

РЕФОРМА БУНДЕСВЕРА: ТРИ ЭТАПА

© 2015 г. А. Синдеев

В статье анализируется реформирование бундесвера в контексте развития европейской политики обороны и безопасности. Акцент сделан на процессе подготовки основных решений; на проблемах, которые обозначились в ходе реформы; на состоянии бундесвера, а также на роли субъективного фактора, подходах трех министров обороны ФРГ к проводимой реформе.

Ключевые слова: бундесвер, европейская армия, европейская политика обороны и безопасности, цу Гуттенберг, де Мезьер, фон дер Лайен.

Статья поступила в редакцию 28.05.2014.

Политика обороны и безопасности Европейского союза, отвечающая требованиям XXI в., не может проводиться без реформирования национальных армий. Трудности на этом пути неизбежны, поэтому легко упустить из вида некоторые специфические тенденции, обозначившиеся в последнее время. Федеративная Республика Германия, с точки зрения анализа подобных тенденций, – уникальная страна. Лишенная после окончания Второй мировой войны права иметь армию, она уже в 1955 г. стала относительно равноправным членом НАТО. Бундесвер – армия, находящаяся под парламентским контролем: решение о его участии в военных операциях принимает Бундестаг.

От любых радикальных изменений немецкую армию оберегали и политики, и военные. Парадоксально, что при этом с течением времени она все более отходит от прежних форм и содержания. Политики, стремясь подчеркнуть сложность реформы бундесвера, предпочитают говорить об «операции на открытом сердце», успех ее, кстати, пока неочевиден, а детальный анализ с учетом той роли, которую реформа сыграет в Европе, необходим.

ПОДГОТОВКА РЕФОРМЫ 2009–2011 гг.

Реформа готовилась постепенно и незаметно для общественности. Еще в 2000 г. комиссия «Общая безопасность и будущее бундесвера» пришла к выводу, что «[б]ундесвер... слишком велик, неправильно организован и несовременен. В теперешней структуре он не имеет будущего» [1, с. 13]. Спустя шесть лет была принята «Белая книга». В ней речь шла об актуальных угрозах и

целях политики безопасности, в число которых логично оказались включены борьба с международным терроризмом, стабилизация близких к Евросоюзу территорий, сохранение возможности реагировать на региональные конфликты, поиск адекватных ответов на нестабильность отдельных государств и на их неспособность выполнять государственные функции. Особенно выделялись безопасность в киберпространстве, энергетическая безопасность, гарантия доступности торговых путей и недопущение распространения оружия массового поражения. «Ввиду актуальных рисков и угроз, – говорится в «Белой книге», – традиционные отличия между внешней и внутренней безопасностью нивелируются. Защита наших интересов возможна сегодня только путем объединения ресурсов» [2].

Данная трактовка сделала актуальной проблему использования бундесвера внутри страны. 3 июля 2012 г. Конституционный суд Германии принял решение, допускающее в особых случаях операции бундесвера в границах государства при согласии федерального правительства [3]. В немецком обществе решение Конституционного суда, к удивлению, не вызвало дискуссий, хотя природа бундесвера как парламентской армии применительно к внутренним операциям была де-факто видоизменена. Допустимо предположить, что в случае развития политики безопасности и обороны Евросоюза понятие «внутренние операции» может быть отнесено ко всему интеграционному пространству. Отметим, что в кратком официальном обосновании реформы, размещенном на сайте Министерства обороны ФРГ, отсутствует ссылка на «Белую книгу».

Коалиционный договор 2009 г. между ХДС/ХСС и СвДП установил, что положение об обязательной воинской службе сохранится в Конституции, но с 1 января 2011 г. ее продолжитель-

СИНДЕЕВ Алексей Александрович, доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института Европы РАН, РФ, 125993 Москва, ул. Моховая, д. 11-3в (a_sin74@mail.ru).

ность сократится до шести месяцев [4, s. 124]¹. Предполагалось, что министр обороны создаст комиссию, которая до конца 2010 г. подготовит предложения о новой организационной структуре бундесвера. СвДП, партнер по коалиции, была сторонницей отказа от всеобщей воинской обязанности. Достигнутый компромисс ее устраивал, так как профессионально обучить солдат за шесть месяцев невозможно.

12 апреля 2010 г. начала работу Структурная комиссия, или комиссия Ф.-Ю. Вайзе. Одной из ее задач стало сокращение бюджетных расходов на армию. Канцлер Ангела Меркель заверяла, что реформа и необходимость консолидации бюджета не связаны друг с другом. В то же время планируемые преобразования она поддержала именно по этой причине. Министр обороны Карл-Теодор цу Гуттенберг (ХСС) принялся за работу над концепцией реформы, не особо заботясь о том, что христианские партии, для которых бундесвер являлся частью их идентичности, не были подготовлены к ее принятию. Активность цу Гуттенберга объяснялась желанием доказать собственную успешность, одержать верх в борьбе за власть внутри ХСС.

Комиссия Вайзе подготовила относительно небольшой доклад [5]. При этом ее члены отказались от нереалистичного представления о том, что дополнительных финансов в ходе реформы не потребуется. Однако ими была найдена дипломатичная формулировка: “Реализация... предложений в краткосрочной перспективе потребует денег, в среднесрочной и долгосрочной – сэкономит финансы” [5, s. 3]. “[М]иссия нового бундесвера, – отмечалось в докладе, – способствовать выполнению установок в сфере безопасности и военных установок НАТО и Европейского союза” [5, s. 12]. Таким образом, его активность вне НАТО и Евросоюза не предусматривалась. Никакой последующий документ под сомнение данную формулу не поставил. Следовательно, с самого начала реформа грешила против логики. По крайней мере, комиссия не смогла дать однозначного ответа на два вопроса: во-первых, какой смысл проводить национальные преобразования в условиях отсутствия единой политики Евросоюза в сфере обороны и безопасности? Во-вторых, зачем бундесвер стремится располагать как можно большим количеством военных функций и отказывается допустить специализацию между странами – участницами ЕС?

¹ Данное положение было реализовано на полгода позднее.

Комиссия высказалась за сокращение персонального состава военнослужащих до 180 тыс., а гражданского – до 50 тыс. человек с аргументацией, что на одного участника военных операций приходилось 35 солдат и 15 человек гражданского персонала “в тылу”. С ее точки зрения, армии в большей степени требовались высококвалифицированные кадры, способные быстро принимать и реализовывать решения. На наш взгляд, указание на количество персонала “в тылу” выглядит бессодержательно. Если кадры бундесвера не имели достаточной квалификации, то обороноспособность страны оказывалась под угрозой, и политики, допустившие такое развитие событий, являлись, по меньшей мере, непатриотами. В том случае, если военнослужащие все же располагали необходимыми компетенциями, неясно, почему столь пристальное внимание уделялось их соотношению в стране и за ее пределами, и зачем потребовалось сокращение полезных кадров.

Реформа должна была привести к обновлению кадров, появлению молодой и мобильной армии, приспособленной к быстрому реагированию, к решению различных по сложности оперативных задач. Бундесверу отводилась роль наступательной армии, избавленной от великовозрастного персонала. Правда, вместо “наступления” применялся термин “военные операции”. Не случайно численность профессиональных солдат, имеющих бессрочные трудовые договоры, рекомендовалось уменьшить, а контрактников, с которыми легче расстаться, повысить. Ожидалось, что количество добровольцев – тех, кто, несмотря на отказ от всеобщей воинской обязанности, все же захочет пойти в армию – не превысит 15 тыс. человек.

Некоторые пассажи доклада подтверждают правильность сделанного вывода. “Реформа, – зафиксировано в нем, – приводит к действительно новому порядку. Изменения обусловлены тем, что прежние образцы мышления и поведения, укоренившиеся в бундесвере, не приносят пользы. Новое понимание руководства и службы будет соответствовать высокому темпу изменений, сегодняшним и завтрашним рискам” [5, s. 38].

Множество и неопределенность рисков означает, что содержательное наполнение реформы, несмотря на то что ее предполагалось завершить в течение пяти-семи лет, то есть до 2018 г., продолжится и после. Следовательно, искать ответ на вопрос, “Какую безопасность будет защищать бундесвер?”, пока явно преждевременно. О наступательном характере будущего бундесвера свидетельствует и стремление делать ставку на превентивные меры, не допускать приближения

“рисков” к границам Германии. Любопытно то, что длительное время в бундесвере, по всей видимости, будет отсутствовать эффективная система работы с резервистами: прежние кадры переобучить вряд ли получится, в том числе и по финансовым причинам, а новые только начнут регулярную службу.

Концепция сетевой безопасности, которая является ключевой для руководства ФРГ и бундесвера, пока остается аморфна. Часть рекомендаций комиссии Вайзе была позднее отвергнута оборонным ведомством. Члены комиссии, к примеру, полагали, что Германия в будущем не сможет располагать для проведения большинства операций всеми необходимыми ресурсами. Однако рекомендации добиваться специализации в Евросоюзе эксперты дать не рискнули.

Комиссия рекомендовала оставить министерские структуры в Берлине, отказавшись от комплекса в Бонне и сократив численность аппарата с более чем 3000 до 1500 человек. Генеральному инспектору предстояло нести ответственность перед министром за военные операции и боеготовность армии. Инспекторы родов войск могли, по мнению комиссии, быть выведены за штат профильного министерства. Следует подчеркнуть, что ни министерство, ни бундесвер не располагали единой информационной системой, необходимой для быстрого доступа к данным и их обработки. В докладе особо отмечалось, что руководству военного ведомства важно задуматься о “консолидации информации”, касающейся деятельности бундесвера. Сначала предложение о единой информационной системе встретило одобрение. Однако после разоблачений Эдварда Сноудена оно вряд ли имеет шанс на реализацию, поскольку любое сосредоточение информации повышает риски доступа к ней со стороны третьих лиц.

В докладе отмечалось, что реформа потребует выстраивания иной модели сотрудничества бундесвера с промышленностью. Очевидно, что ВПК Германии окажется в большей зависимости от экспорта и гражданского использования произведенных продуктов. Национальные субсидии, препятствующие конкуренции в Евросоюзе, запрещены. В то же время правительствам придется гарантировать жизнеспособность оборонных предприятий. Комиссия, естественно, не смогла выработать детальные рекомендации, ограничившись в данном проблемном комплексе указанием на необходимость сохранения ключевых технологий, поддержания постоянного диалога между менеджерами кампаний и руководством бундес-

вера, а также создания по образцу Всемирного банка своеобразного *Collective Action*.

Содержательную сторону возможного диалога легко представить уже сейчас. ВПК Германии усердно лоббирует смягчение правил экспорта вооружений, выступает за заимствование более либерального европейского законодательства. Поэтому требование эффективной экспортной поддержки “немецкой военной промышленности на основе отказа от особых путей в пользу продуктов, пригодных для использования во многих странах мира, а также стандартизации продуктов и услуг на европейском уровне” закономерно для текста доклада [5, s. 38].

Процедура стандартизации новой техники остается в Федеративной Республике чрезвычайно сложной. Единая европейская стандартизация, с одной стороны, может упростить допуск на рынок военной техники, с другой – послужить дополнительным стимулом к европеизации политики безопасности и обороны. Промышленное лобби придаст импульс этому направлению интеграции. Пока все ограничивается скрытыми от глаз обществу встречами. Однако в будущем – как только многочисленные игроки достигнут компромисса – придется услышать, как минимум, три обоснования его безальтернативности: 1) без него не удастся сохранить столь необходимые рабочие места; 2) в противном случае Европа способна потерять технологическое преимущество; 3) бойкотирование европейских (по сути, упрощенных) процедур будет интерпретироваться как антиевропеизм, поддержка отживших форм государственного патернализма.

Другая не менее важная тема, поднятая комиссией, – концентрация бундесвера на выполнении основных задач (по-иному: “принцип эффективности”). Речь идет о передаче гражданским фирмам ответственности за так называемые второстепенные задачи, например за логистику и амортизацию оборудования. В данном положении реформы содержится также много противоречий. Неверно организованная логистика способна затруднить выполнение любой операции. Ограничение количества фирм, оказывающих логистические услуги, ослабляет конкуренцию, что делает экономию проблематичной. Противоположная ситуация, когда и конкуренция, и количество оказываемых третьей стороной услуг велики, чревата потерей контроля за информацией, что ставит боеготовность под угрозу.

Имеющиеся примеры передачи ответственности гражданским фирмам подтверждают эти сомнения. Известно, что Министерство обороны

ФРГ не продлило договор с боннской компанией *LOG*, отвечавшей за питание в Афганистане². Руководство фирмы уведомили заранее, и никаких правовых споров непродление контракта, заключенного всего на 12 месяцев, вызвать не могло. Подробности, тем не менее, интересны. Солдаты из числа обслуживаемых этим подрядчиком войск жаловались на плохое качество питания, на его однообразие, и, что более существенно, на нарушения правил гигиены. В октябре 2011 г. 202 человека пострадали от отравления. Предъявить обвинения фирме оказалось легче всего, хотя та и указывала на недостатки инфраструктуры и объективную невозможность полноценного соблюдения санитарных требований. Например, в 2011 г. ремонт посудомоечных машин занял несколько месяцев; зимой 2012 г. его начали делать заново. Очевидно, выбор фирм-подрядчиков для бундесвера пока не проработан в должной мере.

Привлечение гражданского персонала в конфликтные зоны также повышает риск утечки информации. Без какого-либо комментария укажем на то, что вместо “уволенной” фирмы за полевые кухни стала отвечать итальянская компания *Ciano-Trading*, рекрутирование персонала которой руководство бундесвера отследить не сможет. Между тем дело касается Афганистана, где события разворачиваются на “передовой”. В этой связи очевидно, что успех в реализации “принципа эффективности” пока не достигнут.

Дополнительно к рекомендациям комиссии к концу лета 2010 г. в Минобороны были разработаны пять моделей реформы бундесвера: самая радикальная – переход к контрактному бундесверу из 150 тыс. военнослужащих; самая “либеральная” модель заключалась в частичном сохранении всеобщей воинской повинности с численностью бундесвера в 205 тыс., включая контрактников и срочников. Министр цу Гуттенберг не скрывал, что его устраивает первая модель. 15 декабря 2010 г. федеральное правительство приняло решение об отказе от обязательной воинской службы и ее замене добровольной на срок до 23 месяцев [6]. Но 1 марта 2011 г. из-за скандала, касающегося плагиата в кандидатской диссертации, цу Гуттенберг был вынужден уйти в отставку. В официальном заявлении он подчеркнул, что концепция реформ выработана. И как показал предыдущий анализ, оказался прав.

² Организация питания напрямую не относится к услугам, оказываемым логистической фирмой; ее выбор, возможно, может объяснить состав акционеров (см: www.logmbh.de/web/ueber-uns.html).

2011–2013 гг.: РЕФОРМЫ ПРОДОЛЖАЮТСЯ

Постоянные и подчас излишние дискуссии в правительственной коалиции не оставили канцлеру Меркель времени на обсуждение кандидатуры нового министра. Она приняла решение о назначении на освободившуюся должность опытного и преданного Томаса де Мезьера, оставившего пост министра внутренних дел. В течение первого года де Мезьер укреплял свое положение в новом министерстве. Особых препятствий он не встретил, в отличие от цу Гуттенберга, который так и не нашел общего языка с чиновниками собственного ведомства (между тем без их согласия провести реформы не удавалось пока никому из немецких министров обороны). Стартовая позиция де Мезьера была более благоприятной: подчиненными он воспринимался в качестве “своего”, поскольку его отец служил генеральным инспектором бундесвера [7, ss. 22-23]. Новому министру удалось убедить общественность, что единственным достижением цу Гуттенберга явилась отмена всеобщей воинской обязанности, а никакой целостной “концепции” так и не разработано. Это, мягко говоря, не соответствовало истине.

Для ознакомления с основными параметрами “предстоящей” реформы бундесвера и возможно их пересмотра де Мезьер взял неограниченное время, но уже 18 мая 2011 г. он представил “Оборонную директиву” [8], в которой содержались основные положения доклада комиссии Вайзе. До сих пор аналитики не обратили внимания на поразительную скорость работы, развитую министром, и явное преувеличение собственных заслуг. “Наши интересы и наше место в мире, – говорил де Мезьер 18 мая, – будут в существенной мере определяться нашей ролью нации-экспортера и высокотехнологичной страны в центре Европы. Из этого следует, что наш национальный интерес – это доступ [к торговым путям] по суше, по воде и по воздуху” [9].

По сравнению с исходными предложениями комиссии Вайзе некоторой корректировке подверглась численность будущей армии: бундесвер должен был состоять из 185 тыс. человек, из которых 170 тыс. – профессиональные солдаты и контрактники, 15 тыс. – добровольцы, по желанию исполняющие воинскую обязанность³. Министр полагал, что бундесверу потребуется до 55 тыс. человек гражданского персонала. По расчетам

³ В этом также нет заслуги де Мезьера, так как цифры утверждены решением федерального кабинета 15 декабря 2010 г.

де Мезьера, для качественного отбора на рекрутские пункты ежегодно необходимо привлекать не менее 50–60 тыс. человек. Таких показателей, по его мнению, невозможно достичь без увеличения квоты женщин в бундесвере. Министерская структура ограничивалась планкой в 2000 человек и должна была состоять из девяти отделов. Все прочие меры, включая роль генерального инспектора, его подчинения статс-секретарю и вывод других инспекторов из министерства, сохранились в докладе Вайзе.

Де Мезьер пытался создать иллюзию естественности преобразований, обещал предоставить солдатам и офицерам полную информацию о реформе, но выполнить данное обещание не смог, что вызвало недовольство [10, s. 11]⁴.

Одной из целей реформы являлось быстрое обеспечение участия 10 тыс. человек в военных операциях за границей. В этой связи немцы были против распределения “военных компетенций” внутри ЕС. Они не собирались отказываться от способности решать как можно больше военных задач, хотя подобный подход вступает в противоречие со знаменитыми *pooling* и *sharing*.

27 мая, спустя неделю после представления СМИ и общественности, “Оборонная директива” была подписана, а 26 октября обнародованы информация о закрытии гарнизонов и их новой численности. В Баварии, к примеру, ликвидировались три казармы; также по три казармы предстояло закрыть в Мекленбурге-Передней Померании и Нижней Саксонии; в Баден-Вюртемберге – четыре казармы, в Рейнланд-Пфальце – пять; в Северном Рейн-Вестфалии – две; по одной в Тюрингии, Саксонии, Гессене; а в Шлезвиг-Гольштейне – восемь. В общей сложности из около 400 мест дислокации 31 ликвидировались, а численность 90 казарм резко сокращалась [11, s. 20].

В то же время предпринимаемым мерам сопутствовал целый ряд проблем. По всей видимости, не было принято окончательного решения о спектре выполняемых бундесвером задач, иначе трудно объяснить инициативу, подготовленную 30 мая 2012 г. влиятельными депутатами Бундестага А. Шокенхоффом и Р. Кизветтером (ХДС) [12], об укреплении обороноспособности Европы.

Их главный тезис заключался в следующем: “Европе необходима самостоятельная, сильная и заслуживающая доверия политика безопасности и обороны, которая осуществима только с

помощью ... большей [военной] интеграции”, создания общей армии или внедрения в нее части национальных контингентов. Европейцы, с точки зрения обоих депутатов, должны стать значимым партнером для США, готовым разделять риски и нести соответствующую им нагрузку. Следствием углубления военной интеграции станет своеобразное “разделение труда”: НАТО сосредоточится на борьбе за нераспространение ядерного оружия, ПРО, стратегической разведке и защите киберпространства. В то же время европейцы, с учетом согласованной с американцами зоны активности, смогут предоставлять вооруженные силы для оказания помощи “гражданскому строительству” в ряде государств.

С целью постепенной подготовки общественного мнения к изменившимся реалиям и основания легитимности новых функций бундесвера Шокенхофф и Кизветтер высказались за регулярные дебаты в Бундестаге по политике безопасности. Не скрывали они и желания видоизменить природу парламентской армии: при наличии одобренной Бундестагом стратегии в сфере безопасности правительство могло бы без его согласия распоряжаться бундесвером; за парламентом оставалось право прекращать военные операции, то есть право возвращения бундесвера в Германию.

Кроме того, оба политика выступили в качестве ярких лоббистов немецкой оборонной промышленности. Они призвали Германию к лидерству в деле сохранения профильных производственных мощностей, а также предложили инициировать “круглый стол” под эгидой Еврокомиссии, пригласив представителей власти и промышленников государств Евросоюза для разработки общих подходов.

Главная заслуга министра де Мезьера заключалась в успешном администрировании. За концепцией дислокации последовали: в октябре 2011 г. – представление программ сопровождения реформы и материального переоснащения бундесвера; в феврале 2012 г. – концепция резерва; в марте-апреле – Дрезденский приказ и утвержденные им изменения в структуре Министерства обороны ФРГ (реформа высшего командного уровня завершилась к октябрю 2012 г.) [13]; в июле 2013 г. – концепция развития бундесвера; в августе – создание рабочей группы мониторинга с целью изучения необходимости корректуры реформы. Но пребывание де Мезьера на посту министра обороны омрачилось скандалом из-за разведывательного беспилотника *Euro Hawk*, наглядно продемонстрировавшего пла-

⁴ По данным социологических опросов, лишь 17% военнослужащих порекомендовали бы родственникам начать службу в бундесвере [10, s. 11].

чевное состояние менеджмента проектов перевооружения.

14 мая 2013 г. де Мезьер принял решение отказаться от покупки беспилотника у США по двум причинам: во-первых, из-за дополнительного увеличения расходов; во-вторых, из-за невозможности проведения сертификации системы безопасности полетов, без чего использование самолета в небе Германии невозможно. Явной “вины” министра в этой неудаче не было: решение о разработке беспилотника принималось в 2001 г. правительством Г. Шрёдера; договоры с американской стороной были подписаны в 2007 г. в период второй “большой коалиции”.

В январе 2012 г. руководитель отдела “Вооружение” минобороны Д. Зельхаузен направил электронное письмо статс-секретарю министерства Ш. Бемельмансу с предложением отказаться от покупки беспилотника, поскольку бундесвер не имел прав на его использование без соответствующей сертификации. Но ни статс-секретарь, ни министр ничего не предприняли: первый якобы хотел проверить, насколько опасения оправданы; второй – просто ничего не знал о письме. Бюджет же в результате потерял около 600 млн. евро. Де Мезьера, имевшего имидж опытного управленца, упрекнули в отсутствии отлаженной системы мониторинга особо важных проектов во вверенном ему министерстве. Аналитики задали и другой “неудобный” вопрос: “Не было ли незнание де Мезьера вызвано необходимостью ФРГ поддержать схожий проект беспилотника, осуществляемый под эгидой НАТО?”, решение о котором принималось в начале мая.

В итоге оппозиция не упустила своего шанса перед выборами и настояла на расследовании скандала в специальном комитете Бундестага [14]. Репутация де Мезьера пострадала, поэтому Меркель без сожаления заменила его на посту министра обороны в новом правительстве третьей “большой коалиции”. 8 января 2014 г. на церемонии официального прощания де Мезьер неожиданно заявил о результатах проводимой им реформы следующее: “Конечно, в бундесвере многое не в порядке и не только в области вооружений... Но это нормально для таких масштабных организаций” [15].

НОВЫЕ РУБЕЖИ РЕФОРМЫ

В разработке положений договора третьей “большой коалиции”, связанных с бундесвером, будущий министр обороны Урсула фон дер Лайен участия не принимала. В этом документе в оче-

редней раз были обозначены задачи повышения привлекательности военной службы, в частности, обеспечения военнослужащим возможности проходить ее рядом с семьями [16, pp. 122-124], чего добиться по-прежнему не удастся.

Офицеры продолжают либо уезжать от семьи на неделю, либо вести “кочевой” образ жизни, возвращаясь домой в конце рабочего дня. Ситуацию сложно исправить, как минимум, по двум причинам. Во-первых, из-за сокращения числа гарнизонов. Во-вторых, устройство федеральной системы с 16 разными образовательными программами в каждой земле вынуждает детей военнослужащих при переезде терять один год учебы.

С учетом того, что новый бундесвер ориентирован и на контрактников, в тексте договора появилось также положение, касающееся создания условий для их профессиональной карьеры после увольнения со службы, не подкрепляемое, впрочем, никакими конкретными действиями.

Руководство Минобороны и военные эксперты до сих пор не имеют четкого представления о путях модернизации бундесвера. С одной стороны, в коалиционном договоре не запланировано отказа от широкого спектра задач, с другой – обосновывается концепция рамочной нации, предусматривающая наряду с регулярными совместными учениями и тренировками участие в различных по сложности военных операциях на основе многонациональных специализированных вооруженных сил. Пассаж о сохранении “избранных ключевых технологий” в немецкой промышленности также вступает в противоречие с положением о “широком спектре” задач.

Можно с уверенностью утверждать, что список “избранных” технологий к настоящему времени отсутствует. ВПК ФРГ в актуальном варианте реформы не сохранится в прежнем виде. Неизменными остаются два возможных пути спасения промышленности – либерализация экспортных положений, против чего выступают социал-демократы, или согласование подходов в рамках ЕС. Последнее автоматически влечет за собой отказ национальных государств от контроля промышленности. Естественно, такое развитие событий в ближайшем будущем нереально.

Однако шаги в направлении передачи полномочий наднациональным органам начали предприниматься. Об этом свидетельствует постановка в коалиционном договоре цели создания европейской парламентской армии. Принято также решение об организации комиссии, призванной опре-

делить случаи ограниченного участия бундесвера без одобрения или с последующим одобрением Бундестага (то есть предложения Шокенхоффа и Кизеветтера все же будут взяты на вооружение). Теми же стремлениями объясняется и желание сотрудничать с европейскими и атлантическими партнерами в разработке общих стандартов военной техники (предложение комиссии Вайзе). Интересно, что фон дер Лайен начала работу с серьезного изучения доклада комиссии Вайзе, которого она пригласила для личной беседы в министерство обороны.

Существенную роль в реформе продолжает играть субъективный фактор. Так, фон дер Лайен, врач по образованию, отказалась занять в “большой коалиции” малозначимый пост министра здравоохранения. Тогда Меркель, планировавшая сохранить фон дер Лайен в составе правительства, назначила ее министром обороны. В делах бундесвера фон дер Лайен – новичок, осторожно выстраивающий собственный плацдарм в министерстве, которое не раз ставило крест на успешных политических карьерах. Поэтому давать оценку ее деятельности пока рано. Произведенная ею замена двух статс-секретарей приостановила реформу: новым кадрам понадобится время, чтобы принять дела и сработаться с аппаратом. На мюнхенской конференции по безопасности в 2014 г. фон дер Лайен, по сравнению с президентом Й. Гауком и министром иностранных дел Ф.-В. Штайнмайером, также выглядела несколько неубедительно.

По ее мнению, необходимо усиливать кооперацию между союзниками внутри НАТО и ЕС, налаживать надежные партнерские отношения с региональными военными организациями. По сути, речь идет о развитии концепции рамочной нации. Что касается региональных организаций, то ФРГ обладает только одним средством развития взаимосвязей с ними: поставками вооружений, поскольку любое обучение местных формирований строится, в том числе, и на конкретных технических возможностях. Естественно, что импорт вооружений изменит геополитическую ситуацию в том или ином регионе. Задачу, о которой говорила новый министр, можно будет реализовать только через создание частей, ориентированных на действия в рамках многонациональных вооруженных сил. Объяснить в основном пацифистски настроенному немецкому обществу, что бундесверу придется чаще воевать, без потери имиджа не представляется возможным.

Деятельность министра пока носит бессистемный характер. С одной стороны, ее визиты в войска

отличаются от поездок де Мезьера стремлением продемонстрировать заботу о военнослужащих. Не случайно в Ганновере, на своей малой родине, она призвала обращаться со всеми проблемами к бундесверу, а значит и к ней лично. Фон дер Лайен обещает среди прочего заботиться о выделении дополнительных мест в детских садах для детей военнослужащих. Некоторые критики сразу заговорили о том, что она спутала министерство по делам семьи и бундесвер, служба в котором никогда не подразумевала комфорта. Кроме того, министерство обороны не располагает дополнительными финансами для подобных целей.

С другой стороны, фон дер Лайен, без ведома правительственных фракций в Бундестаге, обнародовала через прессу согласие на усиление военного присутствия в Африке. Попытка министра европеизировать африканские операции бундесвера не совсем понятна. Она известна своими европеистскими взглядами, хотя утверждения, сделанные, например, в интервью *Der Spiegel*, весьма противоречивы. В отношении Мали она заявила: “Речь идет не о немецком, а о европейском интересе... Мы должны прояснить нашу европейскую позицию, тогда голос Европы будет услышан в мире”. Для операции в Центрально-Африканской Республике было найдено иное обоснование: “Мы не можем оставаться в стороне... по крайней мере, по гуманитарным причинам”, а цель немецкого присутствия в Африке оказалась вообще не связанной с ЕС: “Процветающая Африка – шанс для Германии, страны с экспорториентированной экономикой” [17]⁵. Министр по делам развивающихся стран Г. Мюллер (ХСС) раскритиковал ее, высказавшись за расширение программ помощи, и демонстративно отправился с визитом в ЦАР.

Кроме того, министр обороны в ходе украинского кризиса поддержала увеличение численности войск НАТО на восточных границах альянса, спровоцировав отрицательную реакцию вице-канцлера З. Габриэля (СДПГ), а затем в противовес министру иностранных дел Ф.-В. Штайнмайеру (СДПГ) настойчиво потребовала перейти к более жестким санкциям в отношении России. На этом фоне стало известно о решении минобороны упростить показатели физической подготовки для новобранцев.

Очевидно, что реформа бундесвера пока про буксовывает, как по объективным, так и по субъективным причинам.

⁵ Об отсутствии стратегии в отношении Африки свидетельствует намерение христианских партий привлечь к ее разработке бывшего федерального президента Х. Кёлера.

О первых успехах министра можно будет судить по развитию событий в Афганистане, где предстоит организация одновременного вывода войск и подготовки к продолжению операции в новом формате.

* * *

Несмотря на временные трудности, реформа бундесвера будет продолжена, а вместе с ней и его преобразование в наступательную армию, возможно, в рамках европейских структур. Германии в ближайшие годы предстоит реализация двойной стратегии: а) наращивание военной кооперации внутри ЕС и НАТО; б) сохранение собственных мощностей до возникновения на уровне Евросоюза работающих структур и механизмов в сфере безопасности и обороны.

Немецкие эксперты и политики ведут активный поиск приемлемых механизмов. В декабре 2013 г. впервые за 10 лет состоялось заседание Евросовета на уровне глав государств и правительств ЕС, посвященное вопросам обороны. В преддверии этой встречи Фонд Конрада Аденауэра, близкий к ХДС, опубликовал аналитическую записку, где отмечалось: “Одной из наиболее острых проблем общей политики в сфере безопасности и обороны... является недостаточная поддержка (*Unterfütterung*) политических заявлений военными средствами... Европа должна повысить свою военно-политическую дееспособность, не в последнюю очередь с целью укрепления европейской составляющей в НАТО...” [18, s. 3]. Предлагалось начать точечную кооперацию с небольшим количеством участников, способную обеспечить доверие и сплочение, отработав детали реализации более масштабных проектов. В соответствии с этими принципами в мае 2013 г. Германия подписала декларации о желании продолжить военное сотрудничество с Польшей и Нидерландами.

В официальном заявлении Европейского совета [19, ss. 1-10] отражены многие составляющие

реформы бундесвера, в том числе и повышение роли региональных организаций, и перспективы создания мобильных наступательных подразделений ЕС, и поддержка военной промышленности, и точечные инициативы. В июне 2014 г. Еврокомиссия представила морскую стратегию Евросоюза. До конца 2014 г. должен быть обнародован план действий в сфере отражения нападений в киберпространстве. В 2015 г. ожидается доклад Верховного представителя ЕС по иностранным делам по оценкам актуальных рисков, а к 2020–2025 гг. – разработка управляемых летательных систем (*RPAS*), заключение соглашений о спутниках следующего поколения и т.п. Заявление Евросовета де-факто готовит правовую базу прямых инвестиций в военную промышленность, в первую очередь в военные исследования. “Гражданские и военные исследования, – говорится в документе, – дополняют друг друга, например, в области ключевых и энергосберегающих технологий”. Запланированы снижение расходов на сертифицирование продукции ВПК и поддержка региональных сетей малых и средних предприятий, выполняющих заказы военной промышленности.

Голосование ФРГ в СБ ООН по Ливии (страна воздержалась, поддержав Россию и Китай) часто интерпретируется как пример взвешенной позиции. С нашей точки зрения, в данном случае правомерно вести речь о неготовности немецкой стороны, погруженной в процесс реформирования бундесвера, к дополнительному участию в военных операциях. Усиление внешнеполитической активности также не стоит переоценивать. Как показал предыдущий анализ, Германия, несмотря на смену коалиций, постепенно движется в направлении укрепления обороноспособности, расширения участия в военных операциях и повышения собственной роли в Европе и в мире, а также укрепления архитектуры безопасности ЕС.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr: Bericht der Kommission an die Bundesregierung*. Köln, 2000. 179 s.
2. *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. Available at: http://jugendoffizier.eu/fileadmin/user_upload/sachsen/Weissbuch_2006.pdf (accessed 17.04.2014).
3. *Bundesverfassungsgericht: 2 PBvU 1/11 vom 3. Juli 2012, Absatz-Nr. (1-89)*. Available at: http://www.bverfg.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111.html (accessed 05.04.2014).
4. *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt: Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*. Berlin, 2009. 134 s.
5. *Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr (Oktober 2010): Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz*. Bonn, 2010. 112 s.

6. Meyer B. Vom Ende her denken: Bundeswehrreform und Parteidemokratie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2011, no. 48, ss. 16-23.
7. *Damit der Staat den Menschen dient (über Macht und Regieren): Thomas de Maizière im Gespräch mit Stefan Braun*. München, Siedler, 2013. 384 s.
8. *Verteidigungspolitische Richtlinien*. Berlin, 2011. 20 s.
9. *Rede des Bundesministers der Verteidigung Dr. Thomas de Maizière am 18. Mai 2011*. Available at: http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/110518_Rede_de_Maiziere.pdf (accessed 15.04.2014).
10. *Militärische und zivile Führungskräfte bewerten die aktuelle Situation der Bundeswehr*. Chemnitz, Technische Universität, 2013. 58 s.
11. *Die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland (Oktober 2011)*. Bonn, 2011. 136 s.
12. Schockenhoff A., Kiesewetter R. *Europas sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken: Es ist höchste Zeit*. Berlin, 2012. 8 s.
13. *Bericht zum Stand der Neuausrichtung der Bundeswehr*. Bonn, 2013. 72 s.
14. *Beschlussempfehlung und Bericht des Verteidigungsausschusses als 2. Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 45a des Grundgesetzes (Drucksache 17/14650)*. Berlin, 2013. 1184 s.
15. *In der Bundeswehr ist vieles nicht in Ordnung*. Available at: http://www.focus.de/politik/deutschland/verteidigung-de-maiziere-in-der-bundeswehr-ist-vieles-nicht-in-ordnung_id_3525983.html (accessed 05.03.2014).
16. *Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode*. Berlin, 2013. 130 s.
17. "Nicht zur Seite schauen". *Der Spiegel*, 2014, no. 5, ss. 19-20.
18. Zarandi M. Europäische Insellösungen als Fundament einer Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeiten? *Analysen und Argumente: Perspektiven deutscher Aussenpolitik*, 2013, no. 130, ss. 1-8.
19. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates: Tagung vom 19. und 20. Dezember 2013. EUCO 217/13. Brüssel, 2013*. Available at: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/140268.pdf (accessed 17.04.2014).

BUNDESWEHR REFORM: THREE STAGES

(MEMO Journal, 2015, no. 3, pp. 86-94)

Received 28.05.2014.

Aleksei A. SINDEEV, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, 11-36, Mohovaya Str., Moscow, 125993, Russian Federation; Institute of General History, Russian Academy of Sciences, 32 A, Leninskii prospekt, Moscow, 119334, Russian Federation (a_sin74@mail.ru).

The article examines the state of the Bundeswehr reform in the context of the European Security and Defence Policy. The emphasis is laid on the process of major decisions preparation, problems to be solved in the course of the reform, the state of the Bundeswehr, the role of a subjective facilitation, and on the approaches of three German Ministers of Defence. According to the article, the Bundeswehr is being transformed into an offensive army. It will be active outside Germany, and is gradually changing its essence as a parliamentary army. The reform was prepared gradually and imperceptibly to the public. In 2010, the Weisse-Commission presented the reform proposals. The new Defence Minister De Maizière left these proposals unchanged. His merit was a good management of the reform. The scandal with the Euro Hawk forced him to resign. As the next Minister Von der Leyen was new to the Ministry of Defence, the reform of the Bundeswehr stopped. Germany will have to realize a dual strategy: a) to strengthen the military cooperation in the EU and NATO; b) to maintain the own strength before the emergence of the EU security and defence structures and mechanisms.

Keywords: Bundeswehr, European army, European defence and security policy, Zu Guttenberg, De Maizière, Von der Leyen.

About author:

Aleksei A. SINDEEV, Dr. Sci. (History), Senior Researcher; Leading Researcher.