

ВЛИЯНИЕ ГЕРМАНИИ НА ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ЕС: ОТ МААСТРИХТСКОГО ДОГОВОРА (1994 Г.) К АМСТЕРДАМСКОМУ ДОГОВОРУ (1997 Г.)

Хорошевский Георгий Александрович
аспирант, Российский государственный
гуманитарный университет
georgh1998@gmail.com

GERMAN INFLUENCE ON EU FOREIGN POLICY DECISION-MAKING: FROM THE MAASTRICHT TREATY (1994) TO THE AMSTERDAM TREATY (1997)

G. Khoroshevsky

Summary: According to the theory of neorealism, any international association can be seen as a bureaucratic tool to achieve the actor's goal. Guided by this approach, Germany as the leader of the European integration association should be its greatest interest. Nevertheless, neither before nor after the association does Germany demonstrate the expected "imperial ambitions", but rather uses its newly acquired influence to broaden and deepen European integration. Such a contradiction (for neorealist logic) can be explained by modelling the foreign policy decision-making process. The article reconstructs its problematization (in terms of the balance of power and the role of the individual actor) and evolution (in terms of how the actor influenced and benefited from the decision-making process). The study is framed within a problem-chronological approach: the framework of the decision-making system adopted in the Luxembourg Compromise (1996) was synthesized. Following the synthesis, the obstacles to weighty influence on the decision-making process and the mechanics of the FRG's foreign policy actions were outlined. Then, based on two new treaties, the dynamics of change were reconstructed and the benefits of the FRG as a lobbyist and beneficiary were proved.

Keywords: EU, decision-making process, Luxembourg compromise, European foreign, security policy, FRG.

Аннотация: Согласно теории неореализма, любое международное объединение можно рассматривать как бюрократический инструмент для достижения цели актора. Руководствуясь этим подходом, Германия как лидер европейского интеграционного объединения должна была быть наибольшим его бенефициаром. Тем не менее, ни до объединения, ни после него Германия не демонстрирует ожидаемые «имперские амбиции», а наоборот, использует новоприобретенное влияние для расширения и углубления европейской интеграции. Такое противоречие (для логики неореалистов) можно объяснить с помощью моделирования процесса принятия внешнеполитических решений в ЕС. В статье воссоздана его проблематика (с точки зрения баланса сил и роли отдельного актора) и эволюция (с точки зрения того, как отдельный актор влиял на процесс принятия решений и какие выгоды получал от него). Исследование выстроено в рамках проблемно-хронологического подхода: показана система принятия решений на основе Люксембургского компромисса (1966 г.). Были обозначены препятствия для весомого влияния ФРГ на процесс принятия решений и раскрыт механизм ее действий в сфере внешней политики. Опираясь на два новых договора, в статье прослеживается динамика изменений и выявляются предпочтения ФРГ в новых правовых форматах.

Ключевые слова: ЕС, процесс принятия решений, Люксембургский компромисс, европейская внешняя политика, политика безопасности, ФРГ.

Введение

Для понимания действий ФРГ в сфере наднациональной внешней политики необходимо воссоздать исторический контекст. В данном случае, решающим фактором можно считать воссоединение страны, резко повысившее политические возможности актора (и опасения соседей, с этим связанные).

До воссоединения западногерманская национальная политика была тождественна европейской. Исследователи Германии того периода — Джеффри Андерсон и Джон Гудман подробно описали содержание такой логики.

Авторы утверждали, что в глазах немецких политических элит членство в европейских организациях было не просто инструментом политики, но и нормативными границами для ее выработки [4]. На языке прагматиков-реалистов это означает, что Германия использовала «ширму» наднациональных организаций (неважно ЗЕС или НАТО) для продвижения собственных интересов [9]. Причиной такой неявной артикуляции национальных интересов выступает имидж страны после войны. На данном этапе у актора недостаточно политического капитала не то, что для влияния на процесс принятия внешнеполитических решений в ЕОУС, но для полноправного осуществления собственной политики.

Схожей точки зрения придерживаются российские исследователи – Павлов Н.В. и Новиков А.А., утверждающие, что основной чертой внешней политики Германии послевоенного времени являлась тождественность государственных интересов с интересами европейских и атлантических структур, иногда даже в ущерб национальным интересам [3, с. 343].

Однако объединение и новообретенный суверенитет поставили вопрос о возможной реконфигурации внешней политики Берлина, в т.ч на европейском уровне. Например, современник-исследователь – Дуглас Вебер, описывая беспокойство европейского истеблишмента, составил следующий список вопросов:

- Будет ли Германия продолжать политику мультилатерализма, или станет активнее проявлять собственную политическую волю, как было в случае признания Хорватии и Словении независимыми странами в 1991 г.?
- В случае проявления собственной политической воли; насколько далеко она зайдёт? Будет ли ФРГ оспаривать роль НАТО в обеспечении безопасности в Европе? Вопрос стал особенно актуальным из-за вакуума безопасности, образованного распадом СССР и биполярной системы [12, pp. 5–6].

Красноречивый ответ на эти вопросы дал президент ФРГ, заявив 3 октября 1990 г., что объединение Германии — это часть панъевропейского процесса и дальнейшая цель немцев - служить ему [13]. Соответствие содержания речи политической реальности подтвердили исследователи-современники, отметив, что несмотря на тектонические изменения внутри страны, немцы проявляют поразительную преемственность по отношению к европейской политике [11, p.179].

Эволюция принятия политических решений в ЕС

Как было показано выше, изначально активное участие в наднациональных структурах было одним (если не единственным) из доступных способов реализации внешней политики Германии. Правовая архитектура, в рамках которой стало возможно говорить о настоящем влиянии на Европу, стала прорисовываться лишь к 1992 г., когда был подписан Маастрихтский договор. Именно в нем описаны принципы “Общей европейской внешней политики и политики безопасности” (Common Foreign, a Security Policy (CFSP).

У этого инструмента есть своя линия развития и проблематика. Так, самые первые попытки систематизировать процесс принятия совместных решений были приняты после подписания Римского Договора 1957 г.

Договор предполагал распределение полномочий между тремя наднациональными институтами ЕС: Ко-

миссией, Советом министров и Европейским парламентом [5, p.291]. Однако соглашение ограничивало внешнюю политику до торговли, коммерческой политики и финансирования третьих стран [10, pp, 388–389].

Передача суверенитета, пусть и минорная (в сочетании с потенциальной угрозой общей аграрной политике, главным бенефициаром которой являлась Франция) вызвала протест среди участников интеграционного объединения. Апогеем противостояния стал “кризис пустых кресел”, когда Французская Республика бойкотировала заседания Совета министров, парализовав таким образом работу важного элемента системы.

Эпилогом конфликта стало достижение “Люксембургского компромисса” в январе 1966 г. Можно сказать, что компромисс отражал принципиальную позицию Парижа и являлся успехом Франции. Этот тезис подтверждается следующими положениями:

- Финансирование общей аграрной политики временно оставалось за национальным государством, а не Европейской комиссией.
- Процедура принятия решений получило оговорку в виде права вето, когда: “На карту поставлены национальные интересы” [14, pp. 46–47].

Такой исход значительно замедлил темпы интеграции. Считается, что он в значительной мере дискредитировал общую европейскую политику (ЕП) вплоть до принятия Единого европейского акта. В историографии этот период называется “Евросклероз”.

Единый Европейский Акт (ЕЕА) расширил сферы политики, где голосование квалифицированным большинством стало юридически возможным. То есть ряд сфер совместной внешней политики (доступ к внутреннему рынку, обеспечение 4 рыночных свобод, вопросы социальной политики и окружающей среды) перестал быть зависимым от права вето единственного участника (результата Люксембургского компромисса) [8, pp. 8–9].

Тем не менее, правовая архитектура акта включала в себя оговорки о границах применения голосования квалифицированным большинством. Самым важным исключением в контексте нашего исследования можно считать, люксембургскую процедуру (необходимость единогласного решения). Акт регламентировал ее применение для такой сферы как общая внешняя политика и политика безопасности (статья 5 раздел J2 Римского договора).

Впрочем, оценивая акт с юридической точки зрения, следует отметить его ультимативную полезность: он консолидирует содержание всех подходов и инструментов совместной политики, изложенных в: Люксембургском (1970 г.), Копенгагенском (1973 г.), Лондонском (1981 г.)

отчетах и Штутгартской декларации (1983 г.) [2, с. 90].

Подводя промежуточный итог, отметим, что в рамках ЕЕА какой бы то ни было стране сложно влиять на процесс принятия политических решений. В пространстве союза существовали два блока, последовательно отстаивающих два разных подхода к взаимодействию: межправительственный (Франция, Великобритания) и наднациональный (ФРГ, Голландия).

Это противоречие будет представлено и в будущих форматах договора. На этом этапе Германия как один из интересантов в федеральном устройстве способна влиять на общую политику только на уровне законодательной инициативы, или же на неформальном уровне - используя свое доминирующее положение в европейском пространстве [6, pp. 12–15].

Так, согласно мнению Новикова А.А., уже ко времени заключения Маастрихтского договора европейское сообщество не обладает ни институтами, ни процедурами, которые могли бы обеспечить возможность говорить о принципиально “новой Европе”, в договоре провозглашенной.

В качестве примера российский исследователь приводит “новый” механизм внешней политики - ОВПБ (общая внешняя политика безопасности). Точнее отсутствие в его правовом периметре мощностей по планированию и подготовке совместных акций стран-участников, конкретных источников финансирования. Отдельно отмечается, что решения в “новой опоре” принимались по принципу единогласия, а не большинства [3, с 45].

Приведенная оценка видится весьма точной, если применять ее исключительно к ОВПБ в сфере безопасности. Тем не менее, если расширить спектр анализа, то признаки “новой Европы” проявят себя в других аспектах. В частности, углубляясь в новые процедуры принятия решений, обозначим следующий правовой фундамент:

- Увеличивается административный вес Европейской Комиссии: на ее предложение не может быть наложено вето отдельным правительством. А именно, нужно несогласие минимум 3 крупных правительств.
- Впервые в процедуру принятия решений интегрируется европейский парламент, который может высказывать мнения по предложениям Комиссии до их отправки в Совет. Мнения носят рекомендательный характер [7. p.174].

Возвращаясь к положению Германии, отметим, что такой формат открывает окно возможностей для проведения собственной политики в жизнь с помощью ЕС: страна получает максимальное возможное количество

голосов в Совете министров для отдельной страны. Правда, такая же привилегия распространяется на другие густонаселенные страны: Францию, Италию и Англию. (см. табл. 1) [1. с. 115].

Однако из-за особенностей позиции Германии (тесные исторические связи, сформированные за период строительства интеграционного объединения и доминирующее положение на рынке), стране легче сформировать коалицию со схожими интересами и ценностями и “продать” свое решение.

Данный тезис становится более актуальным в контексте того, что “малые” страны не склонны самостоятельно выдвигать или бойкотировать решение. Они находятся в политической орбите “крупных стран” [6, pp. 26–27].

Таблица 1.
Положение сил в Европейском совете.

Страна	Количество голосов в Совете Министров по Маастрихтскому договору
Франция	10
Германия	10
Англия	10
Италия	10
Испания	8
Бельгия	5
Греция	5
Нидерланды	5
Португалия	5
Швеция	5
Австрия	3
Дания	3
Финляндия	3
Ирландия	3
Люксембург	2

В соответствии с предложением одной из крупных стран – Германии, Маастрихтский договор распространил на сферу ОВПБ возможность применения принципа принятия решения квалифицированным большинством в Совете министров.

«Возможность» в этом контексте означает выбор метода голосования по повестке дня: большинством или единогласно. Так как ни одно государство не готово допустить принуждения по такой чувствительной сфере как ОВПБ, подход можно охарактеризовать как неэффективный, с точки зрения углубления интеграции [1. с. 116-117].

Решение этой проблемы было найдено после Амстердамского договора в 1997 г. Договор заключен под непосредственным влиянием Германии и Франции, смещал акценты в пользу усиления роли Европейского совета в механизмах ОВПБ.

Так, Европейский совет будет не только определять принципы и общие руководящие указания для ОВПБ, но и "принимать решения об общих стратегиях, которые должны быть реализованы Союзом в областях, где государства-члены имеют важные общие интересы". Это означает, что согласно новым положениям, Совет министров должен голосовать квалифицированным большинством голосов всякий раз, когда он принимает решение на основе общей стратегии, ранее утвержденной Европейским Советом [7, pp. 176–177].

В результате, в периметре процедуры единогласного голосования остается только военная сфера.

Заключение

История Германии как участника европейского интеграционного объединения укладывается в теоретический аппарат неореализма: акторы находятся в политическом симбиозе и пытаются приобрести как можно больше «силы» через интеграционное объединение. Так,

если в начале, ЕОУС выступает в роли «спасательного круга», позволяя ФРГ «прятать» свои интересы за широкой европейской ширмой, то уже к Маастрихту складывается правовая структура, вполне отвечающая интересам и новому положению Германии на международной арене.

Благодаря солидному весу в Совете Министров и дипломатическим связям, сложившимся ранее, страна получает возможность влиять на процесс принятия решений всех Европейских стран. Соответственно, тем прочнее интеграционные узы, тем больше «силы» получает Республика.

Главным доказательством этого тренда служит Общая внешняя политика и политика безопасности. Маастрихтский договор, в т.ч. из-за «Люксембургского наследия» не допускал полного спектра решений квалифицированным большинством, требуя достижения консенсуса по каждой значимой повестке дня. Такой подход значительно замедлял принятие решений и противоречил интересам крупных участников. После Амстердамского договора, квалифицированное большинство становится новой правой реальностью, избегая лишь вопросов прямого военного вмешательства, позволяя Германии формировать не только свою политику, но и влиять на политику всего европейского мира.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авдеенко Е.Г. От Маастрихта к Амстердаму: стратегия ФРГ в области внешней политики безопасности и обороны в Европе. // Вестник Челябинского государственного университета, 2011, № 22 (237) [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ot-maastrihta-k-amsterdamu-strategiya-frg-v-oblasti-obschey-vneshney-politiki-bezopasnosti-i-oborony-v-evrope/viewer> (дата обращения: 15.02.2024)
2. Кочин И.А. Эволюция модели общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза. // Вестник РУДН, сер. Юридические науки, 2006, №1 (19). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-modeli-obschey-vneshney-politiki-i-politiki-bezopasnosti-evropeyskogo-soyuza/viewer> (дата обращения: 11.02.2024)
3. Павлов Н.В, Новиков А.А. Внешняя политика ФРГ от Аденауэра до Шредера. - М., ЗАО "Московские учебники - СиДиПресс", 2005. - 608 с.
4. Anderson, J., Goodman, J. Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe, in R. Keohane, J. Nye and S. Hoffmann (eds) *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989–1991* (Cambridge: Harvard University Press).
5. Garrett G. From the Luxembourg compromise to codecision: Decision making in the European Union // *Electoral Studies*, Vol 14, No 3. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026137949500017H> (дата обращения: 16.02.2024)
6. Giannini V. A franco-german Europe? Maastricht as a new power assessment between France and unified Germany // *Libera universiteta internazionale degli studi sociali*. [Электронный ресурс]. URL: https://tesi.luiss.it/21702/1/080412_GIANNINI_FLAVIA_TESI%20-%20A%20Franco-German%20Europe.pdf (дата обращения: 11.02.2024)
7. Maganza G. The Treaty of Amsterdam's Changes to the Common Foreign and Security Policy Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process // *Fordham International Law Journal*, 22(6). [Электронный ресурс]. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/144226145.pdf> (дата обращения: 13.02.2024)
8. Miller V. Voting Behaviour in the EU Council // *Commons Briefing papers*. International Affairs and Defence Section [Электронный ресурс]. URL: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06646/SN06646.pdf> (дата обращения: 11.02.2024)
9. Miskimmon, A. *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union Between Europeanisation and National Adaptation*. Palgrave Macmillan, 2007. 256 p.
10. Peters D. European Security Policy for the people? Public Opinion and the EU's Common Foreign, Security and Defense Policy // *European Security* 23(4). [Электронный ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/publication/266150701_European_security_policy_for_the_people_Public_opinion_and_the_EU's_Common_Foreign_Security_and_Defence_policy (дата обращения: 14.02.2024)
11. Pond E., Schoenbaum D. *The German Question and other German Questions*. Basingstoke: Macmillan, 1996.

12. Webber D. Introduction: German European and foreign policy before and after unification. // German Politics. 10(1):1-18. [Электронный ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/publication/240521906_Introduction_German_European_and_foreign_policy_before_and_after_unification (дата обращения: 14.02.2024)
13. Weizsäcker R. On the Meaning of Unification // GHDI 03.10.1990 [Электронный ресурс]. URL: https://ghdi.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=3019 (дата обращения: 11.02.2024)
14. Yunuse E. An Analysis On The Importance Of The 'Luxemburg Crisis' In The Context Of The Development Of West European Integration // Bingöl Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. [Электронный ресурс]. URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/552218> (дата обращения: 14.02.2024)

© Хорошевский Георгий Александрович (georgh1998@gmail.com).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»