

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

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



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

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

Аналитическая записка №29, 2020 (№212)¹

Хозяйственно-политическая повестка председательства Германии в Совете ЕС

Владислав Борисович Белов

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель директора по научной работе, заведующий Отделом страновых исследований, руководитель Центра германских исследований Института Европы РАН

***Аннотация.** С 1 июля по 31 декабря 2020 года Германия будет председателем Совета ЕС, во многом определяющим социально-экономическое развитие Евросоюза на фоне самых серьёзных в его послевоенной истории вызовов, обусловленных пандемией коронавируса. Среди основных задач, которые предстоит решить Берлину в тесном взаимодействии с Брюсселем: принятие семилетнего бюджета ЕС и масштабной программы восстановления европейской экономики в условиях энергетического перехода и цифровой трансформации; урегулирование брежжита; решение ряда экономических вопросов в отношениях с США и Китаем. В записке анализируется содержание запланированных мер, оцениваются перспективы их реализации.*

***Ключевые слова:** Европейский союз, ЕС, ФРГ, Германия, США, Китай, Берлин, Брюссель, пандемия коронавируса, кризис, брежжит, энергетический переход, цифровая трансформация.*

С 1 июля 2020 года Германия, приняв эстафету от Хорватии, в течение полугода будет председателем Совета ЕС. Последний раз она председательствовала 13,5 лет назад – с января по июнь 2007 г., накануне мирового финансового кризиса. Одновременно ФРГ вместе с Португалией и Словенией во второй раз открывает новый

¹ DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics292020>

восемнадцатимесячный период т.н. «тройного председательства», который продлится до 31 декабря 2021 г.²

Одна из основных ролей в председательстве отводится федеральному канцлеру ФРГ Ангеле Меркель, которая за прошедшие 15 лет стала политическим тяжеловесом в ЕС, пользующимся заслуженным авторитетом. В октябре 2018 г. она приняла решение уйти из политики в 2021 году и в этом отношении свободна от амбиций продолжения политической карьеры. У Меркель, в отличие, например, от Э. Макрона, есть редкая возможность полностью сосредоточиться на максимальном выполнении заявленной повестки председательства: преодоление самого глубокого с конца 1950-х годов экономического кризиса, начало реализации Европейской зелёной сделки и новой промышленной стратегии ЕС, окончательное урегулирование выхода Великобритании из Евросоюза, а также решение ряда внешнеэкономических вопросов в отношениях с США и Китаем. Э. Макрон (Франция примет эстафету председателя 1 января 2022 г. – в год президентских выборов) пообещал всестороннюю поддержку Берлину в реализации этой повестки, которая, кстати, содержит ряд германо-французских наработок.

Хозяйственно-политические задачи германского и «тройного» председательства были сформулированы в тесном взаимодействии профильных экономических министерств коалиционного правительства, которые оперативно доработали их в апреле-мае 2020 года в контексте вызовов пандемии. Их содержание определило основу «программы трио» (одобрена Советом ЕС в июне)³ и германской программы⁴ (представлена А. Меркель в июле), благосклонно принятой большинством фракций Европарламента.

Среди правительственных структур Германии, отвечающих за экономические вопросы председательства, основная – Федеральное министерство экономики и энергетики во главе с Петером Альтмайером. Он будет председательствовать в трёх формациях Совета: по общим вопросам, по конкурентоспособности и по энергетике и телекоммуникациям. Ведомство подготовило свою программу⁵, уточняющую хозяйственно-политические задачи, поставленные в общей повестке ФРГ. Федеральное министерство финансов во главе с Олафом Шольцем, играющее ключевую роль в многолетнем финансовом планировании ЕС и отвечающее до конца года за

² Эти страны в 2007-2008 гг. составили первое в истории ЕС «трио». Каждая тройка председателей в сотрудничестве с Председателем Европейского совета, Комиссией ЕС и Высоким представителем по внешней политике и политике безопасности готовит совместную программу на 18 месяцев председательства (т.н. «программа трио»).

³ Die Strategische Agenda voranbringen. Achtzehnmonatsprogramm des Rates (1. Juli 2020 – 31. Dezember 2021). – URL: <https://www.eu2020.de/blob/2354328/2c2c22db16d6bc2b6336867455b56bbb/pdf-trioprogramme-de-data.pdf> (дата обращения: 11.07.2020)

⁴ Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 1. Juli bis 31. Dezember 2020. – Berlin : Auswärtiges Amt, 2020 – 28 S. Электронную версию см.: URL: <https://www.eu2020.de/blob/2360246/d0e7b758973f0b1f56e74730bfdaf99d/pdf-programm-de-data.pdf> (дата обращения: 11.07.2020)

⁵ Gemeinsam gestärkt aus der Krise. Für eine wettbewerbsfähige, innovative und resiliente europäische Wirtschaft. Schwerpunkte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Berlin : Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Juni 2020 – 38 S. Электронную версию см.: URL: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/gemeinsam-gestaerkt-aus-der-krise.pdf?__blob=publicationFile&v=22 (дата обращения: 11.07.2020)

деятельность Совета по экономическим и финансовым вопросам (ECOFIN), своей программы не предложило.

В конце мая был озвучен девиз германского председательства – «Вместе. Снова сделать Европу сильной» («Gemeinsam. Europa wieder stark machen»). В качестве эмблемы ФРГ выбрала ленту Мёбиуса в цветах флагов ЕС и Германии⁶. По замыслу авторов, девиз и эмблема подчёркивают необходимость сплочённости, единства и совместных действий в достижении поставленных целей на основе общих интересов, в первую очередь социально-экономических. Берлину важно показать, что ФРГ как председатель и неформальный лидер ЕС готова идти навстречу общим предложениям и коллективным шагам, отложив свои амбиции и выдвинув на первый план роль посредника-медиатора.

С этой точкой зрения важным стал майский германо-французский план по преодолению последствий кризиса, в рамках которого Берлин, поступившись жёсткими принципами финансовой дисциплины, (что вызвало негативную реакцию его сторонников – т.н. «группы северных стран»), пошёл навстречу южным государствам в вопросах смешанного финансирования мероприятий. В конце мая Брюссель на основе этих предложений презентовал концепцию фонда восстановления экономики ЕС «Next Generation EU», где обозначил своё видение антикризисных мероприятий, сочетающих конъюнктурный инструментарий и структурные меры по энергетической и цифровой трансформации. В начале июня коалиционное правительство Германии представило национальный план, в основу которого лег тот же конъюнктурно-структурный подход. После конкретизации мероприятий государственными ведомствами Бундестаг и Бундесрат в конце июня одобрили пакет мер и с 1 июля начали их реализацию.

Программы председательства ставят во главу угла преодоление кризиса и продолжение структурных реформ. Раздел «Ответ Европы на пандемию коронавируса» программы правительства гласит: «В центр наших усилий мы ставим преодоление экономических и социальных последствий пандемии COVID-19. Для этого мы будем придерживаться устойчивой и инклюзивной стратегии роста, нацеленной на экономическое развитие и сохранение рабочих мест, а также на социальную сплоченность Европы. Мы стремимся к тому, чтобы переход к устойчивой экономике был основан на Европейской зеленой сделке при ведущей роли цифровой трансформации. Центральное место в восстановлении отводится укреплению внутреннего рынка».⁷

«Программа трио» также отводит ключевое место экономике: «Три председательствования сделают все возможное, чтобы восстановить и еще больше углубить внутренний рынок в соответствии с основными рекомендациями дорожной карты восстановления после пандемии⁸, продвигать переход к зеленой экономике и цифровым изменениям,

⁶ Deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. – URL: <https://www.eu2020.de/eu2020-de> (дата обращения: 11.07.2020)

⁷ Gemeinsam... Op. cit. S. 4.

⁸ Речь о плане Комиссии ЕС и Совета ЕС по восстановлению экономики, утвержденном Европейским советом 23 апреля. См.: Ein Fahrplan für die Erholung. Für ein widerstandsfähigeres, nachhaltigeres und faireres Europa. – URL: https://www.consilium.europa.eu/media/43405/20200421-a-roadmap-for-recovery_de.pdf (дата обращения: 1 июля 2020 г.); Фрумкин Б. Заседания (саммиты) Европейского совета,

стремиться к цифровому суверенитету, обеспечить стратегическую автономию ЕС благодаря динамичной промышленной политике, поддерживать малые и средние предприятия и стартапы, контролировать прямые иностранные инвестиции, и, чтобы уменьшить чрезмерную зависимость от третьих стран, создавать более устойчивые инфраструктуры, особенно в секторах здравоохранения и производства критически важных товаров в Европе».⁹ Эти пункты уточняются в документе Минэкономики ФРГ.

Все программы германского председательства опираются на положения Европейской зелёной сделки, Цифровой повестки и новой промышленной стратегии ЕС.

Многолетний финансовый план на 2021-2027 годы

Германии предстоит решить непростую задачу завершения переговоров по бюджету ЕС, т.е. многолетнего финансового плана на 2021-2027 годы. К началу её председательства были подготовлены предложения по семилетнему бюджету размером в 1 трлн 74 млрд евро и фонду восстановления экономики ЕС «Next Generation EU» объёмом в 750 млрд. Кроме того, с 1 июня 2020 года уже реализуется программа ЕС по экстренному кредитованию государств и компаний для преодоления последствий пандемии в размере 540 млрд евро. Общий предполагаемый объём финансирования – 2 трлн 364 млрд евро. Председатель Европейского совета Ш. Мишель обозначил его цели тремя словами: конвергенция, устойчивость и трансформация. Они должны обеспечить восстановление после пандемии, реформирование экономики и перестройку обществ стран ЕС¹⁰.

Предлагается сохранить скидки с взносов в общий бюджет для группы «северных стран» (Австрия, Германия, Дания, Нидерланды, Швеция). Во избежание чрезмерного обременения государств-членов задолженностью сохраняется баланс между кредитами и займами, в т.ч. по наполнению фонда средствами для наиболее пострадавших от кризиса стран и отраслей. 70% фонда будут выделены в 2020-2021 гг., 30% – в 2023 г. Средства будут распределяться по критериям Комиссии ЕС (КЕС) и должны быть освоены к 2026 г. Страны подготовят свои планы восстановления и повышения устойчивости на 2021-2023 гг., которые рассмотрит КЕС. По её предложению их вынесут на утверждение Евросоветом квалифицированным большинством голосов.

5 млрд евро предполагается зарезервировать для непредвиденных расходов на компенсацию негативных последствий в отдельных секторах и странах-членах в связи с брекзитом. 30% средств предлагается направить в проекты по достижению климатических целей ЕС в рамках Парижского соглашения к 2030 г. и обеспечению климатической нейтральности европейской экономики к 2050 г. Запланировано увеличение финансирования сектора здравоохранения. Новеллой может стать

(март-май 2020) // ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ФАКТЫ И КОММЕНТАРИИ ВЫПУСК 100: МАРТ – МАЙ 2020 г. Электронное издание. – С. 11-12. DOI: <http://dx.doi.org/10.1521/eufacts220200813>

⁹ Die Strategische Agenda voranbringen ... Op. cit.

¹⁰ Special European Council, 17./18. Juli 2020. – URL: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2020/07/17-18/> (дата обращения: 11.07.2020)

поддерживаемое Германией предложение увязать предоставление помощи с состоянием дел в области верховенства права и европейских ценностей¹¹.

По многим пунктам у стран-членов есть особые мнения, которые, несмотря на промежуточный консенсус, будет непросто привести к единому знаменателю. Обсуждение семилетнего финансового плана и фонда восстановления состоится на саммите Европейского совета в Брюсселе 17-18 июля, который впервые с начала марта 2020 года пройдет в очном формате. Обсуждение продолжится осенью.

Повышение конкурентоспособности экономического пространства ЕС

Берлин ставит задачу при выходе из кризиса, вызванного пандемией, повысить конкурентоспособность, инновационность и стрессоустойчивость экономики ЕС. Как и в национальной политике, основной упор делается на реиндустриализацию – промышленный сектор рассматривается как главный двигатель экономического развития, в котором в свою очередь ведущая роль отводится малому и среднему бизнесу. К октябрю должны быть разработаны предложения по совершенствованию рамочных условий хозяйствования экономических субъектов, учитывающие особенности одновременной экологической и цифровой трансформации, циркулярной экономики и необходимость повышения эффективности регуляторных механизмов. В укреплении цепочек добавленной стоимости на пространстве ЕС особая роль отводится проектам общего европейского интереса и различным альянсам компаний, в первую очередь, в сфере аккумуляторов, микроэлектроники и производства водорода. Продолжится работа по устранению существующих на едином внутреннем рынке барьеров и препятствий.

Берлин уделит особое внимание темам введения минимальной оплаты труда, повышения квалификации сотрудников в условиях «двойного перехода» и обеспечения гендерного равенства. Соответствующие предложения должны быть приняты на осенних заседаниях профильных советов (формаций). На сентябрь намечено проведение конференции по совершенствованию структурной политики. Тогда же должен пройти «European Competition Day» с дискуссией о перспективах конкурентной политики, в т.ч. по отношению к иностранным компаниям с госучастием или пользующимся госдотациями.

Цифровой суверенитет и климатические цели

В первую очередь речь идёт о проекте GAIA-X. Это германо-французская инициатива, цель которой – создание независимой от США и КНР облачной экосистемы. От Франции и Германии уже участвует по 11 компаний, и она открыта для других фирм из стран ЕС.

¹¹ Ibid.

К концу года Германия рассчитывает завершить обсуждение программы «Цифровая Европа» с многочисленными мерами по обеспечению цифрового суверенитета Европы. Особое внимание уделяется защите данных как предпосылке для прогресса в исследовании искусственного интеллекта, а также этических и правовых вопросов его применения. Помимо этого, предусмотрено развитие различных цифровых платформ, активизация НИОКР в сфере квантовых технологий, больших данных и криптовалют. Берлин рассчитывает на прогресс в обсуждении регламента «ePrivacy», предусматривающего более строгие требования в связи с обработкой персональных данных при использовании услуг электронной связи в ЕС. Промежуточные итоги будут обсуждены на неформальной встрече профильных министров в октябре.

Для Германии важно до конца года утвердить инициативу Еврокомиссии по т.н. климатическому закону, чтобы цель климатического нейтралитета Европы к 2050 г. стала обязательной для всех стран ЕС. Она предусматривает последовательную реализацию комплекса технологических, административных и экономических мер. Берлин заинтересован в продвижении инициированной им водородной стратегии. На конференции в начале октября он планирует обсудить вопросы продвижения водорода и связанных с ним технологий на внутреннем рынке ЕС. Критически важным для ФРГ является и обеспечение надёжности электроснабжения стран ЕС в кризисных ситуациях.

Внешнеэкономические аспекты

Основные вызовы для ФРГ и других стран ЕС с высоким уровнем открытости экономики – урегулирование выхода Великобритании из Евросоюза и внешнеэкономические отношения с США и Китаем. Их объединяет неопределённость, связанная с особенностями поведения партнёров – во многом они обусловлены текущими внешними и внутренними факторами. В программах содержатся самые общие положения по этим важнейшим для ЕС вопросам. В отношении Лондона и Вашингтона выражается надежда на сохранение взаимовыгодного партнёрства и конструктивного решения проблем. В случае с Китаем Берлин надеется на консолидацию позиции руководства стран ЕС, прогресс в переговорах по двустороннему инвестиционному соглашению, вопросам климата, биоразнообразия, глобального здравоохранения и сотрудничества в Африке. До конца года ФРГ хотела бы провести саммит на уровне глав КНР и государств Евросоюза.

В сентябре Совет по торговле рассмотрит предложения ЕС по модернизации ВТО, в т.ч. в сфере цифровой торговли, которые Брюссель хочет официально внести до конца 2020 года. Основное заседание намечено на ноябрь. Экономическая кооперация с РФ к приоритетам германского председательства не относится.

Выводы

Председательство в Совете ЕС Германии – неформального экономического и политического лидера Евросоюза во главе с авторитетной А. Меркель – является в нынешних условиях оптимальным вариантом для Евросоюза. Достижение большинства целей заявленной повестки, особенно принятие многолетнего финансового плана, возможно только при достижении компромиссов. Именно в этом одна из сильных сторон федерального канцлера и членов его команды, которые также могут рассчитывать на поддержку не только Португалии и Словении, но и французских партнёров.

Обозначенные выше хозяйственно-политические приоритеты представляют собой серьёзные вызовы для председательства ФРГ. Невыполнение или отсутствие прогресса в решении поставленных задач ударит не только по популярности А. Меркель, но и, снизив авторитет Берлина, уменьшит возможности Германии в будущей поддержке и продвижении системных реформ и реализации мероприятий в рамках «двойного перехода», которые будут определять международную конкурентоспособность германского и европейского хозяйственно-политического пространства.

Вероятнее всего, до конца года будет принят семилетний бюджет и одобрены механизмы фонда восстановления. Наибольший прогресс может быть достигнут в сфере дигитализации и цифрового суверенитета, а также в наполнении конкретным содержанием ряда положений Европейской зелёной сделки. К концу года определённых подвижек можно ожидать в вопросах брекзита и отношений с Китаем. США с учётом осенних президентских выборов останется проблемным трансатлантическим партнёром.

«Тройное председательство» предоставляет Германии уникальный шанс передать нерешённые задачи Португалии и Словении.

Россия, несмотря на нынешнее весьма сдержанное отношение к ней руководства ФРГ и ЕС, должна использовать шансы для экономического сотрудничества, заложенные в повестке актуального председательства. В первую очередь, речь об инфраструктурной поддержке кооперации отечественного бизнеса с европейскими партнёрами в критически важных для них сферах – кибербезопасность, исследование искусственного интеллекта, электромобильность, водородные технологии, возобновляемые источники энергии и др. Речь идёт об уникальных нишах, где себя могут проявить малые и средние инновационные фирмы, а также научно-исследовательские институты и компании.

Европейское предпринимательское сообщество в целом положительно относится к развитию кооперации с Россией на предпринимательском уровне. Надо продолжить активное присутствие российского бизнеса на всех доступных дискуссионных площадках. Проведение ряда международных мероприятий в РФ в апреле-июне 2020 года показало их эффективность в плане конструктивного обсуждения существующих проблем в российско-европейском взаимодействии и поиска путей их решения.

Economic agenda of the German presidency in the EU Council

Abstract. *From July 1 to December 31, Germany will be the President of the EU Council. It will largely determine the socio-economic development of the European Union, facing the most serious challenges in its post-war history caused by the coronavirus pandemic. The main tasks that Berlin will have to solve in close cooperation with Brussels include: adoption of the EU budget and a large-scale program for restoring the European economy in context of energy transition and digital transformation; settlement of Brexit; resolution of a number of economic issues in relations with the United States and China. The paper analyzes the planned measures and assesses the prospects of their implementation.*

Keywords: *European Union, EU, Germany, USA, China, Berlin, Brussels, coronavirus pandemic, crisis, brexit, energy transition, digital transformation.*

Дата выпуска: 13 июля 2020 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics