
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

УДК 347.73:341.29:341.96

НОВЫЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ ДОКУМЕНТ ГЕРМАНИИ 2021 г.: ПЕРВАЯ НЕМЕЦКАЯ СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Е. П. ЕРМАКОВА¹⁾

¹⁾Российский университет дружбы народов, ул. Миклухо-Макля, 6, 117198, г. Москва, Россия

Отмечается, что 5 мая 2021 г. Федеральное правительство Германии приняло политический документ – первую немецкую Стратегию устойчивого финансирования, которая состоит из 26 индивидуальных мер. Основной набор мер включает перенаправление федеральных инвестиций в устойчивые формы, маркировку устойчивости для потребителей (метки «светофор»). Неправительственная организация *Germanwatch* раскритиковала меры, предложенные в стратегии, за то, что они в значительной степени остаются слишком расплывчатыми.

Ключевые слова: право Германии; зеленые финансы; энергетический переход; стратегия устойчивого финансирования.

Благодарность. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00270 «а».

Образец цитирования:

Ермакова Е.П. Новый политический документ Германии 2021 г.: первая немецкая Стратегия устойчивого финансирования. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2021;3:55–59.

For citation:

Ermakova EP. New German political document of 2021: the first German Strategy for sustainable financing. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2021;3:55–59. Russian.

Автор:

Елена Петровна Ермакова – кандидат юридических наук; доцент кафедры гражданского права и процесса и международного частного права юридического института.

Author:

Elena P. Ermakova, PhD (law); associate professor at the department of civil law and procedure and international private law, law institute.
ermakova_ep@rudn.ru
<https://orcid.org/0000-0001-5722-3641>





NEW GERMAN POLITICAL DOCUMENT OF 2021: THE FIRST GERMAN STRATEGY FOR SUSTAINABLE FINANCING

E. P. ERMAKOVA^a

^aRUDN University, 6 Miklukho-Maklaya Street, Moscow 117198, Russia

The article notes that on 5 May 2021, the German federal government adopted a political document which is the first German Strategy for sustainable financing. The strategy consists of 26 individual measures. The core set of measures includes redirecting federal investment to sustainable investment, labeling sustainability to consumers («traffic light» tags). The non-governmental organisation *Germanwatch* criticised the measures proposed in the strategy for being largely too vague.

Keywords: German law; green finance; energy transition; sustainable financing strategy.

Acknowledgements. The research was conducted with financial support of Russian Foundation for Fundamental Research in the frame of scientific project No. 20-011-00270 «а».

Введение

Немецкий финансовый сектор является одним из крупнейших в мире и имеет важное значение для развития сильной промышленной базы, которая способствует процветанию страны. Но несмотря на многолетний опыт Германии в энергетическом повороте¹, ее финансовый сектор считается отставшим в отношении концепции зеленых финансов [1, р. 28]. Многие страны уже скорректировали свои финансовые секторы для более эффективного решения проблемы изменения климата и интеграции других устойчивых критериев (экологических, социальных и управленческих) в финансовые операции [2].

Нормативное регулирование зеленого финансирования в Германии полностью соответствует законодательству ЕС (регламентам и директивам), которое имеет прямое действие на территории страны. Специальных национальных актов в сфере зеленого финансирования в Германии пока не создано: к зеленым облигациям применяются законы общего характера, регулирующие выпуск корпоративных ценных бумаг, а также законы в сфере климата и защиты окружающей среды (например, закон о защите климата 2019 г. в редакции от 18 августа 2021 г.)². Выпуск зеленых облигаций в Гер-

мании осуществляется на основе международного акта необязательного характера – Принципов зеленых облигаций 2018 г. Международной ассоциации рынка капитала.

11 июня 2021 г. Федеральный парламент Германии принял закон о корпоративной комплексной проверке цепочек поставок [3]. Он вступит в силу 1 января 2023 г. Документ требует от немецких компаний, где работают от 3000 сотрудников (с 2024 г. – от 1000 сотрудников), соблюдать стандарты должной осмотрительности, связанные с правами человека и окружающей средой (управление рисками, анализ рисков, превентивные меры, корректирующие меры и процедура рассмотрения жалоб), в своих международных цепочках поставок. Это ощутимо увеличит количество обязательств многих компаний по комплексной проверке и положительно повлияет на их системы управления рисками и соблюдение нормативных требований. Благодаря изменению законодательной процедуры сфера применения названных обязательств в отношении иностранных групп компаний была значительно расширена и теперь также будет включать филиалы иностранных компаний, численность сотрудников которых составляет более 3000.

Материалы и методы исследования

Исследование было проведено при использовании эмпирических методов описания, интерпретации и сравнения, а также теоретических методов формальной и диалектической логики. Применялись и частнонаучные методы (юридико-

догматический и метод толкования правовых норм).

Теоретическую основу исследования составляют профильные нормативные правовые акты, официальные отчеты, статистические данные.

¹Под концепцией энергетического поворота понимается взятый правительством Германии курс на постепенный отказ от использования ископаемого углеводородного топлива и ядерной энергетики и почти полный переход на ее возобновляемые источники.

²Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) [Elektronische Ressource]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BjNR251310019.html> (Datum der Bewerbung: 26.08.21).



Результаты и их обсуждение

Опыт устойчивого финансирования в Германии. Немецкий государственный банк, один из ведущих банков в мире, – банковская группа *KfW*³ (далее – *KfW*) – играет важную роль в интеграции вопросов, связанных с устойчивостью на финансовом рынке. С середины 2018 г. он следует плану стратегии устойчивого развития – дорожной карте устойчивого финансирования *KfW*. Банк стремится достичь долгосрочных целей правительства Германии в области климата в портфеле финансирования и поддержать своих клиентов в процессах трансформации. Он выполняет свою основную функцию, продвигая устойчивое развитие и борьбу с изменением климата посредством собственной деятельности, тем самым поддерживая правительство Германии в преобразовании экономики и общества. Объемы финансирования *KfW* на 2020 г. составили 135 млрд евро, что на 75 % больше, чем в прошлом году, благодаря мерам поддержки, связанным с коронавирусом COVID-19. Оценка воздействия на окружающую среду и социальную сферу в соответствии со строгими международно признанными стандартами обеспечивает защиту окружающей среды и прав человека в проектах, финансируемых совместно с *KfW*. Банк также является одним из крупнейших эмитентов зеленых облигаций во всем мире (общая стоимость облигаций, выпущенных до конца 2020 г., составила около 31 млрд евро)⁴.

В настоящее время аспекты устойчивого развития играют важнейшую роль в государственных экспортных кредитных гарантиях правительства Германии, например в оценке воздействия проектов на окружающую среду, социальную сферу и права человека. Правительство Германии в дополнение к международным требованиям разработало Национальную климатическую стратегию, и в 2020 г. вступили в силу ее специальные условия для проектов возобновляемой энергетики. Национальная климатическая стратегия создавалась с учетом процедуры гарантирования экспортных кредитов. При этом были исключены будущие гарантии прямых поставок и оказания услуг для угольных электростанций и некоторых нефтяных проектов. Аспекты устойчивого развития также играют важную роль в области инвестиционных гарантий, предоставляемых правительством Германии. Здесь оцениваются экологические, социальные и правозащитные последствия. Гарантии выдаются только для проектов, учитывающих эти аспекты.

2 сентября 2020 г. Германия успешно выпустила свою первую государственную зеленую облигацию

(*green bond*) стоимостью 6,5 млрд евро. 10-летняя зеленая облигация имела очень высокий спрос, что отразилось в пятикратной перезаписи. Выпуск второй зеленой облигации стоимостью 5 млрд евро в ноябре 2020 г. также был успешным. Цены на эти две бумаги на вторичном рынке показывают, что инвесторы готовы платить премию за зеленый аспект (*greenium*). Сделка отличается инновационным подходом – выпуском «двойной облигации», сочетающим выпуск как обычной, так и зеленой облигации с одинаковым сроком погашения и купоном. Такой подход позволит Финансовому агентству Германии реагировать на спрос инвесторов на зеленые облигации, извлекая выгоду из наивысшей ликвидности на вторичном рынке, а также в короткие сроки построить полную кривую эталонной доходности. Цель этой стратегии Германии – расширить базу инвесторов на рынке зеленых облигаций.

Немецкий фонд управления ядерными отходами, созданный в 2017 г., инвестирует переведенные в него средства (около 24 млрд евро) в различные инвестиционные сегменты, чтобы использовать капитальные активы и финансовые доходы для покрытия расходов на утилизацию, которые понесет правительство Германии в ближайшие десятилетия. При этом фонд придерживается ориентированного на возврат инвестиционного подхода, который интегрирует экологические, социальные и управленческие критерии устойчивости в свою инвестиционную стратегию.

Устойчивое финансирование также играет важную роль в надзоре за финансовым рынком, который осуществляет Федеративное управление финансового надзора Германии (далее – *BaFin*)⁵. В декабре 2019 г. *BaFin* опубликовало Руководство по работе с рисками устойчивого развития (*Guidance notice on dealing with sustainability risks*), в котором содержались прогрессивные руководящие принципы. *BaFin* также является членом руководящего комитета Сети по экологизации финансовой системы (*Network for greening the financial system*) и экспертных групп по рискам финансового рынка, связанных с климатом, которые созданы органами, устанавливающими стандарты (например, Базельским комитетом по банковскому надзору и Советом по финансовой стабильности).

2 августа 2021 г. *BaFin* опубликовало проект Руководства по инвестиционным фондам, ориентированным на устойчивое развитие [4]. В нем изложены требования, которые компании по управлению активами будут обязаны соблюдать в будущем при

³*Kreditanstalt für Wiederaufbau* – немецкий государственный банк, в котором Федеральному правительству Германии принадлежит 80 % акций, федеральным землям Германии – 20 %.

⁴German sustainable finance strategy [Electronic resource]. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/sustainable-finance-strategy.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (date of access: 26.08.2021).

⁵Федеральное управление финансового надзора Германии – центральный орган надзора за финансовыми услугами Германии, который является частью Федерального правительства ФРГ.



создании розничных инвестиционных фондов, обозначенных как устойчивые или явно продаваемые как устойчивые. У компаний есть три варианта на выбор: минимальный коэффициент инвестиций, устойчивая инвестиционная стратегия или устойчивый индекс.

Характеристика немецкой стратегии устойчивого финансирования. 5 мая 2021 г. Федеральное правительство Германии приняло политический документ – первую немецкую Стратегию устойчивого финансирования (*Sustainable finance strategy*)⁶. Ее цель заключается в мобилизации инвестиций, которые срочно необходимы для действий в области климата и устойчивого развития, а также устранения климатических рисков, которые становятся все более актуальными для финансовой системы.

Министр окружающей среды Германии С. Шульце отметила следующее: «многие немецкие инвесторы уже давно признали, что устойчивые перспективные технологии предлагают им лучшие возможности для бизнеса в долгосрочной перспективе. Финансовым рынкам нужна ясность в отношении того, какие инвестиции будут по-прежнему иметь смысл в будущем, а какие станут слишком рискованными, поскольку они финансируют устаревшие бизнес-модели. Для того чтобы такой подход работал, правительство Германии должно четко определить, что является устойчивым, а что нет. В настоящее время идут переговоры об этом на уровне ЕС. Для немецкого правительства ясно одно: ядерная энергетика не может считаться устойчивой. Любой, кто утверждает иное, может подорвать доверие к устойчивой политике финансового рынка. Ядерная энергетика больше не является прибыльной, она не является чистой и создает неизбежные серьезные остаточные риски, которые больше не могут быть навязаны населению в целом»⁷ (здесь и далее перевод наш. – Е. Е.).

Стратегия Германии устанавливает новый курс в финансовой системе, базирующийся на основных темах действий в области климата и устойчивости. Стратегия состоит из 26 индивидуальных мер. Основной их набор включает перенаправление федеральных инвестиций в устойчивые формы, маркировку устойчивости для потребителей (метки «светофор» (*traffic light*)) и новые обязательства по отчетности об устойчивом развитии для компаний. Предполагается, что «система светофора» поможет инвесторам легче определять зеленые инвестиционные возможности каждой компании. Правительство Германии предпринимает попытки согласовать план «системы светофора» с ЕС. В рассматриваемой стратегии указано, что в настоящее время данная

система находится в ведении Федерального агентства по окружающей среде Германии [6].

Кроме «системы светофора», стратегия содержит еще 25 индивидуальных мер, среди которых следует выделить следующие:

1) смещение федеральных инвестиций Германии в сторону устойчивых инвестиций (правительство планирует перенаправить 9 млрд евро, которые оно ранее разместило в пенсионных и социальных фондах, в зеленые инвестиции);

2) повышение прозрачности в деятельности компаний и финансовых инструментов в сфере устойчивости (прозрачность является ключом успеха работы с инвесторами);

3) составление перечня новых требований к так называемой нефинансовой корпоративной отчетности (всеобъемлющие отчеты об устойчивости станут обязательными);

4) повышение устойчивости управления рисками и надзора со стороны *BaFin*;

5) превращение *KfW* в мирового лидера в финансировании трансформации устойчивого развития;

6) продвижение позиции Германии в области устойчивого развития на уровне ЕС (например, правительство Германии последовательно проводит идею о том, что ядерная энергетика не может считаться устойчивой) [2].

Стратегия была разработана Комитетом по устойчивому финансированию правительства Германии (*Sustainable Finance Committee of the German government*) (далее – Комитет), который был создан 6 июня 2019 г. В его состав вошли представители правительства, наблюдатели от финансового и других секторов экономики, научных кругов и гражданского общества. В своем заключительном докладе от 25 февраля 2021 г., озаглавленном «Перемещение триллионов – устойчивая финансовая система для великих преобразований», Комитет представил 31 амбициозную рекомендацию в 5 областях деятельности:

1) разработке политической основы, ориентированной на устойчивость;

2) интегрированной и перспективной отчетности компании;

3) исследованиях и построении системы знаний в этой области;

4) финансовых продуктов, влияющих на устойчивость;

5) институциональной консолидации.

Однако в окончательный текст Стратегии устойчивого финансирования вошли не 31, а только 26 мер. Кроме того, рекомендации Комитета были значительно сокращены.

⁶The German government adopts groundbreaking sustainable finance strategy [Electronic resource]. URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Pressemitteilungen/2021/2021-05-05-sustainable-finance-strategy.html> (date of access: 25.05.2021).

⁷Ibid.



Все вышесказанное привело к критике окончательного текста немецкой Стратегии устойчивого финансирования со стороны неправительственных организаций Германии. Так, неправительственная организация *Germanwatch* раскритиковала меры, предложенные в названной стратегии, за то, что они в значительной степени остаются слишком расплывчатыми (например, меры в отношении квалификации управленческих и наблюдательных советов, а также надзора, связанного с устойчивым финансированием).

Председатель Комитета К. Лёффлер заявил, что «частные институциональные инвесторы и кредиторы ожидают прозрачности в отношении эффектов и рисков устойчивости. Правительство учитывает это, добавляя корпоративную отчетность в свою стратегию устойчивого финансирования, но теперь

оно должно внести еще более конкретные предложения, чтобы разработать ощутимые решения» [6].

Комитет посоветовал изменить нормативные требования к капитальным инвестициям пенсионных фондов (*Pensionsfonds*) и пенсионных касс (*Pensionskassen*), чтобы увеличить ассигнования на зеленую инфраструктуру. Также было рекомендовано пересмотреть требования к финансированию, предусмотренные в законе о страховом надзоре (*Insurance supervision act*), для пенсионных фондов и пенсионных касс или включить в Ордонанс об инвестициях (*Investment ordinance*) конкретные классы активов.

Однако директор по политике *Germanwatch* К. Бал отметил, что «многие важные проблемы остались нерешенными и поэтому станут очевидными только при реализации. Пока будут сделаны улучшения, мы уже потеряем драгоценное время» [2].

Заключение

Все вышесказанное позволяет нам сделать ряд выводов.

1. Стратегия устойчивого финансирования 2021 г. представляет собой средство, с помощью которого правительство Германии устанавливает курс на то, чтобы страна стала ведущим центром устойчивого финансирования.

2. Немецкий финансовый сектор является одним из крупнейших в мире: кроме трехкомпонентной системы частных банков, кооперативных учреждений и сберегательных банков, особенностью банковского ландшафта Германии является существование многих финансовых учреждений, которые в дополнение к своей ориентированности на

получение прибыли учитывают такие факторы, как устойчивость и действия в общественных интересах. Этот подход очень близок к идее устойчивого финансирования.

3. Немецкий государственный банк – *KfW* – является одним из крупнейших эмитентов зеленых облигаций в мире.

4. Неправительственные организации Германии указывают на то, что меры, предложенные в немецкой Стратегии устойчивого финансирования, остаются слишком расплывчатыми (меры в отношении квалификации управленческих и наблюдательных советов, а также надзора, связанного с устойчивым финансированием).

References

1. Kuhn B. Sustainable finance in Germany: mapping discourses, stakeholders, and policy initiatives. *Journal of Sustainable Finance & Investment*. 2020;1–28. DOI: 10.1080/20430795.2020.1783151.
2. Amelang S, Wettengel J. Germany aims to become global leader in sustainable finance with new strategy [Internet; cited 2021 August 26]. Available from: <https://www.cleanenergywire.org/news/germany-aims-become-global-leader-sustainable-finance-new-strategy>.
3. Späth P, Staeinmeyer R, Werner F. Update on German compliance legislation: supply chain due diligence act is adopted, corporate sanctioning act fails [Internet; cited 2021 August 26]. Available from: <https://www.jdsupra.com/legalnews/update-on-german-compliance-legislation-5811782/>.
4. Schuchhardt A. BaFin starts consultation on its Guidelines on sustainable investment funds [Internet; cited 2021 August 26]. Available from: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Pressemitteilung/2021/pm_210722_Nachhaltigkeitsleitlinien_en.html.
5. Kraemer C, Wacket M. Germany unveils plan to become a leading hub for sustainable finance [Internet; cited 2021 August 26]. Available from: <https://www.weforum.org/agenda/2021/05/germany-unveils-plan-to-become-a-leading-hub-for-sustainable-finance/#:~:>.
6. Serenelli L. Germany's sustainable strategy 'turning point' disappoints occupational pensions [Internet; cited 2021 August 26]. Available from: <https://www.ipe.com/news/germanys-sustainable-strategy-turning-point-disappoints-occupational-pensions/10052832.article>.

Статья поступила в редколлегию 05.10.2021.
Received by the editorial board 05.10.2021.