

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

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск III) №20, 2022 (№287)**

**Саар – Донбасс: меры экономической реинтеграции
после референдумов о самоопределении**

Котов Александр Владимирович

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра германских исследований Института Европы РАН

***Аннотация.** В работе проводятся параллели между референдумом о самоопределении в немецкоязычном регионе Саар в 1955 г. и отстаиванием Донбассом права на собственный политико-экономический путь после военного конфликта 2014-2021 гг. Автор описывает опыт экономического воссоединения Саара с ФРГ в сферах сохранения и развития системы социальных льгот, интенсификации торговли, стабилизации региональных рынков, укрепления региональной экономической структуры и др. Уникальный опыт саарской интеграции может сыграть важную роль в разработке и адаптации близких по смыслу мер экономической и региональной политики в случае одобрения населением республик Донбасса дальнейшей интеграции в конституционно-экономическое пространство РФ.*

***Ключевые слова:** Россия, Донбасс, Германия, Саар, референдум, интеграция, хозяйственно-политическое пространство, экономическая и региональная политика.*

***Автор.** Александр Владимирович Котов – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра германских исследований Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: alexandr-kotov@yandex.ru
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics32020220512>*

Воссоединение с Сааром – сквозная линия коллективного самосознания в ФРГ

Саар был предметом многолетнего территориального конфликта между немцами и французами, обострившимся в последней трети 19-го – первой половине 20-го века. После Второй мировой войны на начальном этапе европейской интеграции вопрос о государственной принадлежности сам по себе еще мог продолжать оставаться актуальным, но на фоне противостояния западного блока Советскому Союзу уже не имел долгосрочного эффекта.¹ Дебаты о Сааре в течение десятилетий формировали социальные, экономические и политические структуры в регионе, влияли на процесс самоидентификации, открыв вопрос о сходствах и разделительных линиях между историей региона и его конкурирующими соседями.

23 октября 1955 года был проведен референдум, в ходе которого его участники проголосовали против самостоятельной государственности Саара – в форме планировавшегося европейского Статута. Де-факто это стало голосованием за воссоединение с Германией.² Избранный 10 января 1956 г. новым ландтагом (в декабре 1955 г. на выборах победила ХДС) министр-президент автономного Саара Г. Ней, подводя итоги референдума, отметил, что дважды за поколение историческая судьба пограничных немцев требовала отстаивать приверженность своему народу и его государственному устройству. Радость после воссоединения с Германией была далека от духа победы. Этим выбором не решались проблемы региональной общественной жизни. Скорее, наоборот, начался трудный этап практической интеграции.³ 31 января 1956 года новое правительство Саара сделало историческое заявление о политическом и экономическом воссоединении с Германией. 27 октября 1956 года между ФРГ и Францией был подписан Люксембургский договор с условиями реинтеграции Саара в Германию. В первый день 1957 года Саар в соответствии с 23 статьёй Основного закона ФРГ был объявлен десятой федеральной землёй Федеративной Республики.

Сложные зигзаги истории Саара, напряженность и недостаточная освещенность процесса интеграции в экономическое пространство Германии продолжают вызывать исследовательский интерес. Усиливает значимость вопроса историческая параллель с референдумом в Донецком регионе 11 мая 2014 года, который также нес в себе идею суверенитета и права на распоряжение собственной территорией. Последовавшая жесткая военная реакция Украины и многолетняя твердая решимость Донбасса отстаивать свои права, даёт ныне независимым Донецкой и Луганской народным республикам неоспоримые аргументы в подтверждение их состоятельности и заставляет пристальнее обратиться к фазе уже не политической, а экономической интеграции в саарском опыте.

¹ Левицкий В.Б. Тема Саара в отношениях между Францией и Германией (1945-1956) // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. – 2017. – № 3(13). – С. 111-123.

² Кубракова Е.И. Методы разрешения международных конфликтов спорных приграничных территорий: на примере Саарланда // Сборники конференций НИЦ Социосфера. – 2017. – № 4. – С. 63-65

³ Ansprache von Hubert Ney zur Wiedereingliederung des Saarlandes in die BRD (Saarbrücken, 1. Januar 1957). – URL: https://www.cvce.eu/de/obj/ansprache_von_hubert_ney_zur_wiedereingliederung_des_saarlandes_in_die_brd_saarbruecken_1_januar_1957-de-3e80c9bd-6574-429c-a738-32b2f9d305f5.html (дата обращения: 08.07.2022).

Основные хозяйственные решения по реинтеграции Саара в экономическое пространство ФРГ

Для предусмотренного договором трехлетнего экономического переходного периода устанавливался особый таможенный режим и валютный союз между Сааром и Францией. Условия конкуренции между компаниями в двух странах не должны были ухудшаться по сравнению с условиями до референдума. Существовали подробные положения о медицинских товарах, патентном праве, железнодорожном, автомобильном и внутреннем водном транспорте, а также телекоммуникациях и почтовых услугах.

Одними из главных нормативных актов стали:

- временное регулирование арендной платы за жилую площадь;⁴
- введение немецкого законодательства в области таможенных пошлин, финансовых монополий и налогов;
- сохранение сбережений в Сааре;
- сохранение выплат пособий на первого и второго ребенка до тех пор, пока не будут израсходованы оставшиеся средства из семейного компенсационного фонда земли Саар;
- согласование новых ставок заработной платы в коллективных договорах (выход из-под влияния французского социального законодательства);
- обеспечение дополнительного импорта из Германии в Саар, чтобы компенсировать французские меры по делиберализации торговли;
- финансирование из федеральных фондов Германии, предоставление гарантии сбалансированности бюджета и др.⁵

В августе 1957 г. французское правительство сделало ряд экономических и финансовых шагов для устранения дефицита бюджета земли, включая таможенные и валютные меры, которые препятствовали бы экономической интеграции Саара в ФРГ. Из-за обширных ограничений на импорт и валютных мер в сочетании с резким падением покупательной способности французского франка правительство Саара опасалось, что плавная реинтеграция будет невозможна. Оно предложило сократить согласованный переходный период и объявило в качестве особых срочных мер окончательное регулирование франко-саарского обмена товарами, ограниченную валютную гарантию, определение даты интеграции и введение правил преобразования финансовой политики.⁶

Правительство ФРГ также хотело ускорить импорт Сааром товаров из остальной части страны за счет дополнительного вывоза продукции на 200 млн немецких марок в течение

⁴ Этот акт влиял на поддержание цен, применяемое в Сааре для зданий, построенных до 1948 года, и предусматривал с 1 января 1959 года повышение коэффициента пересчета, ранее применявшийся для них, с 1,4 до 1,65;

⁵ Die wirtschaftliche Eingliederung des Saarlandes in das übrige Bundesgebiet. Tagesordnungspunkt der 59. Kabinettsitzung am Mittwoch, dem 18. März 1959. – URL: https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/k01/k/k1959k/kap1_2/kap2_11/index.html (дата обращения: 08.07.2022 г.)

⁶ Wirtschaftliche Eingliederung des Saarlandes. Vgl. Kabinettsprotokolle 1957, S. 25 f. – URL: https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/x/x1958e/kap1_1/para2_4.html (дата обращения: 08.07.2022 г.)

года. Чтобы не обременять платежный баланс Франции, соответствующие средства должны были быть размещены на счете в ФРГ, с которого немецкие экспортеры получали бы оплату. А саарские импортеры должны были платить на счет во франках, запланированный к конвертации после окончания переходного периода. Этот «план Шнайдера», названный в честь министра экономики Саара Генриха Шнайдера, обсуждался с французским правительством в апреле-мае 1958 года. В результате было решено, что в первую очередь следует поддерживать и продвигать снабжение Саара товарами из французской валютной зоны. Земля могла осуществлять дополнительный импорт на сумму 70 млн немецких марок. Франция разрешила беспощинный и бесквотный ввоз товаров технико-производственного назначения с 1 января 1958 года, хотя в Люксембургском договоре это было предусмотрено только с 1 января 1959 года.⁷

В конце июня 1958 г. федеральный канцлер К. Аденауэр и новый премьер-министр Саара Эгон Райнерт договорились о создании межведомственного Экономического и социального комитета земли, в котором с участием земельного правительства должны были решаться все вопросы, связанные с экономической интеграцией. Также были созданы шесть рабочих групп для уточнения отдельных вопросов о товарах и платежных операциях с Францией, общем экономическом развитии. Параллельно продолжал свою работу и Межведомственный Саарский комитет, существовавший с декабря 1956 г. под эгидой Федерального министерства внутренних дел и занимавшийся, в частности, общим сближением законодательных систем.

6 июля 1959 года французский франк был заменён на немецкую марку. В ночь с воскресенья (5 июля) на понедельник (6 июля) граница между Сааром и Рейнланд-Пфальцем была вновь открыта для беспрепятственного пассажирского и грузового движения. В то же время была восстановлена граница между Сааром и Францией. Таможенные посты были перемещены с одной границы на другую. Контрольно-пропускные пункты на границе с Францией перешли под контроль немецкой Федеральной пограничной охраны, которая первоначально создала временные пункты регистрации. Сначала на этих местах стояли только фундаменты новых стационарных таможенных пунктов. Таможенники часто выполняли свои обязанности в автобусах, переоборудованных в служебные автомобили.⁸⁹

Окончательные экономические договоренности содержали соглашения на период после прекращения действия переходных механизмов. Они продолжали содействовать тесным экономическим отношениям между Францией и Сааром. Система тарифных квот гарантировала, что Франция могла поддерживать обширную торговлю с Сааром. Особенно спорным в интеграционном урегулировании был угольный вопрос. Район Варндта с его трансграничными угольными месторождениями был предметом

⁷ 5. Sitzung des Kabinettsausschusses für Wirtschaft am Freitag, den 31. Januar 1958. – URL: https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0001/x/x1958e/kap1_2/kap2_2/index.html (дата обращения: 08.07.2022 г.)

⁸ "Wirtschaftlicher Anschluss" des Saarlandes an die Bundesrepublik: der Tag, an dem die D-Mark in unser Land kam. – URL: <https://www.saar-nostalgie.de/TagX.htm>

⁹ Меры валютной интеграции для Донбасса менее актуальны, так как переход в рублевую зону по факту состоялся в 2015 г., когда Украина ввела жесткую товарную и финансовую блокаду

многолетнего спора. Саарский договор теперь окончательно регулировал вопрос о добыче угля и передаче шахт в собственность новой земли ФРГ. Французские права на эксплуатацию в Варндте были зафиксированы на уровне 66 млн тонн в течение 25 лет. Кроме того, Франция из данного бассейна получила 24 млн тонн угля по себестоимости лотарингских шахт. В решении вопроса о судоходстве на Мозеле также были учтены требования французов: регулировалось движение барж между Тьонвилем и Кобленцем. Для Франции это означало оптимизацию транспортных связей с угольной и сталелитейной промышленностью Лотарингии.¹⁰

Первые итоги интеграции Саара как пролог к многолетней структурной политике

Конечно, интеграция Саара в состав ФРГ прошла не гладко. Прежде всего, сократился сектор регионального малого и среднего предпринимательства, не выдержавший конкуренции с остальными немецкими компаниями. Потребители боролись с ростом цен и падением реальной заработной платы. В экономическом сравнении Саар уступил позиции Западной Германии за первые пять лет. Номинальный ВВП на одного жителя вырос на 24%, а на федеральном уровне – на 42%.¹¹ Но были и явные успехи. Быстро расширялись университетские центры в Саарбрюккене и Хомбурге. Инвестиции в инфраструктуру принесли Саару современную транспортную сеть. В 1963 г. после семи лет строительства было завершено подключение автобана столицы земли Саарбрюккена к системе магистральных дорог ФРГ. Два года спустя с открытием новой взлетно-посадочной полосы и линии на Дюссельдорф заработал аэропорт Саарбрюккен-Энсхайм.

В начале 1960-х годов экономическая интеграция Саара наложилась на начавшиеся комплексные структурные изменения в экономике ФРГ. Как и Рурская область, Саар испытал кризис в горнодобывающей промышленности, но прошел его относительно мягко благодаря возросшему спросу на сталь. Тем не менее, в долгосрочной перспективе сжатие угольного и сталелитейного секторов экономики было неизбежно. Федеральная политика в отношении Саара в первые годы после окончания переходного периода заключалась в реализации плана по расширению размещения немецких компаний в Сааре. План сработал, и в этом экономическом районе обосновались многочисленные фирмы, в первую очередь, из автомобильной промышленности и машиностроения. В последующие годы добавлялось все больше перспективных секторов (пищевая

¹⁰ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zur Regelung der Saarfrage [Saarvertrag], 27. Oktober 1956. – URL: https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0211_ely&object=context&l=de (дата обращения: 08.07.2022 г.).

¹¹ Wirtschaft Saarland 1959 bis 2009. // IW Consult GmbH Köln, 2009. 60 P. – URL: <https://www.saarland.ihk.de/ihk-saarland/Integrale?MODULE=Frontend.Media&ACTION=ViewMediaObject&Media.PK=2427&Media.Object.ObjectType=full> (дата обращения: 08.07.2022 г.).

промышленность, страхование, информационные и коммуникационные технологии).¹² Постепенно главную роль стала играть сфера услуг. Параллельно получили развитие многие проекты европейской интеграции в рамках еврорегиона «Саар-Лор-Люкс».¹³

Возможности сотрудничества народных республик Донбасса с регионами России

Опыт Саара показывает, что в основе интеграции республик Донбасса и регионов России должна лежать реализация территориальных конкурентных преимуществ: ориентация на поощрение сотрудничества между кластерами различных регионов и региональными инновационными экосистемами для сосредоточения кооперации на направлениях умной специализации¹⁴ в приоритетных областях для трансформирующихся и развивающихся отраслей. Для успеха сотрудничества Донбасса с регионами РФ безальтернативна увязка отраслевого и территориального аспекта при решении хозяйственных задач. Главным здесь видится корректное понимание механизмов развития, чтобы одновременно с общефедеральным регулированием работала инициатива самих регионов по поиску и оформлению наиболее приемлемого формата сотрудничества. Выбор механизмов для интенсификации межрегионального сотрудничества Донецкой и Луганской народных республик превращается в задачу консолидации их усилий вокруг реализации стратегических приоритетов, проектов цепочки регионов и, в конечном итоге, развития концепции макрорегиона «Большой Донбасс».

На современном этапе важно создать специальные условия для межрегионального взаимодействия Донбасса с субъектами РФ для привлечения частных инвесторов, обладающих ресурсами в форме денежного капитала и проектных компетенций. В этом случае межрегиональное научно-техническое сотрудничество должно привлечь недостающие компетенции и технологии. Значителен и потенциал расширения участия в межрегиональных проектах, связанных с развитием металлургической, угольной, коксохимической промышленности, а также экологических производств. Целесообразна проработка предложений по инициативам формирования и капитализации макрорегионального инвестиционного фонда «Россия – Донбасс», работающего с перечнем приоритетных проектов макрорегиона. Необходимо создать межрегиональную информационную базу Донбасса по имеющимся товарным потребностям и производственным возможностям их закрытия субъектами экономики для усиления взаимодействия с регионами РФ. Следует обратиться к инструменту

¹² Ковалев Ю. Ю., Соболев А. О., Бурнасов А. Индустриализация, неоиндустриализация и постиндустриализм в эволюции старопромышленного региона (на примере еврорегиона "Саар-ЛОР-люкс") // Современная Европа. – 2020. – № 1(94). – С. 158-170. – DOI 10.15211/soveurope12020158169.

¹³ Бурнасов А. С., Ковалев Ю. Ю., Степанов А. В. Тенденции и перспективы развития еврорегиона "Саар-ЛОР-люкс" // Стратегия развития приграничных территорий: традиции и инновации : Материалы международной научно-практической конференции, Курск, 25–27 сентября 2014 года. – Курск: Курский государственный университет, 2014. – С. 7-17.

¹⁴ Более подробно см.: Котов А. В. Концепция региональной «умной специализации»: опыт Германии // Москва : Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт Европы Российской академии наук, 2022. – 152 с. – (Доклады Института Европы). – ISBN 978-5-98163-189-4. – DOI 10.15211/report62022_392.

трансграничных особых экономических зон в высокотехнологичных, среднетехнологичных и наукоемких видах экономической деятельности и механизму квотирования на закупки продукции предприятий Донбасса, занимающихся производством продукции по позициям значимого импорта в рамках Постановлений Правительства РФ №311-313 от 09.03.2022 г.

Выводы

Опыт саарской экономической реинтеграции показывает фундаментальную зависимость отдельных конституционных норм как отправных точек в соответствии с международным правом. Общей предпосылкой для конкретных процедур объединительных процессов стал референдум. Важную роль сыграло достижение соглашения по многолетнему переходному периоду. Оно имело четкую материально-правовую основу. После этого существенные шаги не сопровождались референдумами, а проводились органами Саара и федеральным правительством в рамках конституционного поля ФРГ

Экспертиза воссоединения, проводимая в рамках Основного закона ФРГ, учитывала исходную политическую ситуацию по смыслу прецедентного права. Поэтому из реинтеграционного процесса Саара нельзя сделать никаких общих выводов по выработке шаблона или последовательности отдельных этапов. Вполне естественно, что после 1955 года она повлекла за собой значительные расходы экономического, социального, правового характера.

Затраты на реинтеграцию, понесенные при присоединении сравнительно небольшого Саара к остальной Германии, были значительными, но этот аспект не стал политическим вопросом – обеспечение национального единства было однозначным приоритетом. В случае одобрения населением республик Донбасса дальнейшей интеграции в конституционно-экономическое пространство РФ предполагается, что важную роль может сыграть принятие близких по смыслу мер.

Дата написания: 08 июля 2022 г.

Saarland – Donbass: the policies of economic reintegration after the self-determination referendum

Author. *Alexander Kotov, Candidate of Science (Economics), Senior Researcher of the Center for German Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: alexandr-kotov@yandex.ru*

Abstract. *We examine the parallels between the self-determination referendum in the predominantly German-speaking region of Saar in 1955 and Donbass upholding of the right to determine its own political and economic path after the military conflict in 2014-2021. In this regard, we develop a description of the experience of economic reunification of the Saarland with compatriots in the rest of Germany in the areas of maintaining and developing a system of social benefits, intensifying trade,*

stabilizing regional markets, strengthening the regional economic structure, etc. The unique experience of Saarland integration can play an important role in the development and adaptation of measures of economic and regional policy that are similar in meaning if the population of the people's republics of Donbass approves further integration into the constitutional and economic space of Russia.

Keywords. *Russia, Donbass, Germany, Saarland, referendum, integration, economic and political space, economic and regional policy.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics32020220512>

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

Release date: July 8, 2022