условий империализма, т.е. вывоза капитала и раздела мира «передовыми» и «цивилизованными» колониальными державами, Соединенные Штаты Европы, при капитализме, либо невозможны, либо реакционны... Конечно,

² См.: Павлов Н.В. Российский вектор во внешней политике А. Меркель // МЭиМО. 2014. №6. С. 31-42.

возможны временные соглашения между капиталистами и между державами. В этом смысле возможны и Соединенные Штаты Европы, как соглашение европейских капиталистов... о чем? Только о том, как бы сообща давить социализм в Европе...»³.

Этот тезис красной нитью проходил через всю внешнюю политику Советского государства, которое пыталось всячески противодействовать в 20-е годы примирению Германии с Францией, в 50-е годы – созданию западноевропейских интеграционных структур с участием ФРГ (ЕОУС, ЕОС, ЕЭС, Евратом), противопоставляя этому собственные, альтернативные планы, которые только укрепляли разделительные линии между СССР и Западом. В условиях жесткого культурно-идеологического противостояния между Востоком и Западом Советский Союз замкнулся в своей скорлупе и отгородился от внешнего мира колючей проволокой «социалистического лагеря». Все это сказывалось на формировании «образа врага». Фактически в СССР в послевоенный период изоляционизм начал довлеть над «интернационализмом». Западная Европа стала восприниматься как центр и символ враждебного окружения.

Исчез социалистический лагерь, распалась советская империя, стерся «образ врага» и ушла в прошлое конфронтация двух систем, но прямо противоположный исторический опыт движения одних народов континента в цивилизацию, а других прочь от нее – а для нас это не одно поколение россиян – еще долго будет отрицательно сказываться на отношениях между Россией и Европой, Россией и Германией. И если часть правящей элиты осознала необходимость форсирования полнокровного включения России в европейские структуры, то до полного национального консенсуса в этом вопросе, к сожалению, еще очень далеко.

Именно в силу этой исторической традиции нынешняя Россия действует по принципу билатерализма, несмотря на то, что в одиночку не может противостоять коллективному игроку. Образно говоря, мы играем на международной площадке в разный футбол, где немцы не случайно носят титул неоднократных чемпионов мира, а мы все еще выступаем на уровне дворовой команды, постоянно меняя тренеров, но продолжая придерживаться правил игры начала прошлого века. Мы говорим на разных языках и оперируем разными понятиями. Если Германия живет в эпоху глобализации и выстраивает свою внешнеполитическую стратегию с позиций геэкономки, то российская верхушка продолжает руководствоваться принципами геополитики, оставляя за скобками необходимость экономической, политической и структурной модернизации государства – как раз того, в чем нам хотят помочь немцы, и что мы с упорством, достойным лучшего применения, демонстративно игнорируем. Тем самым мы наступаем на те же грабли, о которые споткнулось руководство КПСС/СССР, запуская проект под названием «перестройка». России нужно «не сердиться», а говоря словами А.М. Горчакова, «сосредотачиваться» на решении внутренних проблем.

Обратим внимание: лидеры России и Германии перестали обсуждать вопросы двустороннего сотрудничества. В ходе телефонного общения главной темой их разговоров является ситуация на востоке Украины. При личных встречах А. Меркель и В.В. Путин либо обмениваются обоюдными обидными колкостями, как это было в мае 2015 г. в Москве, либо в довольно жесткой форме (видимо, так следует понимать формулировку «предельно конкретно») касаются глобальных и региональных кризисов и конфликтов, как это было осенью 2016 г. в Ханчжоу «на полях» форума «большой двадцатки».

В условиях охлаждения двусторонних отношений в 2014 г. впервые были отменены и перенесены на неопределенный срок межгосударственные

³ Ленин В.И. О лозунге Соединенных Штатов Европы / Полное собрание сочинений в 55-ти томах: 5-е изд. М.: Изд-во политической литературы, 1969. Том 26. С. 352-354.

консультации с участием первых лиц. Аналогичная участь постигла и ежегодное заседание Петербургского диалога (вскоре, однако, возобновившегося), который без подпитки сверху начал потихоньку деградировать до форума второстепенного значения. Снизился уровень государственного представительства на разного рода значимых общественных и культурных мероприятиях.

Вопросы экономической кооперации всегда играли важную, а порой и определяющую роль в российско-германских отношениях. Долгое время бытовало мнение, что экономика пользуется приоритетом, едва ли не определяя политику. Сегодня же становится очевидным, что автономия бизнеса от политики является ограниченной и очень условной. Она также приобретает цивилизационно-идеологическую окраску. Политика давит на экономику. Связка «природные ресурсы в обмен на оборудование и технологии» ослабевает, потому что правящая элита в Германии стала осознавать бесперспективность опоры на одного поставщика и, соответственно, переходит на диверсификацию импорта необходимых природных ресурсов, а также на новые энергосберегающие технологии. Еще недавно крупнейшие немецкие компании, такие как «БАСФ», «Сименс», «Фольксваген», «Адидас» и «Дойче Банк», публично выступали против санкций в отношении Российской Федерации. Наряду с эксклюзивностью политических связей это придавало особый вес ФРГ на международной арене. Но под знаком рецидива «холодной войны» от Германии требуют не столько «особой роли» в контактах с Кремлем, сколько «солидарности в западных союзах», в том числе в проведении согласованной экономической политики. И, скрипя зубами, против собственной воли немецкий бизнес идет на то, чтобы разделить тяжесть экономических санкций против России. Это уже повлияло на взаимный германо-российский товарооборот, который, по словам В.В. Путина в ходе его встречи с вице-канцлером и министром экономики и энергетики ФРГ З. Габриэлем 28 октября 2016 г., сократился в 2015 г. на 48%, а в первой половине 2016 г. – на 35%, в том числе за счет двусторонних внешнеэкономических ограничений и из-за глубокого экономического кризиса в России. Немецкий бизнес не ждет улучшения связей с Россией и уходит с российского рынка: число компаний с участием немецкого капитала в России уменьшилось в 2015 г. с 6,5 тыс. до 5,6 тыс.

Кроме того, в нынешних условиях на фоне нового позиционирования Китая Россия с ее относительно небольшой экономикой и отсутствием в этой области конкурентоспособного потенциала не может быть для Запада, тем более Германии, стратегическим противником. Поэтому речь идет не об изоляции, не о выдавливании России с мировых рынков (казалось, именно об этом говорит ее исключение из «большой восьмерки»), а о том, чтобы по возможности использовать ее потенциал для совместного противостояния глобальным вызовам и угрозам. «Однако совместность здесь будет существовать скорее в рамках избирательного, а не стратегического партнерства. Российско-германские отношения укладываются в этот контекст российско-западных отношений... Это вряд ли приведет к каким-то попыткам изоляции России, однако следствием явно будет снижение внешнеполитической координации между двумя странами и неуправляемость политической конфликтностью»⁴.

Не менее важно и то, что меняется ментальность наших народов: из памяти постепенно стирается общая история, общее прошлое. Для молодых людей обе мировые войны так же далеки, как Священный союз, совместная борьба против

⁴ Девятков А., Кушнир К. Российско-германские отношения: от «стратегического» к турбулентному партнерству? // Россия и Германия в пространстве европейских коммуникаций: коллективная монография / под ред. А.В. Девяткова и А.С. Макарычева. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2013. С. 51.

Наполеона или союзнические отношения с Фридрихом Великим. В этой связи нельзя не согласиться с директором Института Восточной Европы Свободного университета Берлина профессором Клаусом Зегберсом, отмечающим падение уровня «одержимости» друг другом, которая была типична для советско-германских двусторонних отношений (даже в рамках НАТО и Варшавского блока). Кстати говоря, этот тезис подтверждается и сужением ареала экспертного сообщества в обеих странах, что имеет свои объективные причины⁵, и снижением интереса к изучению немецкого языка в России и русского в Германии. После распада СССР и объединения ФРГ и ГДР в обеих странах уверенно лидирует английский, и на подъеме языки ранее маргинальных, а ныне уверенно растущих экономик далеко не европейских стран. Теперь для Берлина и Москвы двусторонние отношения представляют собой лишь один из многих пунктов длинной повестки дня и не занимают в ней первого места. Российско-германские отношения, по словам К. Зегберса, «вошли в период нормальности, которая мало чем отличается от того, что имеет место в контактах с другими странами. Тот факт, что глобализация окончила период доминирования и приоритета межгосударственных отношений и поспособствовала развитию транс- и наднациональных отношений, лишь усиливает данную тенденцию»⁶.

На это накладывается взаимная пропагандистская война, «раскручивающая» образ врага. В настоящее время правительство Германии вынуждено считаться с тем, что у большинства немцев нынешняя Россия ассоциируется с угрозой миру и только малая часть видит в ней надежного партнера. Все меньше граждан ФРГ считают целесообразным тесно сотрудничать с Москвой. Резко упал и имидж российского президента. Таким образом, в Германии растут фрустрация и отторжение от России. Не может не беспокоить и то, что и у нас в отношении Германии наблюдается аналогичная ситуация, сравнимая с худшими временами «холодной войны».

Получается, что ни Москве, ни Берлину не приходится надеяться на возвращение к прежним временам доверительного климата и взаимовыгодных контактов. Но осталось ли еще «окно возможностей» для нормализации диалога с нашим ведущим партнером на Западе? На это утвердительно ответила канцлер А. Меркель в мае 2014 г. Для продолжения сотрудничества, по ее словам, необходимо выработать определенный минимум общих ценностей. Год спустя, в апреле 2015 г., выступая на экономическом форуме в Штральзунде, она вновь озвучила заинтересованность Берлина в экономическом сотрудничестве с Москвой, напомнив об идее создания «крупной зоны свободной торговли» – от Владивостока до Лиссабона. Более того, даже в новой Белой книге по вопросам безопасности и будущего бундесвера, одобренной правительством летом 2016 г., констатируется необходимость выстраивания «стабильной кооперации» и «стратегического

⁵ Лица, принимающие решения в Германии, тратят все меньше ресурсов на исследования России. Постсоветские страны представляют собой тематику с сокращающимся потенциалом интереса, поэтому в прошедшие годы были закрыты исследовательские институты, которые занимались Россией и постсоветскими странами, и количество рабочих мест для людей, занимающихся этим регионом, было сокращено в пользу других тем. Ряд кафедр по истории Восточной Европы или политическим наукам с фокусом на постсоветских странах в немецких университетах были закрыты в течение последних 20 лет. Кроме этого, в 2001 г. был закрыт Федеральный институт по восточноевропейским и международным исследованиям (BIOst) в Кёльне. Несмотря на то, что эксперты института были частично интегрированы в работу Фонда науки и политики (SWP), количество исследователей России и постсоветских стран сокращается и там (Майстер Ш. Время для перемен? Немецкая политика в отношении России // Россия и Германия в пространстве европейских коммуникаций. Указ соч. С. 26).

⁶ Там же. С. 5.

партнерства» с Москвой по линии НАТО, и содержится призыв к Кремлю «изменить коренным образом курс», если Россия не хочет в обозримой перспективе «представлять собой вызов» на нашем континенте⁷. Обнадёживает и то, что, согласно опросу, проведенному в октябре 2016 г. социологической службой «Форза», 84% немецких респондентов не считают правильным прерывать общение с Москвой и выступают, как и канцлер ФРГ, за его продолжение даже без надежды на скорые позитивные результаты⁸.

Казалось бы, рука для диалога протянута и дело за малым: нужно ответить тем же. Но это не так просто сделать обеим сторонам. И вот почему. Во-первых, Кремль выставил Америке (считай – коллективному Западу, включая ФРГ) целый ряд невыполнимых требований в увязке с программой по уничтожению оружейного плутония. Во-вторых, в Германии начинается год выборов, и пока трудно сказать, кто возглавит правительство ФРГ. Естественно, новой коалиции потребуется время для согласования позиций в коалиционном договоре, а новому кабинету – некоторая пауза для адаптации к сложившимся реалиям. В таких условиях дееспособность правительств обычно снижается, а потому быстрая смена политики в отношении России маловероятна. В-третьих, внешняя политика Германии достаточно инерционна и испытывает на себе давление таких факторов, как европейская и трансатлантическая солидарность. Напомню, что фундаментальные «прорывы» во внешней политике ФРГ, как, например, «новая восточная политика» канцлера В. Брандта или объединение двух германских государств, форсированное канцлером Г. Колем, осуществлялись в тесной координации и по согласованию с основными союзниками Бонна по ЕС и НАТО. Поэтому, как их называют в прессе ФРГ, «визиты дружбы» к В.В. Путину именитых немецких политиков, таких как председатель ХСС Х. Зеehoфер и председатель СДПГ З. Габриэль, позиционирующих себя в качестве оппонентов А. Меркель, ничего кроме символического значения не имеют. Таким образом, как бы нам ни хотелось, но трезвый анализ подводит нас к выводу о том, что в кратко- и среднесрочной перспективе не приходится рассчитывать на реанимацию в полном объеме российско-германского диалога и получения от него ощутимых материальных и иных выгод.

Межгосударственное общение часто подвержено политической конъюнктуре и, в отличие от личных человеческих контактов, развивается как бы в ином измерении. Немецкий историк Аймермахер справедливо замечает: «Многовековой опыт совместного сотрудничества и враждебного отношения друг к другу России и Германии позволяет сформулировать сегодня вопрос так: будут ли их взаимоотношения в дальнейшем определяться интересами государств или же потребностями обычных людей, у которых в сердце есть только одно желание – жить мирно? Будет ли этого достаточно, если руководящие политики с обеих сторон захотят обратиться не к «тяжелому российско-германскому прошлому», а начнут апеллировать к общности немцев и русских..., чтобы создать исключительно конструктивное будущее?»⁹. Этот вопрос остается пока без ответа со стороны правящих элит, которых, похоже, заботит на данный момент упрочение своих позиций, а не обоюдовыгодное сближение. Но, перефразируя известное выражение, канцлеры и президенты приходят, а народы остаются. И именно им придется вновь и вновь давать оценку действующим правителям, которые вопреки воле своих

⁷ Wessbuch-2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, 2016. S. 32.

⁸ <http://www.dw.com/ru/почему-протеворечивы-опросы-немцев-о-россии/a-36176512>.

⁹ Аймермахер К. О прошлом и настоящем немецко-русских отношений // Россия и Германия в XX веке. Том 2. М.: АИРО-XXI, 2010. С. 16.

граждан поощряют разжигание национальной розни, насаждение взаимной ненависти и содействуют тем самым созданию ментального плацдарма для эвентуальной агрессии не важно какого рода.

Вне всякого сомнения: тяга друг к другу русских и немцев, «бразников» и «колбасников» на бытовом человеческом уровне была и останется. Они нужны друг другу, как доброй выпивке требуется хорошая закуска. Нас сближают богатые традиции в области искусства, культуры и образования, взаимная потребность в приобщении к современным достижениям науки и техники. Вот только не нужно препятствовать их общению, в основе которого лежит понимание того, что вызовам и угрозам XXI в. можно противостоять только сообща и только в постоянном контакте.

Российско-германские отношения: время испытаний

Аннотация. В статье рассматриваются российско-германские отношения с момента переговоров по объединению Германии. Отмечается важная роль взаимопонимания для успешности двусторонних отношений. Делается акцент на поддержке в 1989 г. советской стороной немецкой идеи об объединении Германии на основе права нации на самоопределение. Подчеркивается, что Россия не снизила интенсивность политического и экономического сотрудничества с ФРГ из-за ее участия в агрессии НАТО против суверенной Югославии в 1999 г. Анализируется генезис жесткой реакции официального Берлина применительно к России в связи с украинскими событиями. Предложены рекомендации по подготовке к восстановлению прежних рубежей партнерских связей РФ и ФРГ.

Произошедшие в мировой и европейской политике разломы сказались и на отношениях России и ФРГ, которые сейчас переживают не лучшие времена. Для объективной оценки настоящего требуется ретроспективный взгляд, который, как и анализ современности, мог бы позволить обозначить возможные контуры будущего партнерского диалога двух стран.

В ходе визита в Москву в октябре 1989 г. В. Брандт спросил М.С. Горбачева о том, что он в такое трудное для страны время ожидает от Запада. Ответ был краток – «Понимание».¹ Как видим, выражение «понимающий Россию» имеет корни со времен эпохи перестройки, в ходе которой отношения между нашими странами значительно продвинулись, были созданы прочные предпосылки для закрепления доверительности и доверия между лидерами, заложен фундамент для качественного изменения европейской системы координат. Тогда решительному сближению Москвы с Бонном/Берлином способствовало понимание русскими судьбы разделенной немецкой нации, расколотой страны, Европы.

После Великой Отечественной войны многонациональная Россия значительно раньше, открыто, быстрее и искреннее пошла на примирение с Германией, протянула руку дружбы и сотрудничества, стала активным участником восстановления германского единства. Сказалась и практика взаимодействия Советского Союза с ГДР, которое позволило русским установить с восточными немцами многосторонние дружеские и союзнические отношения. Знаковым шагом на пути сближения между двумя странами стало «Совместное заявление» М.С. Горбачева и Г. Коля от 13 июня 1989 г., в котором выделяется один из ключевых элементов строительства Европы мира и сотрудничества – безоговорочное соблюдение принципов и норм международного права, в частности, уважение права на самоопределении народов. Видный германский эксперт А. фон Плато убежден в весомой значимости формулы «права на самоопределение народов», которую Г.-Д. Геншер интерпретирует как первую фиксацию возможности решения германского вопроса в совместном документе русских и западных немцев. Советник Г. Коля по международным делам Х. Тельчик с удовлетворением отмечает собственный вклад во включение в Заявление названной формулы. По его словам, проект МИДа ФРГ содержал традиционный для такого рода «бумаг» набор слов о мире, радости, разрядке, разоружении, перефразируя на русский «пусть всегда

* Васильев Виктор Иванович, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейских политических исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (vvi-1947@yandex.ru).

¹ Krone-Schmalz G. Russland verstehen. Der Kampf um die Ukraine und die Arroganz des Westens. München: Verlag C.H. Beck, 2015. S. 13.

будут солнце, пусть всегда будет мир». Но если немцы в диалоге с русскими достигли его нового качества, то прогресс следует закрепить документально о праве народов на самоопределение. «Обкатка» формулы произошла на съезде ХДС в Бремене в сентябре 1989 г., на котором канцлер Г. Коль на основе тезисов Х. Тельчика ознакомил общественность со своими представлениями о единстве Германии. Прав Х. Тельчик в том, что московские эксперты хорошо осознавали интерпретацию немцами дефиниции «права народов на самоопределение».² Москва с пониманием относилась к настроениям жителей обеих частей Германии, их озабоченностям, жизненным планам, судьбе. Русские отдавали себе отчет в том, что политика сохранения расколотого немецкого народа, разорванной Европы не имеет перспективы, ведет в тупик, назрело время менять мышление и качество политики и на Востоке, и на Западе. В экспертном сообществе СССР не было наивных людей. Прошедшие Великую Отечественную войну государственные и политические деятели, дипломаты, ученые-германисты, молодое поколение русских в наивысшей степени использовали возможности Московского договора от 12 августа 1970 г., перестройки с расчетом на последовательную взаимность германской стороны. Советские переговорщики, думается, хорошо понимали реальный смысл формулы «право народов на самоопределение» и сознательно пошли на ее включение в Совместное заявление лидеров СССР ФРГ в июне 1998 г., веря в немцев как в надежного стратегического партнера и даже возможного союзника. Такие были настроения и надежды.

Некоторый сбой в отношениях между Россией, ФРГ и Евросоюзом произошел в марте 1999 г. после агрессии НАТО против суверенной Югославии. Как пишет исследователь Х.Ё. Хеннеке, «впервые после 1945 г. немецкие солдаты находились в состоянии войны.... Авиабомбардировки НАТО в центре Европы вызвали протест в немецком обществе... Оправдываясь, министр иностранных дел Фишер и министр обороны Шарпинг занялись морализаторством со ссылкой на то, что именно Германия не может оставаться безучастной к убийству народов».³ Хотя Берлин считал (и продолжает считать) силовую акцию с участием германских ВВС против Белграда справедливой и не подлежащей сомнению операцией, российская сторона не приняла доводов Запада, однако на обострение отношений с ФРГ не пошла, продолжила диалог, в частности, в рамках программ «ТАСИС» и «ТРАНСФОРМ». Проекты первой программы по линии РФ-ЕС были посвящены развитию правового государства, мероприятия второй в рамках двустороннего российско-германского сотрудничества – оказанию консультаций по экономическим вопросам, а также повышению квалификации и подготовке управленческих кадров. В рамках «ТАСИС» по просьбе Москвы депутаты Госдумы, члены Совета Федерации, а также эксперты двух палат совместно со своими коллегами из парламентов Германии, Испании, Франции провели ряд тематических семинаров и исследований по проблемам государственного устройства, формирования многопартийной системы, современной модели рыночной экономики, утверждения институтов гражданского общества. Проекты по линии «ТРАНСФОРМ» были связаны с консультированием по развитию сельского хозяйства, практическим партнерством, например, германской ассоциации агротехники с ассоциацией российских производителей агротехники. Российские участники программ получили сертификаты о прошедших стажировках, которые, по мнению подавляющего большинства, были полезными.

Накопленный предыдущими поколениями опыт политического, в высшей степени доверительного диалога, торгово-экономического взаимодействия,

² Plato A. von. Die Vereinigung Deutschlands- ein weltpolitisches Machtspiel. Berlin: Christoph Links Verlag – LinksDruck GmbH, 2002. S. 45-47.

³ Hennecke H.J. Die Dritte Republik. Propyläen Verlag, 2003. S.110-113.

культурных связей, молодежного обмена, контактов гражданских обществ России и ФРГ привел к тому, что с середины 2000-х годов позиции Москвы и Берлина по актуальным мировым и европейским проблемам совпадали на 60-70%. Это солидные параметры.

Немецкие друзья и партнеры отвечали взаимностью. После развала СССР в период тотального дефицита и шоковой терапии официальные власти Германии, муниципальные структуры и большая армия добровольцев гражданского общества оказали конкретную поддержку в виде кредитов и гуманитарной помощи не только Москве и Санкт-Петербургу, но и населенным пунктам в российской глубинке. Например, организаторы акции «Мурманский конвой» в 2003 г. собрали медикаменты, предметы обихода, продукты питания и, минуя множество бюрократических барьеров, привезли ценный гуманитарный груз на север России. Аккредитованные в России представительства партийных фондов им. Ф. Эберта, К. Аденауэра, Х. Зайделя прислушивались к пожеланиям российской стороны и организовывали тематические семинары и конференции в России, специализированные стажировки в Германию для изучения германского опыта в различных сферах общественно-политической деятельности. Сотрудничество отличалось четким исполнением согласованных проектов и программ, позволявшим русским приобретать полезные знания методологического и практического характера. Не случайно на вопрос «Как Вы относитесь к Германии?», с 1992 г. по 2007 г. от 68% до 80% россиян отвечали положительно.

Позитивный взгляд наших сограждан на Германию и немцев формировался не в последнюю очередь благодаря доброжелательным по тональности репортажам российских журналистов об объединенной Германии, о встречах лидеров ФРГ и России Б. Н. Ельцина и Г. Коля, а позже Г. Шрёдера и В.В. Путина. Президент России, как известно, всегда охотно принимал в Кремле бывших канцлеров Г. Коля, Г. Шмидта, представителей бизнеса, давал интервью немецким СМИ. Первые годы взаимодействия главы российского государства с канцлером А. Меркель также подавались в положительном ключе. Надо признать, что в годы новой России резкая критика германскими СМИ и депутатами бундестага российских реалий не доводилась до сведения граждан России, а в СМИ и общественно-политических кругах РФ не считали уместным комментировать резкие заявления германской стороны. Постепенно чрезмерно критическая тональность германских СМИ в отношении России приходила в противоречие с высоким уровнем доверительных отношений, которые складывались между руководителями ФРГ и РФ. Проявлялось и другое. После переезда государственных структур ФРГ из Бонна в Берлин у части германских политиков и чиновников в отношении России, русских вдруг стали проявляться надменность, высокомерие, характерные для представителей победившей в «холодной войне» державе. Это изумляло, думалось, что это случайность либо поспешные поверхностные эмоциональные наблюдения. Не могло не удивить, например, пассивное отношение ФРГ к Петербургскому Международному экономическому форуму (ПМЭФ), созданному в 1997 г. по инициативе тогдашнего председателя Совета Федерации Е.С. Строева. Казалось, Форум станет магнитом для германских политиков, представителей деловых и экспертных кругов. Но, поскольку встречи в городе на Неве стали, видимо, восприниматься в Старом Свете как противовес, конкурент Давосскому форуму, гости из ФРГ в Санкт-Петербург не спешили. Разумеется, премьер-министра земли Бранденбург М. Штольпе (СДПГ), отдельных депутатов бундестага в северной столице встречали сердечно, принимали на достойном уровне. Сдержанность немецкой стороны в первые годы к этому формату диалога обескураживала московских и питерских организаторов Форума. Они считали ФРГ близкой и

дружественной России страной с ее, как им казалось, набирающей силу тягой к русским. К слову сказать, в одном из первых форумов в Санкт-Петербурге приняла участие делегация Латвии во главе с министром транспорта страны. Потянувшиеся в Санкт-Петербург многочисленные делегации КНР на солидном уровне – явный пример профессионального прогноза и реального интереса к сотрудничеству с Москвой. Как говорится, почувствуйте разницу. А в это время в России продолжали восхищаться Германией как искренним другом, надежным партнером русских.

Лишь анализ всей совокупности событий и фактов позволяет понять отдельные причины, по которым даже маститые российские аналитики не смогли выявить генезис жесткой реакции официального Берлина применительно к России в связи с украинскими событиями, устойчивости нравоучительной риторики в отношении Москвы. К тому же многие российские политики и эксперты по инерции продолжали считать новую Германию «адвокатом» интересов Москвы на международной арене и даже называли ФРГ «пророссийской державой». В этом контексте вновь возникает слово «понимание». Видимо, Берлин продолжает надеяться на то, что русские с пониманием будут воспринимать Киевский майдан, как высшую форму проявления прямой демократии, эффективный инструментарий противодействия радикальному национализму, коррупции, расширению олигархии, как действенный механизм продвижения благородных идеалов свободы и достоинства человека. Расхождения Москвы и Берлина очевидны. Упорное молчание германской столицы по поводу факельных шествий радикалов в центре Киева не может не вызывать вопросы об истинных причинах краха миссии министров иностранных дел ФРГ, Франции и Польши в Киеве в феврале 2014 г. Представляется высокомерным и ошибочным заявление бывшего министра иностранных дел Франции Л. Фабиуса, что «21 февраля 2014 г. единая Европа в лице Веймарского треугольника из ФРГ, Франции и Польши смогла предотвратить кровавое побоище в Киеве и гражданскую войну на Украине».⁴ Но было бы наивным затруднять сближение Украины с Евросоюзом, ФРГ, которые всесторонне поддерживают Киевские власти. Пожелаем всем им удачи. В то же время, как представляется, у Москвы и Берлина применительно к украинскому кризису общая цель – урегулирование конфликта на Юго-Востоке Украины на основе Минских договоренностей. Будем сдержанными оптимистами.

Да, даже в условиях системного кризиса отношения России и ФРГ продолжают развиваться, правда, в усеченной конфигурации, при отсутствии самого ключевого компонента – Межгосударственных консультаций с участием руководителей ФРГ и России, выступавших на заседаниях «Петербургского диалога». Традиционно такой формат диалога был приурочен ко времени пленарных мероприятий активистов гражданского общества РФ-ФРГ. К сожалению, в последние годы от «партнерства для модернизации» прочной константой остался лишь негативный фон немецких СМИ. По степени обличительного пафоса в адрес России применительно к Летней Олимпиаде в Бразилии германские СМИ уверено заняли одно из призовых мест. Сегодняшний информационный медийный фон ФРГ по России, к сожалению, не способствует нормализации отношений двух стран. Конечно, причиной стал не только и не столько украинский кризис. Они более глубокие, но это отдельная большая тема, некоторые аспекты которой были затронуты в начале статьи. Как ни смотри, ухудшение отношений России и ФРГ не являет собой внезапное, одномоментное явление. Это сложный многомерный процесс, который вызревал отнюдь ни день, ни два, а охватил большие временные рамки с участием целого ряда субъектов международной жизни с их различными стратегическими

⁴ Fabius L. Der Krieg wurde nicht genügend gefürchtet. 1914/2014. Vom Versagen und Nutzen der Diplomatie. Berlin: Herausgeber Auswärtiges Amt, 2015, S. 87.

целеполаганиями, которые можно понять лишь на основе компаративного анализа историко-политического контекста.

Не будем лукавить – пока не возобновятся полноформатные Межгосударственные консультации на высшем уровне, все другие контакты имеют важный, однако, по политической значимости, скорее второстепенный характер. Текущие мероприятия бизнеса, межпарламентские, молодежные контакты, памятные заседания в 2016 г. по случаю 75-й годовщины нападения нацистов на СССР позволяют не обрывать нить диалога, сохранять бесценный опыт прошлых поколений. Хотелось бы высказать признательность министру Посольства ФРГ в Москве г-ну Х. Киршу за его проникновенную речь на мероприятии Зиновьевского клуба 22 июня 2016 г. по случаю годовщины агрессии нацистов против СССР. Речь германского дипломата акцентировала не только и не столько прошлую трагедию, сколько была направлена в будущее и, как показалось, с надеждой на выправление ситуации между РФ и ФРГ.

Сейчас отношения сохраняют определенную динамику, правда, ограниченную формулой «поддержание диалога (при разрушенном доверии) в условиях санкций и устрашения». Скажем прямо, формула ущербная, тормозящая реализацию прошлых договоренностей, мешающая совместной выработке прорывных проектов, обрекающая восстановление понимания, доверия лишь в далекой перспективе. Санкционный тормоз вызвал резкое снижение скорости у локомотива двусторонних отношений – в экономике, в результате чего 58% немецких предпринимателей, работающих в России, попали под ограничительные меры. Торговый оборот двух стран с рекордного показателя в 80 млрд. евро в 2012 г. снизился до нынешнего уровня в 52 млрд. евро, причем значительно пострадал германский экспорт.⁵ В то же время, как показывают двусторонние мероприятия, бизнесмены России и ФРГ не теряют оптимизма, продолжают осваивать российский рынок, инвестировать средства в целевые проекты. Примечательно, что на площадках бизнеса звучат слова о «дружбе» русских и немцев, что является большой редкостью для форматов иной проблематики.

В Москве приветствуют любые двусторонние мероприятия, визиты в РФ известных и начинающих политиков, не говоря уже о крупных государственных деятелях ФРГ. Причем тональность российских СМИ, которые, скажем прямо, хотя и утрачивают интерес к двусторонним мероприятиям, например, в сферах культуры, молодежных обменов, в целом носит положительный характер. Доброжелательный тон российских СМИ и глубина экспертных оценок применительно к поездке председателя ХСС, премьер-министра Баварии Х. Зеехофера в Москву в феврале 2016 г. заметно отличались от германских поучительно-критических комментариев. Некоторые депутаты правящих партий ХДС и СДПГ «рекомендовали» баварцу вообще не встречаться с российским лидером, политика которого, с их точки зрения, обостряет обстановку в Сирии, стимулирует потоки беженцев в ФРГ, раскалывает ЕС, подрывает европейскую солидарность, а в случае провала «Минск-2» приведет к массовому исходу беженцев из Украины в Европу. Даже воспитанные на традициях «восточной политики» Брандта-Бара представители СДПГ в директивном ключе требовали от баварца воздержаться от роли, как им показалось, «параллельного министра иностранных дел ФРГ», так как решения по внешней политике принимаются в Берлине, а не в Мюнхене, и вообще он политик региональной величины. По их мнению, лидер ХСС удовлетворил свое честолюбие, нарушил

⁵ Russische Föderation. Wirtschaftsbeziehungen zu Deutschland. <http://www.ostausschuss.de>.

единую в ЕС санкционную линию против РФ, нанес Германии политический ущерб⁶. Не будем спорить о том, в каком городе разрабатывается внешнеполитический курс Германии, какое место занимает баварский фактор в общегерманской политике и экономическом потенциале, ибо это внутреннее дело самих немцев. Но полезность контактов ФРГ с Россией на разнообразных площадках очевидна – наряду с санкциями и доктриной устрашения против РФ сохранение переговорных каналов с Москвой является одной из интегральных частей стратегии канцлера А. Меркель, которую, между прочим, Х. Зеехофер своевременно информировал о предстоящей поездке в Москву.

Принципиальное – в другом. Доверительность – вот наивысший уровень партнерского взаимодействия, допускающий практически совершенную открытость и откровенность в обсуждении всего комплекса даже неприятных проблем.

Что можно сделать в эти турбулентные годы, в каких областях можно сотрудничать, вести подготовку к восстановлению прежних рубежей партнерских связей?

1. Совместное «осмысление прошлого опыта», диалектическое переформатирование партнерских связей с использованием методологии Э. Бара. Придание методологии Э. Бара созидательных импульсов с прицелом на будущее, ожидая от партнера предсказуемого курса с пониманием российских реалий и озабоченностей, без менторского поучения, терпимо и терпеливо. Такой процесс проходит по линии Германо-Российского Форума, «Петербургского диалога», «Потсдамских встреч», на площадке гражданского общества в Баден-Бадене. Новаторская форма обмена мнениями – заседание в Москве 6 апреля 2016 г. с участием депутатов Госдумы, бундестага, руководителей Германо-Российского Форума, экспертов фондов Эберта и Горчакова, ученых РФ и ФРГ. Германская делегация была принята тогдашним председателем Госдумы С.Е. Нарышкиным. Российская сторона ожидает продолжения дискуссии в аналогичном формате в Берлине.

2. Использование инициативных идей из стратегических документов СДПГ, в частности, от 5 июля 2016 г., предложение Ф.-В. Штайнмайера по проблемам контроля над вооружениями. Важно не списывать со счетов две важные инициативы, с которыми выступили российские лидеры в Берлине – о заключении Договора о европейской безопасности (июнь 2008 г.) и о создании общего экономического и гуманитарного пространства от Лиссабона до Владивостока (ноябрь 2010 г.). Но опять же приостановленная в одностороннем порядке деятельность российско-германской группы высокого уровня по вопросам политики безопасности исключает возможность в двустороннем формате рассматривать интересные подходы видного деятеля СДПГ. Полезные идеи присутствуют и в документах ХДС, в которых наряду с традиционным осуждением присоединения Крыма к России, якобы военным вмешательством Москвы в конфликт на Юго-Востоке Украины можно найти рациональные мысли о сохранении диалога с РФ. В обновленной программе ХСС можно видеть спокойную прагматичную линию на реальный диалог с РФ, без которой, подчеркивается в документе, невозможно решать глобальные и европейские проблемы. «Левая» партия призывает правительство отказаться от политики санкций и устрашения, вернуться к полноценному стратегическому партнерству. Партия «зеленых» не меняет своего курса на одностороннее толкование российских реалий в сферах внутренней и внешней политики, хотя и среди экологистов есть эксперты с прагматичным мышлением.

⁶ Erler G. „Seehofer hat so etwas wie ein unstillbares Geltungsbedürfnis“. 04.02.2016. http://www.deutschlandfunk.de/gernot-erler-seehofer-hat-so-etwas-wie-ein-unstillbares.694.dehtml?dram:article_id=...

3. Реанимирование формата сотрудничества по линии групп дружбы Совет Федерации – бундесрат, которая простаивает с 2013 г. Созданный в 2001 г. механизм с маркой «дружба» является интеллектуальной площадкой в том числе по снятию недоразумений, прояснения актуальных проблем, тем более что глава российской делегации сенатор В. Пономарев прекрасно владеет немецким языком, что не так часто встречается у наших законодателей в плане знаний иностранных языков. Критически отношусь и к российской стороне. Ведь можно было бы российской группе Совета Федерации поздравить немецких коллег с годовщиной объединения Германии, а совместный семинар обеих групп по случаю 70-летия окончания Второй мировой войны стал бы зримым маркером исторического примирения русских с немцами. Такая площадка – специализированная мастерская по преодолению отчуждения, о котором говорят и в РФ, и в ФРГ.

4. Продолжение семинарских программ для молодежи России и ФРГ под патронатом Э. Бара, после смерти которого эту работу активно и профессионально сопровождает известный политик, депутат бундестага Ф. Тённес. Молодое поколение призвано сформулировать позитивную повестку дня будущего отношений России и ФРГ. Проводимый в 2017 г. в Сочи XIX Международный фестиваль молодежи и студентов – благоприятный повод общения молодых русских и немцев. Участие молодых представителей ФРГ – лакмусовая бумажка в плане готовности разворота Берлина к конструктивному диалогу. Требуется добрая воля Берлина для подписания соответствующих документов по активизации молодежных обменов между двумя странами, либерализации визового режима для молодых русских и немцев, о чем говорят германские политики различной идеологической окраски. Молодежь и школьники РФ и ФРГ призваны выполнять роль первопроходцев в поиске новых форм добрососедских отношений; возможно, этот сегмент обменов сможет ослабить тенденцию к снижению изучения русского и немецкого языков в ФРГ и России соответственно. Молодежное общение, например, по линии контактов между Народным союзом Германии по уходу за военными захоронениями и общественной организацией Ржева «Мост дружбы» содействует преодолению стереотипов, сохранению исторической памяти о Великой Отечественной войне. Так, в Ржеве летом 2016 г. 16 молодых немцев и 16 русских приняли участие в облагораживании мемориального комплекса «Парк мира», где захоронены и красноармейцы, и солдаты вермахта. Из 20 тыс. жителей Ржева в годы оккупации выжили только 150 человек, а из 5 тыс. жилых домов уцелело менее 200. Такие совместные акции вносят гуманитарный вклад в историко-мемориальное сотрудничество между РФ и ФРГ.

5. Разработка новой политики Москвы на германском направлении, которая, думается, станет приобретать контуры лишь после выборов в бундестаг 2017 г., всестороннего изучения Коалиционного договора нового Правительства ФРГ. Концепция обновленного курса РФ будет насыщаться, видимо, с учетом опыта российской дипломатии, наработок научного сообщества, инициатив гражданских активистов, уже принятых тактических и стратегических решений Берлина в отношении Москвы. Новая политика РФ не может иметь рефлексный характер, а призвана создать прагматичную матрицу отношений с Германией как одним из важных партнеров, но не более того. Как следует из многочисленных заявлений германских официальных лиц, Берлин настроен на селективное сотрудничество с акцентами на сферы политики и экономики, в которых заинтересована ФРГ. В этом контексте полезно обратиться к суждениям, рекомендациям, предупреждениям известного отечественного политика, дипломата, ученого Ю.А. Квицинского в 2008 г. Тогда некоторые характеристики дипломата немцам, как их непредсказуемость, холодный расчет, их «короткая память» о вкладе СССР в восстановление

германского единства казались преувеличенными. Время внесло свои коррективы, связанные далеко не с событиями на Украине. Немцев надо воспринимать такими как они есть – талантливый, трудолюбивый народ, лидеры которого проводят политику на исключительно прагматичной основе с обязательной ценностной составляющей и ожиданиями от русских некоего повиновения либо принятия их точки зрения. Проведение Берлином общей европейской политики не означает согласование немцами со всеми странами-членами ЕС курса на российском направлении. Если это так, то, исходя из такой постановки вопроса, формат и содержание всех двусторонних мероприятий России и ФРГ Берлин согласует и с Эстонией, и с Мальтой. Следуя этой логике, Берлин имеет право на дезавуирование ранее достигнутых договоренностей и подписанных документов о сотрудничестве с Москвой. Как бы там ни было, подход весьма рациональный и трезвый, дающий Берлину, добровольно ограничившему свой суверенитет установками ЕС и НАТО, свободу маневра с Москвой в выгодном для себя ключе. Чтобы не произошло, Москва не должна утрачивать уважительного отношения к немцам как умному партнеру. Но так как было до 2014 г., кажется, уже не будет, хотя и сохранятся интенсивные торгово-экономические связи, молодежные обмены, диалог между гражданскими обществами России и ФРГ.

6. Происходящая смена элит в РФ и ФРГ открывает шанс на вовлечение в диалог новых немецких и русских персоналий, не обремененных массивом традиционных требований Берлина к Москве, с одной стороны, и понимающих ограниченность действий Берлина в силу его «добровольного самоограничения» в парадигме стратегий НАТО и ЕС, с другой стороны. Обновленным за счет региональных кадров элитам России и ФРГ придется приложить немалые усилия для эволюционного перезапуска двусторонних отношений. При этом обеим сторонам следует сохранить холодную голову и не впадать в крайности, а германским коллегам отказаться от схемы отношений между наставником и учеником, от инстанции с единственно правильной истиной. Процесс нормализации отношений вряд ли будет проходить гармонично – аккумулировалось слишком много взаимных обид, недоразумений, непонимания, что подтверждает внушительный архив уничижительных заявлений. Перезагрузка принесет плоды Москве и Берлину лишь при условии наличия у РФ современной модели экономики, способной адаптироваться к изменяющейся мировой и европейской конъюнктуре, обеспечивать достойный уровень жизни русских, создавать соответствующие условия для успешной работы зарубежных предпринимателей.

7. Проведение серий тематических мероприятий о роли и месте СМИ в преодолении отчуждения, в недопущении безразличия между русскими и немцами. Здесь также важны перемены в плане отказа от идеологических схем с их «измами», от пропагандистских приемов, востребованы специалисты пера с упором на профессиональную журналистику.

8. Активизация дискуссии по линии научных сообществ. Без преувеличения можно сказать, что конференция в ИМЭМО РАН демонстрирует образец научного поиска российских экспертов – германистов, которые, избегая идеологизированных суждений, излагают свои подходы объективно, системно, стремятся понять германскую сторону, точно использовать опыт ФРГ. Российские ученые, как правило, высказывают альтернативные точки зрения на происходящие процессы, что позволяет рассматривать трансформационные изменения в их диалектической взаимозависимости и делать выверенные прогнозы.

Залогом долгосрочного партнерства остается плотная ткань многочисленных человеческих дружеских контактов, которая, убежден, никогда не порвется – слишком велико взаимное притяжение двух народов. Другая эпоха диктует иные

ориентиры, смыслы, образы. Только так триада из терминов «понимание, доверительность, доверие» может создать качественно новую траекторию выхода из периода испытаний на прочность отношений, дать шанс на успех во благо народов РФ и ФРГ. До размораживания Межгосударственных консультаций, других знаковых политических форматов диалога РФ-ФРГ еще далеко, поскольку А. Меркель единолично принимает решения по политике ФРГ на российском направлении, настроена на всестороннюю поддержку Киева и, эпизодически смягчая риторику, будет, видимо, дальше оказывать давление на Москву. Да и другие германские политики первого эшелона, иногда предлагая конструктивные идеи, увещивают их различными условиями, продолжают увлекаться рекомендациями в директивном ключе «Россия должна, Москва обязана», больше напоминающими указания идеологических инстанций глобальных держав прошедшей эпохи.

Считаю крайне негативными российские и германские публикации с утверждениями о том, что Россия якобы пытается расшатывать ФРГ и чуть ли не свергнуть канцлера. В России много друзей и партнеров Германии, которые искренне желают Берлину положительных результатов в преодолении миграционного кризиса, настроены на возвращение к прежним параметрам солидного сотрудничества. России нужна Германия с мощной экономикой, прочной системой управления, влиятельными демократическими партиями, а также – сильный Евросоюз, как важные надежные стратегические партнеры, а не тактические оппоненты. Дискуссии о лидерстве Германии, чему и посвящена конференция в ИМЭМО РАН, свидетельствуют, что на Берлин возлагаются большие надежды, а самое главное – большая ответственность. Россия также ожидает от Германии с ее позициями локомотива евроинтеграции самостоятельных конструктивных шагов по выходу из системного кризиса отношений РФ-ФРГ-ЕС.

Мультикультурализм: «миграционный капкан» Европы

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам миграционной политики ЕС, в том числе концепции мультикультурализма, которая вошла в общественную и политическую жизнь Европы, начиная с 80-х годов XX столетия. Эта концепция была ориентирована на опыт США – модель межэтнического и межкультурного развития на принципах демократии, получившую название «плавильного котла». Европейские политики видели мультикультурализм как процесс, направленный на взаимообогащение культур и гармонизацию общества. Однако он привел к размыванию национальной идентичности в самих европейских странах. Иммигранты так и не смогли интегрироваться в современное европейское общество, сохраняя свои религиозные и культурные традиции. Современный миграционный кризис в ЕС становится для европейцев своего рода «испытанием на прочность» либеральных идей, от которого зависит социально-политическое будущее Европы.

Своеобразным новым вызовом для Европы в начале XXI в. стал миграционный кризис, которому предшествовал неудачный опыт европейцев в проведении политики мультикультурализма. Интеграция иммигрантов, принадлежащих к разным цивилизационным и культурным традициям, превратилась в один из ключевых вопросов политической, социальной и общественной жизни ранее «благополучной» Западной Европы. Именно от решения миграционного вопроса напрямую зависит жизнеспособность западной демократии и европейской модели цивилизационных ценностей.

Концепция мультикультурализма вошла в политическую и общественную практику стран Западной Европы в 80-х годах XX столетия. До этого, на протяжении XIX-XX веков, была распространена «ассимиляционная модель» социокультурной интеграции, которая выступала доминирующей стратегией до середины XX в.

В реализации идеи мультикультурализма Европа была ориентирована на американский опыт – политику ассимиляции иммигрантов, получившую название «плавильного котла» (модели межэтнического и межкультурного развития на принципах демократии). Эта концептуальная модель, предусматривающая слияние представителей различных этнических культур в единую нацию – американский народ, применялась в США в период с XIX в. до середины XX в. Ее суть сводилась к двум основным условиям: аккультурации иммигрантов на основе англо-протестантской культуры и принятию ими ценностей американской политической системы. С. Хантингтон отмечал: «Миллионы иммигрантов и их потомков добились богатства, могущества, признания в американском обществе исключительно по той причине, что они ассимилировались в доминирующей культуре»¹. Именно ассимиляции (в США получила название «американизация») стала главным элементом в формировании современной американской нации, доминантой которой является англо-протестантское «ядро». Известный американский промышленник XX в. Генри Форд неоднократно говорил о важности «научить иммигрантов

* Маслакова-Клауберг Наталья Ивановна – кандидат политических наук, профессор, руководитель Центра публичной дипломатии и мировых культур Дипломатической академии МИД России (mnleo@mail.ru).

¹ Хантингтон С. Кто мы? Вызовы американской национальной идентичности. Пер. с англ. А. Башкирова. М: АСТ; Транзиткнига, 2004.

американскими традициями, английскому языку и американскому образу жизни»². В 1960 г. в США были приняты либеральные иммиграционные законы, запрещавшие дискриминацию расовых и этнических меньшинств. Это знаменовало собой переход к новой миграционной политике, основанной на праве меньшинств – доктрине мультикультурализма. Ее реализация привела к появлению в США больших территорий-анклавов, в которых наряду с английским стали доминировать и другие языки, в частности, испанский (за счет иммигрантов из Латинской Америки).

Одним из элементов государственной миграционной политики США в отношении этнических меньшинств стала т.н. «позитивная дискриминация», предоставлявшая этническим меньшинствам определенный комплекс социальных мер (привилегии при приеме на работу, квотирование мест в учебных заведениях). Однако противники этой политики стали говорить о «дискриминации наоборот», поскольку групповые права были поставлены выше индивидуальных, что не соответствовало принципам правового государства.

Американское государство в вопросах миграционной политики занимало нейтральную позицию, провозглашая лишь принципы экономического либерализма и американской демократии. В целом поддержка мультикультурализма в США сводилась лишь к практике «утвердительного действия», т.е. расовых преференций при приеме в университеты и изменениям в образовательных программах. Причем каждый штат сам регулировал эти преференции. Несмотря на то, что США неоднократно заявляло о приверженности культурному разнообразию, общество рассматривается как единая и неделимая нация.

Мультикультурализм как социальное явление получил свою популярность в ряде стран Европы в 1980-х и начале 1990-х годов. Необходимость перехода европейцев к новой мультикультурной модели была обусловлена рядом экономических факторов. Прежде всего, дефицитом трудовых ресурсов, в особенности дешевой рабочей силы, восполнить который в Европе рассчитывали за счет иммиграционной «подпитки». Многие тогда заявляли о «мультикультурном повороте» с упором на миграционный рынок труда. Однако на деле это оказалось больше публичной риторикой, чем реальной политикой.

В некоторой степени мультикультурализм в Западной Европе стал своего рода подыгрыванием иммиграционным настроениям, пришедшими из стран «Нового Света» – США, Канады и Австралии. Их нередко называют «иммиграционными нациями», история формирования которых напрямую связана с иммиграционными волнами. Следует отметить, что «пионером» в области законодательного оформления мультикультурализма как государственной политики является Канада. В 1960-е годы канадское правительство приняло стратегию мультикультурализма, что было связано с необходимостью урегулировать сепаратистские настроения франкофонного большинства в Квебеке. В Канаде, а также Австралии на законодательном уровне было закреплено представление об обществе как совокупности национально-этнических групп, чьи материальные и другие ресурсы регулируются государством. Это получило специальный термин – институционализированный мультикультурализм.

Европа столкнулась с иммиграционной проблематикой сразу после Второй мировой войны, когда в ряде европейских стран появились инокультурные сообщества, обладающие этнической и религиозной идентичностью. В этот период даже давние этнические проблемы в ряде европейских стран отошли фактически на второй план. Имеется в виду комплекс вопросов, связанный с проблематикой взаимоотношений т.н. доминирующей нации и «окраинных этносов» (например,

² Graham O.L., Koed E. Americanizing the Immigrant, Past and Future // The Public Historian. 1993. №4. P. 24-49.

шотландцев и ирландцев в Великобритании, корсиканцев и бретонцев во Франции, басков и каталонцев в Испании). Европа столкнулась с появлением на своих территориях крупных общин иммигрантов, которые фактически сформировали «параллельные этнические сообщества» внутри самих государств. Наряду с культурной и социальной обособленностью иммигрантские этнические сообщества проявляли нежелание и неспособность к ассимиляции.

Мультикультурализм рассматривался европейскими политиками прежде всего в качестве инструмента, направленного на взаимообогащение культур и гармонизацию общества. Однако он подвергался критике за содействие в размывании национальной идентичности в самих европейских странах.

Современный мультикультурализм нередко отождествляется с политикой стран, направленной на сохранение и развитие в отдельной взятой стране этнокультурных различий. Он представляет собой толерантный поход к параллельно существующим культурам, который предусматривает взаимопроникновения и обогащения различных этнокультур.

Следует отметить, что устойчивого понятия мультикультурализма не существует. В некоторых словарях мультикультурализм рассматривается как «политика, направленная на сохранение и развитие культурных, религиозных различий». В большинстве случаев мультикультурализм ассоциируется с некой доктриной или мировоззренческой позицией. Однако в это понятие вкладываются порой различные значения, начиная от легитимности культурных и этнических различий до представления об обществе как конгломерате этнокультурных сообществ, регулятором идентичности которых выступает государство.

Для многих европейских стран идея «мультикультурного общества» воспринималась как насущная потребность инкорпорирования нового населения в социальные институты принимающих государств. Европейская модель строилась на включении в ее культурное измерение элементов различных этнокультур иммигрантов, прежде всего из «третьих стран». При этом одним из главных условий оказывалась их адаптация применительно к европейским стандартам. Становилось понятно, что «гостевые рабочие» в большинстве случаев остаются в стране, создавая новое поколение иммигрантов, которые сохраняют этнокультурные традиции. Появилась необходимость принятия новой доктрины с ориентировкой на «уважение к культурной отличительности» и «право на идентичность». А главное – избежать этнической геттоизации мигрантов и их семей. В международных правовых документах, в частности в Европейской рамочной конвенции о защите международных меньшинств, содержится формулировка о запрете насильственной ассимиляции.

Однако, как показал опыт, это была иллюзия. Источник проблем лежал не в культурной, а социально-экономической плоскости. Проблемы инкорпорирования нового населения не зависят от «модели интеграции» принимающего государства, а связаны со структурными факторами, такими как занятость, безработица, уровень образования, профессиональная квалификация, жилье, дискриминация при приеме на работу и т.д. Иммигранты вовсе не стремились интегрироваться и адаптироваться к европейским культурным ценностям и традициям, их привлекала лишь возможность получения наибольших социальных благ и «красивой жизни». Оставаясь жить в странах «Старого Света», они стремились сохранить свою культурную самобытность и автономность от слабеющей автохтонной культуры Европы.

Многие критики мультикультурализма считают, что результатом такой политики явилось разрушение многовековых культурных устоев европейских стран.

Одной из причин называется вовлечение в этнокультурную орбиту Европы мигрантов с низким уровнем культурного развития.

Как известно, французские чиновники, ориентированные на «республиканские» ценности, игнорируют этнические и религиозные различия. А в Великобритании предпочтение отдается плюралистическим ценностям, учитывающим расовые и этнические особенности. Однако как бы ни строились их позиции, это не помешало проведению молодежных бунтов в 2005 г. в Париже и в 2011 г. в Лондоне.

За последнее десятилетие странами ЕС были сделаны определенные шаги по формированию общей иммиграционной политики Евросоюза и построению мультикультурного общества. В результате этих действий были все же созданы определенные предпосылки для формирования эффективной модели управления культурным многообразием в ЕС. Прежде всего, речь идет о либерализации иммиграционной политики и развитии законодательной базы по интеграции иммигрантов. В частности, в Германии, Великобритании и Нидерландах были разработаны программы по интеграции инокультурных и иноконфессиональных иммигрантов, основанные на мультикультурных социальных практиках, компетенциях и толерантности. Несмотря на то, что во многих странах ЕС (Германии, Франции, Австрии, Нидерландах, Бельгии, Швеции) предпринимались меры по регуляции общежития в условиях этнической неоднородности, проблемы так и не удалось решить. Например, руководство стран стремилось к диалогу с лидерами религиозных общин (в частности, мусульманских) по вопросам строительства культовых зданий и подготовке священнослужителей. Кроме того, принимались административные меры – организация школьных и армейских буфетов с учетом религиозных ограничений (с халяльными и кошерными блюдами), создание отдельных кладбищ для людей разного вероисповедания, допуск священнослужителей различных конфессий в казармы и тюрьмы, разработка учебных программ с учетом полиэтничности состава учащихся. На телеканалах в качестве телеведущих выступали выходцы из мигрантской среды, что являлось демонстрацией многосоставности европейских сообществ.

Вскоре оптимизм и надежды на реализацию данного проекта сменили разочарования и даже враждебность. Уже в 2010-2011 гг. лидеры стран ЕС (А. Меркель, Д. Кэмерон и Н. Саркози) были вынуждены официально заявить о «провале мультикультурализма».

Следует отметить, что в Европе лишь две страны – Швеция и Нидерланды проводили ряд законодательных инициатив, направленных на поддержку иммигрантских меньшинств. Комплекс законодательных мер сводился к финансовой институциональной поддержке права на образование на родном языке, издание национальных СМИ, проведение культурных программ и проектов. В Швеции был принят закон о поддержке меньшинств, который приравнивал их к историческим меньшинствам (саамам, финнам). В 1983 г. в Нидерландах была принята программа развития меньшинств. Однако уже в 1990-х годах обе страны отказались от такой практики.

Великобритания была одной из первых стран Европы, принявших концепцию мультикультурализма. Несмотря на то, что Великобритания активно поддерживала внешнеполитический имидж государства как страны культурного плюрализма, публичная риторика не сопровождается принятием законодательных инициатив в этой области. Ее опыт по интеграции инокультурных и иноконфессиональных иммигрантов был сначала примером для других стран Евросоюза. Главным адептом мультикультурной идеологии была Лейбористская партия, которая считала, что мультикультурализм является главным принципом, на котором должно

основываться «постнациональное и постколониальное британское общество». Самую большую часть иммигрантов в Великобритании составляют мусульмане (2,4 млн. чел.). Таким образом, Лейбористская партия пыталась расширить электоральную базу в мегаполисах.

Мультикультурализм в Великобритании – это скорее демонстрация символической политики, нежели инструментальной. Лишь в 1976 г. была создана Комиссия по расовому равенству, которая занимается в основном мониторингом этнической дискриминации и обладает рекомендательными полномочиями. К числу рекомендательных инициатив следует отнести «позитивную дискриминацию», т.е. точечные меры при приеме на работу в полицию.

Премьер-министр Дэвид Кэмерон делал акцент на том, что «Британия – большой остров, живущий маленькими общинами». Однако после террористической атаки в США 11 сентября 2001 г. и на Великобританию 7 июля 2005 г. отношение к мусульманам в стране резко изменилось. В апреле 2004 г. о провале политики мультикультурализма заявил глава Комиссии по расовому равенству Т. Филиппс, который сказал, что эта политика не соответствует потребностям времени и ведет к «разделенности» между общинами».

Дэвид Кэмерон выступил с жестким требованием к мусульманским общинам соблюдать британские законы. В феврале 2011 г. на Международной конференции по безопасности в Мюнхене он заявил о «провале» идеи мультикультурализма и призвал ограничить поток мигрантов в ЕС. Именно после отказа Брюсселя в этом вопросе Д. Кэмерон объявил о возможности выхода Великобритании из ЕС.

В августе 2011 г. в Лондоне и других городах (Ливерпуль, Манчестер, Бристоль) прошли манифестации, наглядно продемонстрировавшие несостоятельность политики социокультурной интеграции иммигрантов в Великобритании. Подавляющее большинство британцев (60%) не видят пользы в иммиграции, а каждый четвертый житель испытывает неприязнь к иностранцам, что ведет к межэтнической напряженности в стране³.

Канцлер Германии Ангела Меркель осенью 2010 г. официально заявила о провале мультикультурализма в Европе. В результате проведенного социологического исследования выяснилось, что каждый четвертый турок в Германии не знает немецкого языка, а каждый второй практически не контактирует с немцами. Большинство иммигрантов из Польши и Греции не имеют законченного среднего образования. Многие политологи и социологи пришли к выводу, что из-за низкого интеллектуального и профессионального уровня мусульманские иммигранты наносят существенный вред и ущерб как германской экономике, так и немецкому обществу в целом. Это приводит к «оглуплению Германии». Вывод один, политика интеграции иностранцев в немецкое демократическое сообщество со своей европейской системой ценностей оказалась иллюзорной.

В 2010 г. в Германии вышла книга Тило Саррацина «Германия: самоликвидация»⁴, которая получила широкий резонанс. Автор резко осудил проводимую немецким правительством политику мультикультурализма и привел соответствующие аргументы и статистику.

Германия, в отличие от других европейских стран (Нидерландов, Швеции и отчасти Великобритании) стала проводить миграционную политику, которая сводилась к обратной цели – не дать мигрантам (в особенности из Турции) стать полноценными членами немецкого общества. В Германии каждый пятый житель –

³ Кондратьева Т.С. Великобритания в ловушке мультикультурализма // Перспективы. Октябрь 2011 г. http://www.perspektivy.info/book/velikobritanija_v_lovushke_multikulturalizma_2011-10-07.htm.

⁴ Русский перевод вышел в 2016 г.: Саррацин Т. Германия: самоликвидация. Пер. с нем. Т.А. Набатниковой. М.: Издательство АСТ, 2016.

иммигрант в первом либо втором поколении. Необходимо учитывать рестриктивный характер законодательства о гражданстве в ФРГ (вплоть до 1990 г.), которое устанавливало высокие барьеры на пути натурализации иностранцев как равноправных граждан немецкого политического сообщества. Выходцы из Турции становились фактически «параллельным обществом». А. Меркель воспользовалась неудачами мультикультурализма, чтобы возложить вину за плохую интегрированность турок на мифический культурный плюрализм.

«Мультикультурные меры» в Германии были направлены на сегрегацию, а не на интеграцию мигрантов. Они должны были обеспечить возвращение турецких детей на родину их родителей. По мнению профессора В. Малахова, «мультикультурные меры» были нацелены в Германии скорее на сегрегацию, чем на интеграцию⁵.

Ярким проявлением антиисламских настроений в немецком обществе стали в конце декабря 2014 г. и начале января 2015 г. демонстрации в ряде крупных городов Германии (Дрездене, Берлине, Мюнстере, Гамбурге, Штутгарте). В них участвовали около 22 тыс. человек. В Дрездене сторонники правого движения «Европейцы-патриоты против исламизации Запада» требовали ужесточения миграционных законов и ограничения потока беженцев в страну. Отметим, что уже в 2014 г. число беженцев из стран Ближнего Востока достигло 200 тыс. человек (затем увеличившись еще в несколько раз).

Одним из ярких критиков мультикультурализма следует назвать бывшего канцлера ФРГ Гельмута Шмидта. Уже в 2004 г. в интервью газете «Die Zeit» он дал определение мультикультурализму как «иллюзии интеллектуалов». Еще в 1992 г. он говорил: «Ни из ФРГ, ни из Франции, ни из Великобритании нельзя делать страны-реципиенты миграции. Наши общества этого не вынесут. Тогда они деградируют... Все имеет свои границы. Представление о мультикультурном обществе, возможно, этически обосновано, но на практике оно в условиях демократии, в которой каждый гражданин может делать и позволять делать все, что он хочет, вряд ли осуществимо»⁶.

Франция всегда придерживалась незыблемых ценностей «республиканизма», что означает строгое соблюдение принципа секуляризма, отказ от каких-либо проявлений культурной отличительности, а также вытеснение религиозной и языковой принадлежности в приватную сферу. В 2010 г. Президент Франции Николя Саркози поставил вопрос о совместимости ислама с традиционными французскими ценностями. Парламент Франции одобрил ряд законов с целью не допустить растворения собственной национальной культуры и потерять облик светского французского государства. В частности, был принят закон, запрещающий ношение никабов и паранджи в общественных местах. В феврале 2011 г. Николя Саркози открыто отмежевался от мультикультурализма, выступая на телеканале TF1, заявив о его полном провале.

Лидер французской ультраправой партии «Национальный фронт» Марин Ле Пен, известная своими негативными оценками и суждениями в отношении мультикультурализма, выступала за жесткую анти-иммиграционную политику во Франции. В одном из своих выступлений в 2010 г. она приравняла уличные молитвы мусульман к «оккупации». В июле 2013 г. Европейский парламент лишил ее депутатской неприкосновенности по запросу французских правоохранительных органов, которые подозревали ее в подстрекательстве к расовой ненависти.

⁵ Малахов В. Мультикультурализм в Западной Европе: по ту сторону риторики // Портал РСМД. 13.12.2012. <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/multikulturalizm-v-zapadnoy-evrope-po-tu-storonu-ritoriki/>.

⁶ Die Zeit. 22.04.2004. №18.

Президент Франции Франсуа Олланд после вступления в должность высказывался за поддержку мультикультурализма, в то время как вся Европа понимала несостоятельность и даже опасность этой политики. Французский глава государства упоминал даже о послаблениях, в частности, упрощении процесса натурализации и предоставлении права лицам, не имеющим гражданства, участвовать в муниципальных выборах.

Однако события последнего времени подтверждают опасения многих европейцев. Начиная с 2010 г. во Франции проходят многочисленные демонстрации против исламизации страны и посягательств на светский статус государства. По неофициальным данным, к 2027 г. каждый пятый француз будет мусульманином, что заставляет задуматься французское общество.

7 января 2014 г. в Париже было совершено нападение на редакцию сатирического журнала «Charlie Hebdo», опубликовавшего карикатуры на ислам и пророка Мухаммеда. Жертвами этой атаки стали 12 французов, после чего во многих городах Франции (Лион, Бордо, Марсель, Тулуза, Нант и др.) прошли многочисленные манифестации, а 11 января в Париже состоялся Марш мира, в котором приняли участие около 1,5 млн. чел.

Современное демократическое государство должно приспособливать свою публичную сферу к новым демографическим реалиям и заниматься политической аккомодацией культурных различий. В современной Европе политические элиты отдают приоритет «гражданской интеграции». Популярны не так давно дискуссии о поддержке культурного разнообразия отошли на второй план. Однако совсем не исключено, что ценности культурного диалога и взаимной толерантности вновь приобретут свою актуальность.

В последнее десятилетие Европа столкнулась с целым комплексом проблем, связанным с «дефицитом демократии», углубляющимся финансовым кризисом, интеграционными проблемами иностранцев, что радикально изменило отношение к мультикультурализму как единой европейской идее – «Единство в многообразии» (из девиза Евросоюза). Это связано с проявлениями у европейцев беспокойства относительно будущего наций, и прежде всего последствиям мультикультурной политики: росту социальных конфликтов на этнической, религиозной и культурной почве.

Провал европейской мультикультурной модели стал следствием того, что идея общей европейской идентичности остается чуждой для большинства населения ЕС. Многие европейские политики связывают это с тем, что мультикультуралистический эксперимент проводится на фоне сложных политических, экономических и социальных преобразований в Европе.

Кроме того, надо учитывать негативную реакцию самих европейцев на массовую иммиграцию из развивающихся стран, что было обусловлено значительным разрывом между принимающим обществом и иммигрантами в социально-экономическом и культурном отношении. К тому же были приняты специальные программы для иммигрантов и увеличены в связи с этим финансовые расходы, при этом социальное финансирование собственного населения снизилось. В европейской прессе появились статьи с критикой проводимой политики мультикультурализма, в которых ключевым тезисом было то, что «права меньшинства реализуются в ущерб прав большинства». Это повлекло за собой националистические и порой шовинистические настроения в европейском обществе, а также рост сторонников ультраправых политических партий. Многочисленные иммигрантские бунты в ряде стран Европы стали подтверждением тому, что обещанного проникновения и обогащения культур не произошло. Иммигранты были фактически исключены из общего понятия «нации». Создание этнического и

конфессионального многообразия на европейском пространстве не вписывалось в модель европейских государств-наций, основанных на принципах гражданской принадлежности: по «праву крови» (*jus sanguinis*) и по праву «почвы» (*jus soli*). По мнению российского политолога М. Ремизова, мультикультурализм был «процессом похорон Европы национальных государств. И сегодня европейские государства отказались участвовать в собственных похоронах»⁷.

В вопросе кризиса мультикультурализма следует отметить роль проводимой миграционной политики европейских государств, некой западной философии в отношении к не-своим и исторические традиции. Еще в Римской империи ее граждане обладали своим сводом законов и ценностей, которые ставили их выше жителей других стран. Роджер Осборн писал: «Рассмотрение греческой, эллинской и римской цивилизацией всех других народов и культур как «варварского мира» стало позднее началом подхода западной цивилизации к другим цивилизациям в целом на основе критериев дискриминации». В современном европейском обществе место мигрантов основано на тех же принципах, и это было началом неустойчивости мультикультурального общества. Кроме того, западная культура не только хочет навязать свои ценности, но и контролировать ценности и традиции других культур и народов.

Однако в мировой практике существует опыт успешного проведения миграционной политики. Таким примером может служить Россия, страна, которая имеет огромный исторический опыт в мирном сосуществовании различных национальностей, культур и религий. В стране представлены более 200 национальностей (этнических групп) и все религии мира. На протяжении всего исторического периода существования российского государства не было войн и конфликтов на основе национального и религиозного превосходства. В то время, когда европейские лидеры заговорили о кризисе политики мультикультурализма, Россия заявила, что не будет отказываться от социально-политической концепции, направленной на сглаживание и разрешение этно-национальных проблем внутри государства.

В Японии существуют жесткие иммиграционные законы, которые регламентируют сложную процедуру получения гражданства, строго регулируется уровень трудовых мигрантов. В Японии компактно проживают китайцы, корейцы, бразильцы – и нет их дискриминации и связанных с ней проблем.

Швейцария представляет собой некий сплав европейских культур и пример гармоничного и устойчивого мультикультурализма в Европе. Правда, этот опыт формировался не десятилетиями, а на протяжении веков. Причем те, кто проживает в немецкоговорящей части страны, заявляют, что «мы не немцы, а швейцарцы». То же самое можно услышать во французских и итальянских кантонах страны. Проблемы с расовой и национальной дискриминацией отсутствуют. Наряду с этим в Швейцарии проводится жесткая миграционная политика. В феврале 2014 г. в Швейцарии состоялся референдум, на котором большинство проголосовало за введение ограничений миграционного потока из Евросоюза и введение квот на рабочие места.

Главным успехом мультикультурализма является сосуществование общечеловеческих и национальных ценностей, защита национальной идентичности народов и их ценностей. Премьер-министр Италии Романо Проди отметил: «В лице иммигрантов мы получаем огромный потенциальный ресурс. Надо идти по пути интеграции. Будущее поколение иммигрантов должно стать поколением итальянцев».

⁷ Ремизов М. Европа отказалась участвовать в собственных похоронах // Портал «Русский обозреватель». 19.11.2011. Цит. по: <http://kargopolov.spb.ru/forum.html?func=view&catid=13&id=5350>.

Возможно, причиной кризиса мультикультурализма стало столкновение цивилизаций традиционного образца и нового глобалистского постиндустриального уклада. Постиндустриализм и постмодернизм привели к образованию новой культуры, новых принципов и стандартов, которые вызвали цивилизационный конфликт в Европе. Мусульманский мир находится в периоде пассионарной активности, в то время как европейская цивилизация вошла в фазу внутреннего раскола на традиционные христианские ценности и постмодернистскую культуру. Как следствие, «войны культур» могут превратиться «в войны идентичности».

На этом фоне работы С. Хантингтона, написанные в 1990-е годы, выглядят как «политическое пророчество» человечеству. В частности, в работах «Столкновение цивилизаций?» и «Запад и все остальные» он предупреждал о том, что культурные различия цивилизационного порядка скрывают большой потенциал конфликтности. В своих трудах в отношении «западной цивилизации» он указывал, что «модернизация и экономическое развитие не только не требует культурной вестернизации, но и часто ведет к противоположному – к возрождению незападных культур». Кроме того, иммиграция населения приводит к отчуждению и кризису идентичности, для преодоления которого важным фактором становится религия. По его мнению, глобальное усиление религиозного фактора является прямым следствием модернизации⁸.

Европейские надежды на мультикультурализм не оправдались. Одной из причин стали предпринимаемые в Европе меры, направленные не на интеграцию и ассимиляцию иностранцев, а на сегрегацию и создание «пятой колонны», которая в любой момент может взорваться новыми кризисами.

Следует отметить, что миграционный кризис в Европе, в частности, в Германии, которая приняла на себя один из основных потоков мигрантов, проходит на фоне не только внутригосударственных социально-политических кризисов, но и общеевропейского падения христианских ценностей. В большинстве европейских стран молодое поколение отказывается от христианской модели общества и ориентируется на либеральные ценности, не связанные с религиозным наследием европейского континента. В то же время миграционный поток в Европу составляют выходцы из мусульманских стран, которые являются приверженцами исламской культуры и традиций. Они уже начали образовывать «исламские колонии» в Европе, которые зачастую становятся очагами «экстремизма», как это стало в Бельгии в районе Моленбек. Молодое поколение мигрантов давно являются гражданами этих стран, а следовательно, законными гражданами ЕС, которые постепенно начинают требовать уважать религиозные и культурные традиции своих исторических родин.

Решение миграционного кризиса становится для всей Европы самым важным вопросом, от которого зависит фактически социально-политическая и культурная судьба Европы. Этот кризис стал результатом «провальной» политики мультикультурализма и пропаганде либеральных и космополитических ценностей без учета национально-религиозных и культурных особенностей тех, кто составляет сегодня европейское население.

И это одно из главных испытаний для Европы. Выдержит ли она это испытание – покажет XXI век.

⁸ Громыко А. Устоит ли новый Вавилон? Проблемы межкультурной интеграции Европы // Информационный портал фонда «Русский мир». 26.03.2010. <http://www.ruskiymir.ru/analytics/tables/news/119901/>.

Иммиграционный кризис в Германии – проблемы и шансы

Аннотация. Беспрецедентный наплыв мигрантов в 2015 г. принес Германии не только проблемы, он дал ей также и целый ряд шансов – для дальнейшего развития партийной демократии, усиления профсоюзного движения, интеграции умеренных мусульман в германское общество и т.п. Сумеют ли немецкие политика и общество воспользоваться ими?

Принято полагать, что иммиграционный кризис 2015 г. принес немцам лишь проблемы, которые необходимо преодолеть, чтобы вернуться к прежней внутриполитической ситуации. Однако в данной статье мне хотелось бы рассмотреть также и шансы, которые получила страна благодаря этому кризису.

Следует сразу отметить, что в анализе случившегося с Германией я исхожу из европейского измерения германской политики, из интеграции Германии в ЕС, поскольку основные решения федерального правительства принимались в первую очередь в общеевропейском контексте

Вся политика А. Меркель в миграционном кризисе, как внутренняя, так и в ЕС, была изначально ориентирована на общеевропейское решение проблемы. Германия, чье сотрудничество с Францией традиционно считается «мотором европейской интеграции», избегает одиночных политических шагов. Кроме того, в отличие, например, от Великобритании, она, в силу своей послевоенной истории, привыкла реализовывать свои национальные интересы не в измерении своего отдельно взятого государства, а в масштабах Евросоюза. Ответственность за Европу и обеспечение своих интересов в Европе – вот две исходных предпосылки, определявшие политику канцлера в миграционном кризисе.

По окончательной статистике за один лишь 2015 г. в страну прибыло около 1 миллиона (890 000) беженцев¹. Единовременное прибытие такого количества мигрантов из стран, чуждых культурным и политическим традициям Европы, может изменить сравнительно небольшую европейскую страну – если эта страна не найдет в себе силы измениться самой, измениться, чтобы сохранить себя.

Главной проблемой оказался учет и регистрация беженцев. В течении прошедших лет в административном аппарате ФРГ в целях экономии средств последовательно сокращались рабочие места – поэтому когда на Германию обрушился миграционный вал², страна не смогла его обработать, несмотря на срочное создание сотен новых рабочих мест в полиции и в службах, связанных с учетом и размещением беженцев. Чтобы мигранты, считающиеся «беженцами» по Женевской конвенции, получили в Германии легальный статус «беженца» (политический (Asyl) или военный), а с ним и право на государственную поддержку, им следовало зарегистрироваться и стать сначала «соискателями статуса беженца». Обработка заявок в условиях такого наплыва соискателей продолжалась многие месяцы, на февраль 2016 г. число необработанных заявок достигало 770 000³.

* Погорельская Светлана Вадимовна, кандидат политических наук, старший научный сотрудник ИНИОН РАН (pogorels@mail.ru).

¹ DPA: 2015 kamen 890.000 Flüchtlinge nach Deutschland // <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-2015-kamen-890-000-schutzsuchende-nach-deutschland-a-1114739.html>.

² В сентябре 2015 г. в страну через пограничные переходы ежедневно прибывало от 8 до 10 тысяч нелегальных соискателей статуса беженца.

³ DPA: Bis zu 770.000 Asylanträge unbearbeitet // <https://www.bayernkurier.de/inland/10246-bis-zu-770-000-asylantraege-unbearbeitet>.

Соискателям статуса доступ к рынку труда был предоставлен так же, как и признанным беженцам.

Поэтому реальное ухудшение собственной экономической и социальной ситуации в ходе миграционного кризиса почувствовали в первую очередь наиболее зависимые слои населения – наемные работники и социально слабые группы. Важнейшим следствием миграционной волны были структурные изменения на рынке труда и связанные с этим попытки работодателей пролоббировать изменение политики занятости.

Интеграция иммигрантов, получивших официальный статус беженца, согласно закону, принятому МВД ФРГ в мае 2016 г., предполагает не только изучение языка, но и интеграцию в рынок труда, причем за отказ от предлагаемых мест работы предполагаются санкции вплоть до лишения постоянного вида на жительство.

Работодатели, в 2014 г., до начала миграционной волны, выступавшие за прием высококвалифицированной рабочей силы из Сирии⁴, понесли разочарование. Успешные, хорошо зарабатывающие кадры покинули Сирию уже с началом широкомасштабных военных действий и, в большинстве своем, переселились в Европу или же в соседние страны. Открыв программу «контингентных беженцев» для сирийцев, Германия смогла, ориентируясь на свои критерии, индивидуально отбирать ограниченные контингенты в лагерях беженцев в Ливане. В ходе же миграционного кризиса 2015 г. в страну хлынул преимущественно простой народ. Подавляющее большинство прибывших (60%)⁵ имели неполное среднее или начальное образование.

Чтобы облегчить интеграцию мигрантов в рынок труда, федеральное министерство образования стартовало проект «Квалификационный анализ», был принят новый закон «О признании иностранных профессиональных квалификаций», облегчивший мигрантам подтверждение их свидетельств об образовании. Кроме того, был запущен ряд программ профессионально-технического образования, ориентированных специально на беженцев.

Однако по мере увеличения количества мигрантов на рынке труда, профсоюзы начали выражать опасения, что выгодный работодателям избыток рабочей силы повлечет за собой снижение заработной платы во всех сферах, в том числе у высококвалифицированных работников, а также сокращения среди постоянных сотрудников, работающих с социальными пакетами в рамках тарифных соглашений с целью их замены временными трудящимися-мигрантами, не состоящими в профсоюзах и работающими на условиях работодателя. Опасения оказались оправданы.

Высококвалифицированные мигранты, даже найдя работу, как правило, оплачиваются хуже, чем немецкие кадры⁶. Используя выгодный политический момент, руководитель Федеральной службы по делам мигрантов и беженцев Франк-Юрген Вайзе предложил государству субсидировать зарплаты мигрантов⁷. По его

⁴ «Они молоды, образованы, мотивированы, это то, что нам надо», – такие ожидания выражал например глава концерна «Даймлер» Дитер Цетше в разгар миграционного кризиса в сентябре 2015 г. DPA: Flüchtlinge könnten Wirtschaftswunder bringen // <http://www.faz.net/aktuell/technik-motor/iaa/daimler-chef-zetsche-fluechtlinge-koennten-neues-wirtschaftswunder-ausloesen-13803671.html>.

⁵ Wiarda M. Zwei Drittel können kaum lesen und schreiben // <http://www.zeit.de/2015/47/integration-fluechtlinge-schule-bildung-herausforderung>.

⁶ Hochqualifizierte Migranten sind wenig begehrt // <http://www.jobware.de/Karriere/Hochqualifizierte-Migranten-sind-wenig-begehrt.html>, см. также Bös N. Der lange Weg der Ingenieure // <http://www.faz.net/aktuell/beruf-chance/arbeitswelt/ingenieure/warum-hochqualifizierte-fluechtlinge-und-arbeitgeber-schwer-zusammenfinden-13822168.html>.

⁷ Weise fordert Subventionierung der Löhne für Flüchtlinge // <https://jungefreiheit.de/wirtschaft/2016/weise-fordert-subventionierung-der-loehne-fuer-fluechtlinge/>.

мнению, работодатели не получают еще от мигрантов той отдачи, которую предполагает оплата занимаемого ими рабочего места даже по минимальному стандарту заработной платы. Поэтому следовало бы сократить долю работодателя в оплате труда мигрантов, а чтобы мигранты не страдали от дискриминации, следует из государственного кармана дополнять их зарплату до принятого стандарта. Решения по этому предложению на момент написания статьи еще не принято.

Так же работодателями выдвигалась идея понижения минимальной установленной законом границы заработной платы – только для беженцев. Эта идея была сразу же отклонена официальной политикой с указанием, что такая мера однозначно вытеснит немцев с рынка труда. Тогда экономисты предложили понизить границу для всех⁸.

Вторая внутривнутриполитическая проблема, которую принесли с собой мигранты – усиление криминогенной атмосферы. Кроме того, характер преступности в Германии приобрел ряд черт, ранее ей не присущих и связанных исключительно с увеличением доли числа мигрантов из стран с иными культурными и религиозными традициями.

Прошло слишком мало времени, чтобы располагать статистическими исследованиями в этой сфере, учитывая, что материалы о национальности преступников в Германии очень редко передаются в широкое пользование, тем более для обобщающих публикаций в центральных СМИ. Это запрещено Кодексом прессы. В начале 2016 г. ряд журналистов требовал внести хотя бы временные изменения в Кодекс с целью информирования и предупреждения населения, однако успеха не добились.

В то же время на уровне локальной прессы, в сообщениях о событиях дня, местным журналистам удавалось показать не только рост преступности, но и изменение ее характера. Причем, например, сообщения об избиениях и об оплевывании немецких женщин, отказавшихся принять ухаживания групп кавалеров на улице или на дискотеке, и не нуждались в пояснениях о происхождении преступников.

Таким образом, несмотря на закрытость официальной статистики, правые политические обозреватели размещали анализы о преступности мигрантов на основании постоянного мониторинга локальной прессы⁹.

В начале 2016 г. министр внутренних дел ФРГ сообщил, что 142 000 беженцев из 890 000 зарегистрированных в 2015 г., пропали неизвестно куда, в лучшем случае, подались в другие страны, а в худшем – стали нелегалами. У 2000 были установлены фальшивые паспорта, однако последствий не последовало: установить реальное происхождение соискателей не представлялось возможным, а без этого их невозможно было и выдворить¹⁰.

Реакции общества в ходе иммиграционного кризиса менялись от толерантности к неприятию. Уже осенью 2015 г. опросы общественного мнения показали, что место готовности к помощи беженцам заняли скептицизм и страх. Ксенофобия росла по мере усиления социальной нестабильности.

Серьезные трудности в народе вызвал рост цен на жилье в частном секторе. Лиц, получивших статус беженца, следовало расселять в квартиры. При этом государственный, муниципальный жилой фонд был переполнен, во всяком случае, в тех экономически и демографически сильных землях, на которые, по

⁸ Dams, J. Man sollte den Mindestlohn senken // https://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article152484518/Man-sollte-den-Mindestlohn-senken.html.

⁹ <http://www.politikversagen.net/rubrik/auslaenderkriminalitaet>.

¹⁰ Mehr als 130.000 Asylsuchende nicht mehr auffindbar // <https://www.welt.de/politik/deutschland/article152670020/Mehr-als-130-000-Asylsuchende-nicht-mehr-auffindbar.html>.

кёнигштайнскому ключу¹¹, пришлось особенно большое количество беженцев. Запросы муниципальных и коммунальных властей на квартиры для беженцев в частном секторе привели к росту цен и к расторжению текущих договоров о сдаче жилья, отчего пострадали студенты, молодые семьи, одиноко живущие старики и прочие социально слабые группы коренного населения.

До конца 2016 г. во многих федеральных землях так и не удалось освободить спортивные залы, отнятые у школ и любительских спортивных союзов на пике миграционного кризиса осенью 2015 г., чтобы соискатели статуса беженцев не зимовали в палатках и в контейнерах. Население было поставлено в условия длительного дискомфорта, в ноябре 2016 г. в Кёльне ряд спортивных союзов, в том числе занимающихся детским спортом, обратился к бургомистру с просьбой о возврате их тренировочных залов.

Симптомом растущего недовольства населения явилась и активизация ультраправых сил, в частности, рост нападений на приюты для беженцев. По данным Федеральной криминальной службы, в 2011 г. имели место «всего» 24 нападения, а в 2015 г. уже 1016.

Политический расклад в партийной системе ФРГ стал постепенно изменяться. В 2015 г., по мере того, как миграционный кризис набирал обороты, в политике проявились серьезные противоречия как внутри правящего блока, так и у оппозиционных партий. Так, среди левых, зеленых и социал-демократов в июле-августе 2015 г. раздавались голоса в поддержку Меркель, в то время как ХСС, баварская часть союза ХДС/ХСС, угрожала ХДС разрывом коалиции. Наибольшую поддержку позиция Меркель получала не в своей партии, а от сторонников «Зеленых» (68%, декабрь 2015 г.). Проблема народных партий была в том, что внутри них не существовало единства по отношению к путям решения проблемы беженцев, и поэтому, когда пришло время земельных выборов в ландтаги в 2016 г., они не стали выносить свои внутрипартийные дискуссии по вопросам миграции в предвыборную борьбу. Как следствие эту актуальную тему публично присвоили партии правого спектра, от Альтернативы для Германии (АдГ) до праворадикальной НДПГ и право-популистских локальных инициатив и извлекли для себя немало пользы.

В бесспорном выигрыше от миграционного кризиса оказалась партия АдГ, начавшая как партия неоконсервативных и национал-либеральных экспертов-евроскептиков, а в ходе миграционного кризиса опустившаяся к правому популизму, смыкаясь на правом фланге с антиисламским движением *Pegida*. В локальных выборах она показывает постоянные приросты, особенно на востоке страны, где ранее были сильны позиции «Левой». Парадокс при этом, что АдГ вовсе не «народна» и не социальна по своему характеру. Рассерженный избиратель выбирает ее из протеста против политики традиционных партий. В правительство АдГ не пройдет, даже набрав 20% голосов – партии пойдут на самые причудливые коалиции, чтобы не допустить евроскептиков во власть¹².

¹¹ «Кёнигштайнский ключ» – принцип распределения мигрантов по федеральным землям согласно экономической силе и числу населения. Наибольшее количество получают наиболее заселенные и экономически сильные земли. В Германии наиболее отягощенными оказались индустриализированная и мощно заселенная земля Северный Рейн – Вестфалия, богатые Бавария и Баден-Вюртемберг, а также Нижняя Саксония и Гессен.

¹² Предполагается, что Большая коалиция (консерваторы и социал-демократы) будет выбрана на новый срок, однако по данным последних опросов допустима и «черно-желто-зеленая» коалиция из консерваторов, либералов и зеленых. См. Погорельская С.В. Париж и Берлин стартуют в разные стороны // Эксперт. 28.11.2016. <http://expert.ru/expert/2016/48/parizh-i-berlin-startuyut-v-raznyie-storonyi/>.

Еще одно важное последствие миграционного кризиса – изменение структуры «немецкого ислама»¹³. Соискатели статуса беженца не только увеличили долю мусульманского населения, но и изменили характер исповедуемого в стране ислама.

Ислам в Германии, перед тем как в 2015 г. ее захлестнула волна беженцев из арабского мира, находился в фазе активной интеграции. Немецкое государство наверстывало упущенное десятилетиями, создав для этой цели постоянно действующий институт взаимодействия – Исламскую конференцию Германии – и в ее рамках, активно работая с лояльными государству мусульманскими организациями, отфильтровывая и изолируя нелояльные организации, всячески затрудняя деятельность радикальных групп.

В структуре мусульманской диаспоры Германии преобладали турецкие сунниты, потомки гастарбайтеров. В большинстве своем это были члены DITIB¹⁴, ориентированные на связь с Турцией, но в то же время традиционно лояльные германской политике. Поскольку большинство беженцев прибывало из арабского мира, в мусульманской диаспоре произошла перестановка сил. Относительно стабильной турецкой диаспоре и остальным представленным в Германии мусульманским организациям и союзам противостоит в настоящее время огромное количество неорганизованных, беспокойных мусульман из арабских стран, в первую очередь, из Северной Африки.

Нельзя сказать, чтобы турецкие сунниты приветствовали количественное усиление арабского ислама. Им очевидно, что даже после признания стран Магриба «безопасными третьими странами», выдворить арабских беженцев из Германии будет очень непросто. Выходцы из арабского пространства станут опорой организаций и групп, принадлежащих Центральному Совету мусульман Германии, конкурирующему с Исламским советом ФРГ (куда по большей части и входят организации турецких суннитов), пополнят ряды радикальных салафистских группировок. Можно сказать, что в интересах турецкой общины было бы уменьшение числа арабских беженцев, поскольку ее консервативное, стабильное большинство не приветствует радикализации ислама в Германии.

Еще одним, мало замечаемым, однако в долгосрочной перспективе политически значимым последствием миграционного кризиса является постепенное изменение идентичности немецкого общества.

Во-первых, изменение структуры населения, увеличение доли арабского населения, ведет к уменьшению значимости такой, некогда важной, составной части школьного образования, как ознакомление детей с «историческим прошлым»¹⁵ Германии и обсуждение «исторической вины» за гитлеризм. Дети беженцев, да и взрослые, интегрируясь в немецкое общество, в то же время не готовы идентифицировать себя с «немецкой виной» за прошедшие войны и за холокост. Они также не готовы принять нормы сексуальной толерантности и сексуального просветительства для младших школьников, считающиеся обязательными для жизни в западном обществе. В отличие от баптистов из постсоветского пространства, приехавших в свое время в Германию со статусом немецких переселенцев, не прижившихся именно в силу данной особенности школьного образования и выехавших в баптистские диаспоры Канады, мусульманские

¹³ «Ислам в Германии – немецкий ислам», – лозунг Исламской конференции ФРГ, с 2007 г. работающей под эгидой МВД.

¹⁴ DITIB – Турецко-исламский Союз по делам религии. Крупнейший религиозный союз турецких мусульман, управляющийся из Турции и лояльный ее светским властям.

¹⁵ Под этим специальным понятием скрывается период «Третьего рейха». «Преодоление исторического прошлого» – внутриполитическое достижение социал-демократов после 1968 г., интегрированное в систему политического образования населения в 70-е годы и ставшее к 90-м годам неотъемлемой частью «политической корректности» ФРГ.

мигранты приехали в Германию, чтобы жить в ней не подстраиваясь, а, по возможности, преобразуя немецкие нормы под свои представления¹⁶.

Однако налицо и обратный процесс. Коренные жители перед лицом социальных и политических изменений стали менее склонны придерживаться тех идеологических табу, которые существовали в прошлые, благополучные десятилетия.

* * *

Проблемы, которые принес немцам миграционный кризис 2015 г., интересны тем, что они чреваты шансами. Устранение этих проблем не вернет немцев к той жизни, которую они вели до нашествия мигрантов. Однако использование шансов придаст немецкому обществу тот качественный скачок, в котором оно давно уже нуждается.

1. Дальнейшее развитие партийной демократии. Воссоединившаяся в 1990 г. страна долгое время жила по старым, западногерманским критериям, во всяком случае в том, что касалось внутренней политики. Нормы политкорректности, традиционный партийно-политический расклад из двух больших «народных» и двух-трех малых партий, неприятие и маргинализация правых гражданских сил правее ХСС – наследие боннской политики.

Политическая легализация правого популизма, приобретение им политической салонности – процесс, который, не будь миграционного кризиса, затянулся бы на годы. Теперь он необратим. Послевоенный «особый немецкий путь» в вопросах партийного строительства закончен, Германия стала как прочие государства ЕС, ей предстоит научиться жить с евроскептиками и правыми популистами, артикулирующими себя на уровне бундестага. Это шанс и вызов для немецкой политической системы.

2. С принятия реформ Харца в 2004 г. наступление работодателей на наемный труд не прекращалось. Минимальная граница заработной платы, установленная законом – это достижение немецких профсоюзов и социал-демократов. Попытки работодателей на тех или иных путях и под политически благовидными предлогами пересмотреть или отменить это достижение, как это имело место в ходе миграционного кризиса, ставят немецкие профсоюзы перед необходимостью защищать свои права, не позволяя в то же время вбить клин между немцами и мигрантами. Это – шанс подняться на принципиально новое качество профсоюзной борьбы в глобализирующемся мире.

3. Немцы долгое время пренебрегали «своим» исламом. Заниматься им всерьез на политическом уровне начали лишь после 11 сентября 2001 г. Прибытие активных, а иной раз и радикальных мусульман из арабского пространства активизирует работу Исламской конференции, давая немцам шанс ускорить интеграцию способных к ней и заинтересованных в ней мусульманских организаций и союзов и окончательно вытеснить радикалов.

4. В сентябре 2016 г. министр финансов, консерватор Вольфганг Шойбле заявил, что наплыв мусульманских мигрантов дает немцам шанс для новой

¹⁶ Объединения мусульманских родителей уже подают иски в суды, требуя освобождать их детей от подобных уроков или же проводить их отдельно для мальчиков и девочек. Пока что педагогов учат противостоять таким попыткам. См. руководство для педагогов одной из федеральных земель: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/schulrecht/Downloads/Rechtsquellen/Islam_Salafismus_FAQs.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

самоидентификации себя в своем, так сказать, немецком качестве. «Увеличение числа мусульман – это вызов для большинства общества»¹⁷, – пояснил он.

В предыдущие десятилетия немцам, как правило, предлагалось отвлекаться от своей «немецкости», чувствуя себя членами «западного» политического сообщества, европейцами, а внутривнутриполитически поддерживать идеалы мультикультурализма.

Слова Шойбле показывают, что на нынешнем этапе мультикультурализм в Германии не просто, как когда-то сказала Меркель, «потерпел крушение», а стал смертельно опасным для идентичности коренного населения страны. Парадоксально, но именно наплыв мигрантов дал немцам шанс как на политическом, так и на культурном и общественном уровне обратиться к своему немецкому «я» и заняться самоидентификацией, не боясь быть сразу же отнесенными к ультраправым националистам. Какие политические и общественные формы примет самоидентификация народа, долгое время жившего в «пост-национальной демократии»¹⁸ – открытый вопрос.

Однако к каким бы результатам не привел этот процесс, он окажет воздействие на весь Евросоюз.

¹⁷ Schäuble wünscht sich einen deutschen Islam // <http://www.tagesspiegel.de/politik/muslime-in-deutschland-schaeuble-wuenscht-sich-einen-deutschen-islam/14633414.html>.

¹⁸ Понятие «постнациональная демократия» было разработано западногерманскими политологами в 70-е годы и привнесено в систему политического образования ФРГ. Отступать от него начали не сразу после воссоединения, а лишь постепенно, в процессе общих изменений германской политики после переезда в Берлин. Об авторах концепции «Германии как постнациональной демократии в ряду национальных государств» см., например, статью памяти К. Брахера: Die zerbrechliche Demokratie // <http://www.sueddeutsche.de/kultur/nachruf-die-zerbrechliche-demokratie-1.3172238>.

Научное издание

ПРЕДЕЛЫ ЛИДЕРСТВА ГЕРМАНИИ В ЕВРОПЕ

*Ответственный редактор:
Кузнецов Алексей Владимирович*

Сборник статей

ISBN 978-5-9535-0508-6

Подписано в печать 29.12.2017.
Формат 60×84/8. Печать офсетная.
Объем 18,25 п.л., 11,21 а.л. Тираж 250 экз. Заказ № 37/2018

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23