

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск IV) №37, 2021 (№267)**

Десять дней нового коалиционного правительства Германии

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.** 15 декабря 2021 года через неделю после назначения нового кабинета министров федеральный канцлер О. Шольц выступил с программной речью перед депутатами Бундестага, обозначив основные направления его деятельности на предстоящие четыре года. Одновременно руководители партий коалиции, возглавившие ключевые министерства, в течение первых дней предприняли ряд шагов, неоднозначно воспринятых оппозицией и экспертным сообществом. Автор анализирует начало работы федерального правительства и оценивает его перспективы.*

***Ключевые слова:** Германия, ФРГ, Евросоюз, коалиционный договор, федеральное правительство, СДПГ, «Союз 90 / Зелёные», СвДП.*

***Автор.** 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. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: vladisbelov@gmail.com
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43720216371>*

7 декабря 2021 года партнёры по коалиционным переговорам – социал-демократы, зелёные и либералы – подписали договор, представленный общественности 24 ноября¹. 8 декабря Бундестаг избрал О. Шольца федеральным канцлером и утвердил состав нового кабинета министров в составе 16 человек. Руководители малых партий – Р. Хабек, А. Бербок и К. Линднер – получили ключевые министерские посты: экономики и защиты климата, иностранных дел и финансов, – и в тот же день приступили к работе. Особую активность проявила Бербок, уже вечером отправившаяся в европейское блиц-турне (Париж-Брюссель-Варшава).

15 декабря О. Шольц выступил с 85-минутной речью перед депутатами Бундестага, осветив и уточнив основные стратегические направления развития экономики и политики ведущего государства Евросоюза², согласованные коалиционерами в ходе переговоров в октябре-ноябре 2021 года.

Борьба с четвёртой волной пандемии

В отличие от аналогичного выступления А. Меркель в марте 2018 года, начавшей с анализа роли Германии в Европе, новый канцлер первоочередное внимание уделил борьбе с пандемией («Это мой высший приоритет!»), четвёртая волна которой в последние месяцы унесла тысячи жизней граждан ФРГ. Поставлена цель до конца года сделать 30 млн прививок, из которых 19 млн по состоянию на середину декабря уже были осуществлены. С 10 декабря количество вакцинаций и ревакцинаций в сутки превысило один миллион.

При Ведомстве федерального канцлера создан кризисный штаб под руководством генерал-майора в отставке К. Броера, привлечен широкий круг экспертов, развёрнуты дополнительные пункты вакцинации, как мобильные, так и при аптеках и стоматологических кабинетах. Принято решение об обязательной вакцинации ряда категорий работников (в своей речи канцлер не упомянул об этом), негативно воспринятое её противниками, в том числе в рамках уличных протестов³. Достиженные успехи в декабре – во многом заслуга министра здравоохранения Лаутербаха (СДПГ), назначение которого вызвало споры внутри партии.

Лейтмотив выступления – «прогресс и прорыв». Прогресс упомянут 29 раз. В разных местах речи он назван техническим, социальным, умным, общественным, культурным, **большим**, дальнейшим, лучшим и научным. Прорыв (*Aufbruch*) присутствует только 10

¹ Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP (2021). Available at: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

² Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz vor dem Deutschen Bundestag am 15. Dezember 2021 in Berlin: Bulletin der Bundesregierung Nr. 150-1 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-1992008> (дата обращения: 20.12.2021)

³ О. Шольц резко осудил радикальных противников вакцинации: «Мы не будем мириться с тем, что ничтожное меньшинство безбашенных (*enthemmten*) экстремистов пытается навязать свою волю всему нашему народу», которые отвернулись не только от «науки, рациональности и разумного поведения», но и от «нашего общества, нашей демократии, нашей солидарности и нашего государства».

раз. Канцлер обещал в течение следующих четырёх лет «качественную структурную трансформацию» Германии, отвечающую вызовам 21 века, закладывающую «фундамент новой технологической эпохи», которую открывает «десятилетие инвестиций будущего».

«Партийные» положения договора

О. Шольц уделил внимание трём основным составляющим «прогресса и прорыва» – социальной, климатической и предпринимательской, – содержание которых в основном определялось одним из партнёров по коалиции. Выделим наиболее важные положения, которые каждой из партий удалось включить в итоговое соглашение и которые были озвучены в выступлении канцлера.

Для социал-демократов – это гарантированная минимальная оплата труда в 12 евро, одинаковая заработная плата за одинаковую работу (мужчин и женщин), улучшение амбулаторной помощи и условий работы медперсонала (в т.ч. выравнивание зарплат по уходу за больными и пожилыми), введение нового базового пособия на детей, поддержка школ, строительство доступных квартир (ежегодно 400 тыс., в т.ч. 100 тыс. при господдержке; создание для решения жилищного вопроса нового министерства жилья, городского развития и строительства), продолжение действия механизма сдерживания роста арендной квартирной платы до 2029 г., обеспечение минимального размера пенсии на уровне 48% и отказ от повышения пенсионного возраста, предоставление уже с 2023 г., а не 2025 г., возможности уменьшения налогов на величину пенсионных взносов, реформирование системы финансирования и планирования больниц, сохранение социального партнёрства, тарифных соглашений, участия трудящихся в управлении, сильных профсоюзов и объединений работодателей, увеличение финансирования базового социального обеспечения и замена «Харц IV» новым гражданским пособием (*Bürgergeld*), улучшение условий для занятых в формате «миди- и мини-работы», повышение роли и статуса дуального профессионального образования, оказание помощи угольным регионам новых федеральных земель и Северной Рейн – Вестфалии, а также поддержка граждан при переходе к климатически нейтральной экономике за счёт снижения финансовой нагрузки на домашние хозяйства.

Для зелёных – это отнесение защиты климата к центральной сквозной задаче (*Querschnittsaufgabe*) коалиции, отказ к 2045 г. от ископаемых видов топлива, принятие уже в 2022 г. экстренной программы по уменьшению выбросов CO₂ во всех секторах народного хозяйства, участие в реализации климатического пакета ЕС «Fit for 55», выход в 2022 г. из атомной энергетики и к 2030 г. – из угольной, увеличение доли возобновляемых источников энергии, включая удвоение производства на их базе электричества к 2030 г., (в т.ч. за счёт ветряных установок: предусмотрено резервирование для них 2% сухопутной территории ФРГ и увеличение их количества на море, а также за счёт установки фотовольтаики на крышах зданий, что «должно стать правилом»), расширение транспортной мобильности, (в т.ч. пассажирского и грузового железнодорожного сообщения, вывод на рынок к 2030 г. 15 млн электромобилей и связанного с этим производства аккумуляторных батарей и создания зарядной

инфраструктуры), создание для поддержки «инвестиций будущего» Фонда защиты климата и трансформаций⁴; в области прав человека – облегчение получения германского гражданства при сохранении прежнего, реформирование миграционной политики, (в т.ч. ускорение рассмотрения заявлений «нелегалов» на получение соответствующего статуса и их последующей интеграции), введение «института общественной ответственности», реформирование закона об усыновлении, замена закона о транссексуалах законом о самоопределении, дополнение Основного закона положением о запрете дискриминации по сексуальной идентичности.

Для либералов важно, что основную часть планируемых инвестиций в условиях перехода к безуглеродной экономике должен осуществлять частный сектор, а государство – обеспечивать для этого благоприятные рамочные условия. Где это возможно, нужно использовать рыночные механизмы (например, при торговле квотами CO₂) и программы господдержки (в т.ч. для нивелирования высоких цен на новые технологии и привлечения частных инвестиций). Среди предложенных инструментов – сверхускоренная амортизация капиталовложений в проекты по защите климата и производство цифровых продуктов в 2022-2023 гг., пролонгация возможности ретроспективного учёта возникших по причине коронакризиса убытков бизнеса при расчете налоговых платежей, улучшение налогового режима для сотрудников, решивших принять участие в капитале своей стартап-компании, усиление роли Банка развития *Kreditanstalt für Wiederaufbau* в поддержке создания новых инновационных фирм.

Государственная бюджетная политика должна проводиться согласно положениям Основного закона (в речи нет упоминаний закреплённого в нём понятия «долговой тормоз» (*Schuldenbremse*)⁵, но контекстно речь идёт именно о жёстком контроле за новыми заимствованиями государства и выплатой его прежних), новое правительство будет проводить её аудит на предмет того, от каких расходов можно отказаться («не всё, что желательно профинансировать, возможно немедленно осуществить») и где доходы можно увеличить за счёт борьбы с недобросовестными налогоплательщиками. Новые финансовые источники образуются за счёт экономического роста, который в свою очередь обеспечивается «умными инвестициями». Для этого за счёт модернизации государственных и судебных органов предполагается в два раза ускорить процессы планирования и выдачи разрешений (фактически – это деbüroкратизация), а также существенно расширить транспортную и энергетическую инфраструктуру.

Внешнеполитическая повестка

В последней части своей речи О. Шольц обратился к внешнеполитической повестке нового правительства, которую в отличие от климатическо-хозяйственно-политической

⁴ В основе данной структуры – созданный в 2011 г. государственный Фонд климата и энергетики

⁵ «Долговой тормоз» предписывает государству не превышать определённого уровня задолженности, который оно может обслуживать, не передавая выплату своих текущих долгов будущим поколениям. Примечательно, что в своей речи канцлер ни разу не употребил слова «долг» и «долги».

части изложил более подробно по сравнению с соответствующим разделом коалиционного соглашения.

Традиционным приоритетом остаётся Европа, обеспечение успеха которой для Германии – «важнейшее национальное дело», за него она «несёт особую ответственность». Ключевые задачи для ФРГ в отношении её ядра – Европейского союза: обеспечение и укрепление «ориентированных на будущее» сплочённости, устойчивости, суверенитета, дееспособности, «упорной готовности к выстраиванию мостов посредством постоянного взаимодействия и переговоров». В этих целях канцлер предложил «сделать правилом» квалифицированное голосование в Европейском совете, распространив его на все зоны ответственности, а также апробируя в отдельных группах стран те решения, к принятию которых не все члены Евросоюза готовы⁶.

Но для этого нужна «европейская политическая культура», включающая «культуру конструктивной дискуссии», ориентированную на совместный поиск лучших взаимоприемлемых решений/компромиссов, построенных на взаимном уважении и понимании того, что «нас объединяет как европейцев»⁷. Это недвусмысленное послание канцлера предназначено, в первую очередь, государствам Вишеградской группы, негативно воспринявшим ту часть коалиционного договора, где речь идёт о федерализации ЕС.

Основным проблемным партнёром ФРГ в ЕС остаётся Польша. Её руководство помимо несогласия с политикой Брюсселя «по её принуждению к выполнению демократических норм» продолжает предъявлять к Германии многомиллиардные репарационные претензии. На этом фоне вряд ли в ближайшее время заработают механизмы Веймарского треугольника, традиционно упоминаемого в коалиционных договорах. Декабрьские визиты в Варшаву и переговоры Бербок и Шольца с польским руководством не смогли смягчить существующую напряжённость в двусторонних отношениях.

Противовесом центробежным процессам в Европе остаётся германо-французский тандем. Шольц подчеркнул своё удовлетворение тем, что Э. Макрон в своей недавней речи в Европейском парламенте особо выделил роль соглашения партнёров по коалиции и высказался в поддержку «наших отдельных реформаторских предложений». Франция остаётся «самым близким союзником» Германии, без подробных консультаций с ней она «ничего не предпринимает в европейской политике»; дружба между двумя странами – это «неотъемлемая часть фундамента Европейского союза», а понимание между ними – «необходимое условие для прогресса Европы», в которой Берлин несёт особую ответственность за соблюдение интересов государств её восточной части.

Сигнал, посланный Парижу, в первую очередь связан с рядом проблем, которые предстоит решать в последующие месяцы и годы. С одной стороны, это разница в отдельных подходах к дальнейшему реформированию ЕС, в т.ч. в сфере финансово-

⁶ Как примеры канцлер привёл зоны Шенгена и евро, а также политику в сфере безопасности и обороны.

⁷ На всякий случай канцлер уточнил: «Европа – это обороноспособная демократия, основанная на свободе, человеческом достоинстве, демократических ценностях и верховенстве закона».

бюджетной политики. С другой, это принципиально разное восприятие роли ядерной энергетики в переходе к климатически нейтральной экономике. Проблемные вопросы были лишь обозначены во время встреч канцлера, а также главы внешнеполитического ведомства А. Бербок и министра финансов К. Линднера с их французскими визави, состоявшихся в первой половине декабря.

Сигнал для стран Восточной Европы предназначался Польше и Украине – Германия не допустит нарушения их границ и территориальной целостности. В отношении последнего аспекта Шольц, не называя Россию (а только упомянув «ситуацию с безопасностью на российско-украинской границе»), повторил озвученную ранее А. Меркель позицию, что каждое нарушение будет «иметь высокую цену», и Берлин будет «единым голосом» говорить вместе с европейскими партнёрами и трансатлантическими союзниками. И продолжил: «В то же время мы готовы к конструктивному диалогу. С учётом нашей истории этот контекст отношения к России должен иметь прямое отношение и к нам. Именно мы должны быть готовы все чаще и чаще пытаться прийти к взаимопониманию, чтобы попытаться вырваться из спирали эскалации, как это временами удавалось в рамках Нормандского формата». Одновременно он подчеркнул, что это не означает «новой германской восточной политики», которая может быть только европейской и построенной «на нормах международного права и европейского миропорядка».

Затем О. Шольц остановился на отношениях «ещё с двумя мировыми державами» – КНР и США (другие страны и регионы в выступлении не были упомянуты).

«Не закрывая глаза на критическое положение с правами человека и нарушения универсальных норм», Берлин предлагает КНР, «занимающей центральное место в международном концерте народов», сотрудничество в поиске ответов на стоящие перед человечеством вызовы в сфере защиты климата, борьбе с пандемией и контролем над вооружением», а также построенную на равных правилах игры справедливую и взаимовыгодную экономическую конкуренцию. При подобном подходе у Шольца есть шансы выстроить с высшим руководством КНР такую же модель личного взаимодействия, которая сложилась у А. Меркель, и которая будет подвергаться критике со стороны зелёных.

За пределами Европы важнейшим партнёром остаются США. Отношения с ними как представителями «либеральных демократий» рассматриваются в контексте мультилатерализма, право на существование которого «надо заново доказывать» и усиливать его институты. Фундаментом безопасности ФРГ остаётся дружба с США и НАТО, которая в 2022 г. примет новую стратегическую концепцию. Важная роль в европейской безопасности отводится «Стратегическому компасу». Шольц в своей речи не упомянул понятия стратегической автономии и системной конкуренции, о которых говорится в коалиционном договоре.

Свои тезисы в отношении России канцлер повторил 16 декабря во время заседания Европейского совета. После его завершения он провёл пресс-конференцию с Э. Макроном, где также подтвердил основные положения касательно перспектив тандема⁸.

Первые инициативы министров – партийных лидеров

В заключение кратко охарактеризуем первые шаги упомянутых в начале записки ведущих министров – лидеров зелёных и либералов.

Европейские блиц-визиты А. Бербок и её участие во встрече министров иностранных дел G7 в Ливерпуле в основном носили характер знакомства с коллегами. Основная цель была в установлении личных контактов и презентации своих компетенций. Среди публичных заявлений наиболее заметным стало её высказывание во время интервью 13 декабря второму каналу немецкого телевидения ZDF о недопустимости сертификации газопровода «Северный поток – 2» как несоответствующего требованиям Третьего энергетического пакета ЕС, следствием чего стал резкий рост спотовых цен на трубопроводный газ.

Это произошло на фоне спекуляций о возможных санкциях против РФ в связи с её «планируемой» коллективным Западом «агрессией против Украины». Возможно поэтому Федеральное сетевое агентство, подведомственное Министерству экономики и защиты климата, 16 декабря заявило о переносе сроков сертификации СП-2 на вторую половину 2022 г. (обоснование: неготовность документов, касающихся создания оператором газопровода своего немецкого дочернего общества). Министр Р. Хабек (он же вице-канцлер) в первые 10 дней предпочитал держаться в тени, в основном давая интервью СМИ о новом месте работы и своих планах.

Ещё одним событием, негативно повлиявшим на российско-германские отношения, стало решение суда, приговорившего 15 декабря гражданина РФ к пожизненному заключению за убийство З. Хангошвили и указавшему в решении на причастность к этому преступлению российского государства⁹. Руководство МИД ФРГ в этой связи объявило персонами нон-грата двух российских дипломатов. Канцлер был вынужден поддержать это решение. Российская сторона заявила справедливый протест. Очевидно, что А. Бербок пока не намерена переходить к конструктивному диалогу с Россией.

Первая инициатива, проявленная К. Линднером и призванная подтвердить его реноме сторонника рыночных реформ, касалась государственного бюджета, а именно дополнительной части (*Nachtragshaushalt*) в размере 60 млрд евро, которые он предложил внести в 2022 г. в упомянутый выше Фонд климата и энергетики. При

⁸ Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und Präsident Macron nach der Ordentlichen Tagung des Europäischen Rates und Euro-Gipfel am 16.12.2021. Brüssel. Mitschrift Pressekonferenz. Freitag, 17. Dezember 2021. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-praesident-macron-nach-der-ordentlichen-tagung-des-europaeischen-rates-und-euro-gipfel-am-16-12-2021-1992196> (дата обращения: 20.12.2021)

⁹ Возможно, это случайное совпадение, что заседание прошло одновременно с выступлением канцлера и дебатами в Бундестаге.

обсуждении этого вопроса в Бундестаге он был подвергнут резкой критике со стороны оппозиции, так как эти средства были сэкономлены в рамках 240 млрд евро, заимствованных государством в 2021 г. для борьбы с коронакризисом¹⁰. Блок ХДС/ХСС пообещал подать в Конституционный суд жалобу на решение К. Линднера.

Выводы

Коалиционные переговоры прошли достаточно быстро и закончились подписанием договора. Каждый из партнёров был вынужден пойти на уступки, другими словами – на компромиссы, на которых теперь строится их взаимодействие в рамках коалиции. Её успешная деятельность будет зависеть от умения членов правительственной команды в конфликтных ситуациях находить общий знаменатель. В этом отношении основная роль отводится О. Шольцу, который, как и А. Меркель, обладает необходимыми компетенциями поиска взаимоприемлемых решений и убеждения.

В первые десять дней наиболее важным стало правительственное заявление федерального канцлера 15 декабря, в котором он определил стратегические направления деятельности кабинета и уточнил отдельные положения договора. С его обсуждения началась оппозиционная деятельность блока ХДС/ХСС, который дистанцировался от какого-либо взаимодействия с двумя другими оппозиционными фракциями – партии «Левая» и «Альтернатива для Германии». В текущем легислатурном периоде оппозиция не будет координировать свою деятельность. При этом блок располагает большинством голосов в Бундесрате, что может стать препятствием при утверждении запланированных законопроектов коалиции.

Начало деятельности кабинета министров показало не только его решимость, но и способность успешно бороться с четвёртой волной пандемии и новым штаммом коронавируса. Глава Минфина пролоббировал решение о переводе 60 млрд евро, оставшихся от прежнего правительства, в климатический фонд, который предназначен для содействия частной инвестиционной деятельности в условиях двойного перехода. Оппозиция выступила против, посчитав это нарушением Основного закона, т.к. средства предназначались исключительно для борьбы с коронакризисом. Бизнес, наоборот, поддержал это решение.

Канцлер и ведущие министры в первые дни основную активность проявляли во внешнеполитической сфере. На российском направлении обозначилось согласие партнёров в восприятии т.н. «угрозы России» в отношении Украины и готовности к поддержке возможных санкций со стороны США и ЕС в случае «агрессивных» действий РФ. Партнёры также едины в осуждении «противоправных» действий Кремля на территории Германии и в «нарушении» им прав человека в России.

Но, если социал-демократы хотят восстановить конструктивный диалог с Москвой, то у зелёных такого желания нет. Они сохранили разное отношение к проекту «Северный

¹⁰ В этих целях было временно приостановлено действие вышеупомянутого «долгового тормоза».

поток – 2», сертификация которого зависит от решения Федерального сетевого агентства, т.е. от того, насколько швейцарскому оператору удастся учесть все требования регистратора при создании дочерней структуры в Германии.

Очевидно, что в последующие месяцы сохранится нынешний статус-кво – глубокий кризис политических отношений между нашими странами, доставшийся новому кабинету министров от прежнего правительства и поддерживаемый зелёными, в первую очередь, А. Бербок. Их дальнейшие антироссийские настроения будут определяться развитием ситуации вокруг Украины. Вице-канцлер Р. Хабек пока занимает относительно взвешенную позицию, учитывая настроения немецкого бизнес-сообщества, в целом оптимистически настроенного к перспективам кооперации с российскими партнёрами.

Если О. Шольц соберётся выстраивать конструктивный диалог с Россией («говорить не о ней, а с ней»), то ему предстоит непростой период преодоления сопротивления зелёных, что будет сложно без поддержки его партийных коллег.

Дата выпуска: 24 декабря 2021 года

Ten days of the new coalition government in Germany

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

Abstract. On December 15, 2021, a week after the appointment of a new cabinet, Federal Chancellor O. Scholz delivered a keynote speech to Bundestag deputies. He outlined main directions of his activities for the next four years. At the same time, leaders of the coalition parties, heading the key ministries, took a number of steps during the first days, which were received ambiguously by the opposition and expert community. The author analyzes the beginning of the federal government's work and assesses its prospects.

Key words: Germany, European Union, coalition agreement, federal government, SPD, Union 90 / Greens, FDP.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43720216371>

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

Release date: December 24, 2021.