

УДК 327: 328
DOI: 10.26140/anie-2020-0902-0002УВЕЛИЧЕНИЕ «ВЕСА» ФРГ В ПРОЦЕССАХ ПРИНЯТИЯ
РЕШЕНИЙ В ЕС© 2020
SPIN: 3500-4010
ORCID: 0000-0002-3026-4395**Крылова Екатерина Александровна**, главный специалист управления внешних связей
Санкт-Петербургского научного центра РАН, аспирантка факультета политологии
Санкт-Петербургский государственный университет(199034, Россия, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7, e-mail: ekaterinaa.krylova@gmail.com)

Аннотация. В предлагаемой статье рассматривается возрастающая роль Германии в политике Европейского Союза, проводится анализ инициатив по изменению процесса принятия решений в области ОВПБ ЕС, которые были поддержаны ФРГ. В ходе изучения влияния национальных политических акторов Германии на принимаемые решения на наднациональном уровне ЕС был применен «восходящий» («Bottom-up») подход, с точки зрения которого общеевропейские нормы формируются в результате согласования с государствами-членами ЕС. Такая структура управления с накладывающимися друг на друга компетенциями характеризуется как «многоуровневое управление», она позволяет национальным акторам влиять на процесс принятия решений через различные комитеты и структуры на всех уровнях в любой сфере политики. Данное исследование позволило сделать вывод, что Германия сохраняет ведущие позиции в общей политике ЕС, при этом национальные акторы выступают за баланс отношений в процессе принятия решений и согласования политики национальными и наднациональными акторами, за соотношение национального суверенитета и европейской интеграции, которая формирует основу и направление внешней политики ФРГ.

Ключевые слова: Европейский Союз, процесс принятия решений в ЕС, Германия в Европейском Союзе

THE INCREASE THE «WEIGHT» OF GERMANY IN THE DECISION-MAKING
PROCESSES IN THE EU

© 2020

Krylova Ekaterina Alexandrovna, Headspecialist of the foreign relations Department of the
Saint-Petersburg Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences post-graduate
student of the Faculty of Political Science
Saint-Petersburg State University(199034, Russia, Saint-Petersburg, Universitetskaya Emb., 5, e-mail: ekaterinaa.krylova@gmail.com)

Abstract. This article discusses the growing role of Germany in the policy of the European Union, analyzes the initiatives to change the decision-making process in the field of Common foreign and security policy, which were supported by the Federal Republic of Germany. In studying the influence of German national political actors on decisions taken at the supranational level of the EU, the “Bottom-up” approach was applied, from the point of view of which European norms are formed as a result of coordination with the EU Member States. Such a management structure with overlapping competencies is characterized as “multi-level management”, it allows national actors to influence the decision-making process through various committees and structures at all levels in any field of politics. This study allowed us to conclude that Germany maintains a leading position in the common EU policy, while national actors advocate a balance of relations in the decision-making process and policy coordination by national and supranational actors, the correlation of national sovereignty and European integration, which forms the basis and direction of external policy of Germany.

Keywords: European Union, decision-making process in the EU, Germany in the European Union

ВВЕДЕНИЕ

В 2000-ые годы о российско-германском двустороннем сотрудничестве было принято говорить как о «стратегическом партнерстве», более того, в те годы от российской стороны поступали предложения о совместной разработке многостороннего сотрудничества между ЕС и РФ «от Лиссабона до Владивостока». Однако в силу объективных и субъективных причин до реального процесса дело так и не дошло. Кроме того, поскольку в последнее время возникают ситуации, когда ни Россия, ни страны ЕС не имеют четких контуров и стратегий развития многосторонних отношений, приходится пересматривать предлагавшиеся ранее формы и методы сотрудничества, выбор которых в двустороннем или в многостороннем формате зависит от многих факторов.

МЕТОДОЛОГИЯ

Одним из таких факторов является и процесс изменения модели политического управления Европы. И при исследовании процесса принятия внешнеполитических решений в Европейском Союзе следует учитывать влияние Германии на этот процесс, в котором решения представителей этой страны при формировании внешней политики имеют большой вес. К такому анализу применяется «восходящий» («Bottom-up») подход, с точки зрения которого общеевропейские нормы формируются в результате согласования с государствами-членами ЕС. Данный подход применяется и в исследовании влияния национальных политических акторов политики Германии на принимаемые решения на наднациональ-

ном уровне ЕС.

В основе институционального устройства и функционирования ЕС лежит сочетание национального и наднационального уровней с элементами межправительственного сотрудничества. Управление в ЕС построено на принципах, которые схожи с основами германской политики: регионализм, субсидиарность, федерализм. Поэтому выбор ФРГ для анализа обусловлен еще и тем, что Германия остается «локомотивом» Европейского Союза.

«Ныне принято говорить о «геополитическом рынке», где соперничают «центры силы». В их число по умолчанию входят США, как правило — Европейский союз, очень часто — Китай, иногда — Россия и Индия, редко — «исламский мир» (что бы это ни означало в геополитическом контексте). Кеннет Уолтц полагал, что помимо уже существующих ведущих держав, «вырасти» до этого статуса способны Германия, Япония или Китай. Генри Киссинджер добавлял к ним Россию и Индию (настаивая на том, что Соединенные Штаты сохраняют мировое лидерство). Примеры составления такого рода реестров можно продолжить. В подобных списках Евросоюз фигурирует как единственное не суверенное надгосударственное образование.»[1]

Неоспоримым фактом, подтверждающим увеличение «веса» ФРГ в ЕС, являются итоги выборов в Европейский парламент 26 мая 2019 года, в ходе которых Германия получила 96 мест, что согласно Лиссабонскому договору соответствует максимальному

количеству от одного государства-члена. Кроме того, 17 июля 2019 года Европарламент утвердил бывшего министра обороны ФРГ, Урсулу фон дер Ляйен председателем Европейской комиссии.

Осень 2019 года ознаменовалась назначением новых высших должностных лиц Евросоюза, занявших ключевые и руководящие посты в Европейском совете, Европейском парламенте, Европейской комиссии, Европейском центральном банке и Службе внешних действий ЕС. Таким образом, начинается новый политический сезон в отношениях РФ-ЕС, в котором Германия будет играть все возрастающую роль.

По мнению экспертов РСМД, форма гибкого ЕС, представляющего из себя «ядро и периферию», является наиболее оптимальной для России с точки зрения выстраивания межгосударственного диалога.[2] В «ядро» (Kernländer), по всей видимости, входит и Германия, что обусловлено её ведущей политической и экономической ролью в ЕС. Проект «Шойбле-Ламерса» предлагал создание «ядра Европы», которое, по их мнению, должно состоять из Германии, Франции, стран Бенилюкса, возможно, Дании и Ирландии и - страны, не входящие в «ядро» (Nicht-Kernländer). Авторами документа были Председатель парламентской группы ХДС/ХСС в Бундестаге В.Шойбле и ответственный за вопросы внешней политики парламентской группы ХДС/ХСС К.Ламерс. К первым ими были отнесены страны, которые являются двигателем ЕС, придают импульс евроинтеграции и всей политике в силу экономического и политического веса. Необходимо добавить, что после выхода Великобритании из ЕС, экономика Германии достигнет четверти всей экономики ЕС.

В докладе МИД ФРГ 2014 года говорится, что «европейская интеграция и Европейский Союз формируют основу и направление внешней политики Германии. Более сильная Европа является ответом на вызовы глобализации. Федеральное правительство Германии привержено более тесному европейскому сотрудничеству, особенно в области общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза».[3] Кроме того, министр иностранных дел ФРГ Х.Маас высказался относительно формирования «пятерки» стран-лидеров ЕС: ФРГ, Франция, Италия, Испания, Польша. Именно они, по всей вероятности, претендуют на принятие ключевых решений по управлению Европейским Союзом.

Институциональное устройство ЕС, как и процесс принятия решений, делает ЕС уникальным интеграционным образованием, но и имеет немало критиков. В первую очередь, критика евроскептиков направлена на передачу значительного объема национальных полномочий по принятию решений органам ЕС. На вопрос о «потере значительной части национального суверенитета» Р.Бахрах и М.С. Баратц отвечают, что национальные государства из-за ограничений в принятии решений становятся слабее.[4] Г.Г. Розенталь считает, что существенная доля решений ЕС принимается узким кругом лиц и обозначает их как «elite networks».[4] А Т.Бернауэр, Д.Дж.П.Кун и С.Вальтер считают: «То, что ЕС состоит из демократических государств, не означает, что ЕС как наднациональный институт должен быть демократичным».[5]

Надо отметить, что разговоры о «потере» суверенитета ФРГ или других стран несколько преувеличены. Национальный суверенитет государств-участников ЕС является добровольно ограниченным в области правоисполнения, в то время как в области правотворчества и формирования политики необремененным. Этому способствует четко разграниченная линия между компетенциями ЕС и национальных государств. Еще в 1952 году К. Адэнауэром на первой сессии Совета министров Европейского объединения угля и стали было заявлено, что Совет стоит «на перекрестке двух видов суверенитетов, национального и наднационального».[6]

Дж. Пирсон утверждает, что решения ЕС - это обыч-

ная дипломатия («the practice of ordinary diplomacy»), хотя и «в условиях необычных возможностей предоставления коллективных благ посредством институционального обмена».[7] Таким образом, автор подчеркивает, что ЕС настолько силен, насколько этого желают государства-члены ЕС.

О необходимости изменения процедуры принятия решений в области внешней политики[8] заявил в 2018 году на Мюнхенской конференции по безопасности председатель Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер. После прошедших в мае 2019 года выборов в Европейский парламент эта инициатива также была поддержана Министром иностранных дел ФРГ Х. Маасом. Берлин предлагает Совету ЕС принимать решения по вопросам внешней политики ЕС квалифицированным большинством, а не единогласно. «В ряде областей и, в частности, в международной политике, которая входит в наши интересы, мы должны больше работать на базе большинства», - сказал министр иностранных дел ФРГ Х. Маас.- «Это необходимо для того, чтобы ЕС говорил «одним голосом в вопросах внешней политики, особенно в том, что касается проблем мирового масштаба».[9] Он придерживается мнения, что государства ЕС больше не должны голосовать единогласно, и аргументирует это тем, что изменение процедуры защитит процесс голосования от «подкупа» одной страны со стороны других государств. Государственный министр в МИД Германии М.Рот в интервью еженедельнику «Der Spiegel» сообщает, что «принцип единогласия позволяет легко добиться своих целей тем, кто хочет извне внести раскол в ЕС». За такое решение высказался и эксперт по внешнеполитическим вопросам фракции ХДС/ХСС в Бундестаге Ю. Хардт: «Возможность принятия решений большинством была бы целесообразным дополнением арсенала европейской внешней политики, она повысила бы способность Евросоюза к совместным действиям».[10] По его словам, этот принцип препятствует возможностям Евросоюза участвовать в решении важных проблем мировой политики.

Автор считает, что Германия, являющаяся одной из стран «ядра» Союза, стремится проводить свои интересы посредством ОВПБ ЕС и упрощать процедурные процессы голосования. Считается, что соотношение способа и формы принятия решений зависит от уровня согласованности по данной проблематике. Таким образом, в целях ускоренного принятия решений, необходимого, в первую очередь, для Германии, немецкие политики продвигают идею внесения поправок в процедуры принятия решений в области внешней политики и политики безопасности путем ликвидации противоречащих политике ЕС решений отдельных стран. По мнению автора, все возрастающее политическое влияние ФРГ в ЕС может вызвать опасения других стран Союза. Уже сегодня отмечается рост числа стран и политических сил в ЕС, которые не скрывают свои возражения в отношении проводимой политики. Примером таких разногласий может служить и проводимая ЕС политика в отношении РФ.

А.В. Власова пишет, что метод принятия решения квалифицированным большинством при использовании взвешенного голосования, применяемый в ЕС, служит усилением «веса» мнения отдельных государств-членов. Процедура голосования по внешнеполитическим вопросам может быть изменена на «квалифицированное большинство», если в первом туре все члены проголосуют «за».[11]

Такие тенденции обусловлены опасением стран дальнейшей дезинтеграцией ЕС. По сравнению с другими странами, Германия обладает колоссальными преимуществами в ЕС.

В принципе, для ЕС характерно как расширение, так и видоизменение процедур межгосударственного взаимодействия, и правовая динамика в целом. С другой точки зрения, которая тоже имеет право на существование, смена единогласного голосования на квалифициро-

ванное большинство позволит демократизировать проведение внешней политики ЕС. Предполагается, что в целях достижения политического единства и реализации «европейской стратегии» Германией может проводиться линия на реформирование процедуры голосования и последующее реформирование нормативно-правовых актов ЕС. Развитие европейской внешней политики и политики безопасности, в первую очередь, принципиально зависит от сохраняющейся политической воли государств ЕС, особенно от больших стран-членов ЕС.

Так как европейская политика является для германского руководства приоритетным направлением национальной внешней политики, то на этом направлении, в ближайшие годы могут произойти определенные изменения. В первую очередь, это может затронуть процедуру принятия решений в целях реализации общего внешнеполитического курса.

В настоящее время голосование в Европейском совете требует единогласия для принятия решений по любым вопросам. Принцип единогласия применяется в Совете министров ЕС при голосовании по вопросам ОВПБ, членстве в ЕС, гражданским правам, гармонизации национального законодательства о косвенном налогообложении, финансам ЕС, некоторым положениям в области юстиции и внутренних дел и гармонизации национального законодательства в области социального обеспечения. По вопросам из всех других областей после Лиссабонского договора 2009 года достаточно большинства. В целях разблокирования принятия решений, оперативности, представители ФРГ предлагают странам воздерживаться от голосования, а не голосовать «против».

Можно предположить, что процесс принятия решений по вопросам, касающимся интересов отдельной группы стран будет рассредоточенным между различными уровнями - национальным, субнациональным при сохранении общих формулировок стратегий наднациональных органов ЕС. Представляется также возможным, что развитие совместной внешней политики государств ЕС может наиболее эффективно развиваться по «страново - групповому типу», т.е. между государствами ЕС, которые объединены общей целью и проблематикой. Примерами такого сотрудничества являются различные рабочие группы. Уже сегодня эксперты по европейской интеграции и внешней политике ЕС отмечают, что поиск консенсуса в широком формате, когда представлены все государства ЕС при голосовании - довольно сложная задача. На российском направлении стали заметны разные, подчас противоречивые подходы стран ЕС. Это касается и различных подходов стран ЕС к дальнейшей интеграции в вопросах общей внешней политики. Одни страны эффективнее развивают двусторонние отношения, в том время как другие - придерживаются линии ЕС-РФ.

ВЫВОДЫ

Европа в целом и Германия в частности остаются важными партнерами России. Несмотря на политические разногласия и кризисы последних лет, общего у стран ЕС и РФ больше, чем различий. Нивелирование разногласий по ключевым вопросам сотрудничества можно было бы достичь, внося больше предсказуемости в процессы принятия решений, как в России, так и в государствах Европейского Союза и его наднациональных институтах.

Настоящая статья была посвящена анализу инициатив по изменению процесса принятия решений в области ОВПБ ЕС и роли политических акторов ФРГ.

Многоуровневое управление в ЕС позволяет национальным акторам влиять на процесс принятия решений в ЕС в любой сфере, используя различные пути-комитеты при органах ЕС, воздействуя на региональные, национальные и субнациональные структуры. Формирующаяся таким образом структура политики ЕС есть результат накладывающихся друг на друга компе-

тенций.

Органы ЕС, как центр принятия решений, касающихся жизни всех его государств-членов, не являются самостоятельными, а зависят от решений его участников. Несмотря на большое количество подходов и их различий во внешней политике ЕС, все более и более вырисовывается доминирующая роль Германии в процессах принятия решений. Национальные акторы Германии выступают за баланс отношений в процессе принятия решений и согласования политики национальными и наднациональными акторами, за соотношение национального суверенитета и европейской интеграции, которая формирует основу и направления внешней политики Германии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Бусыгина И.М. *Евросоюз: от частного к общему*. 05.03.2010. [Электронный ресурс]. URL: <https://mgimo.ru/about/news-experts/145328/> (Дата обращения: 25.04.2019).
2. Кавешников Н.Ю. *Четыре сценария европейской интеграции*. URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/13b/4%20policybrief2-ru.pdf>
3. *Grundprinzipien deutscher Außenpolitik*. 13.03. 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/grundprinzipien-deutscher-aussenpolitik/216474> (Дата обращения: 09.06.2017).
4. Bachrach P. und Baratz M.S. 1970, 8-9 *Decisions and Nondecisions: an Analytical Framework American Political Science Review*. 1970. pp. 639-657
5. Bernauer T. Kuhn D.J.P., Walter S. *Einführung in die Politikwissenschaft*. 3 Auflage, 2015, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 640—132 s.
6. Зеленев Р.Ю. *Правовые основы процесса принятия решений в системе институтов Европейского Союза: диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук. Специальность: 12.00.10—Международное право. Европейское право*. — Москва, 2005. —180 с.
7. Pierson J. *The Path to European Integration: A Historical Institutionalism Analysis "Comparative Political Studies"*. 1996.—124 p.
8. *Einstimmigkeits-Regel in der EU-Aussenpolitik soll weg*. 02.09.2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.suedostschweiz.ch/politik/2018-09-02/einstimmigkeits-regel-in-der-eu-aussenpolitik-soll-weg>(Дата обращения: 09.04.2019).
9. ФРГ предложила ЕС изменить механизм принятия решений по внешней политике. 13.08.2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20180413/1518562390.html> (Дата обращения: 15.03.2018).
10. МПД ФРГ выступил за отмену принципа единогласия в ЕС. 24.03.2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.dw.com/ru/%D0%a-43115826> (Дата обращения: 24.03.2018)
11. Власова А.В. *Система принятия решений в Европейском союзе как средство реализации правоспособности его государств-членов: диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук. Специальность: 12.00.10—Международное право. Европейское право*. — Москва, 2004—173 с. —130с.

Статья поступила в редакцию 26.02.2020

Статья принята к публикации 27.05.2020