

УДК 327:94(430)

ПОВНОВАЖЕННЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРЯДУ НІМЕЧЧИНИ В ГАЛУЗІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ



Стаття присвячена дослідженню зовнішньополітичної компетенції федерального уряду та, зокрема, федерального канцлера Німеччини.

Ключові слова: Федеративна Республіка Німеччина, зовнішня політика, федеральний уряд, федеральний канцлер.

Кожна держава має власну специфіку організації зовнішньополітичної діяльності, яка обумовлена її історичним досвідом та політичним устроєм і практикою. Певна річ, вона не є статичною, а знаходиться у стані перманентної трансформації та удосконалення. Її вивчення – насамперед, у випадку провідних міжнародних гравців – не тільки сприяє кращому розумінню функціонування зовнішньополітичного механізму, що відбивається на ефективності дво- та багатосторонньої співпраці, а й дозволяє запозичувати кращий досвід. З урахуванням значного впливу Федеративної Республіки Німеччина на реалізацію зовнішньополітичних інтересів України безумовний інтерес становить дослідження особливостей функціонування зовнішньополітичного механізму ФРН.

Удосконалення концептуальних підходів, еволюція принципів та корекція основних напрямів зовнішньої політики України вимагають адекватного врахування всієї системи, яка забезпечує функціонування владних структур держав-партнерів. Розуміння особливостей прийняття зовнішньополітичних рішень дає можливість уникати тактичних помилок та правильно визначати стратегічні завдання міжнародної діяльності України. Повною мірою ця теза стосується-

**СТЕПАНОВ В.А.,
кандидат
історичних наук,
Надзвичайний
і Повноважний
Посол України
в Королівстві
Швеція**

ся українсько-німецьких відносин. Адже майже чверть століття розвитку взаємодії між Україною та Федеративною Республікою Німеччина доводять, що вітчизняна еліта, адміністративні структури, на жаль, не завжди вірно розуміють не лише об'єктивні й суб'єктивні умови, а й внутрішньополітичні конституційні норми та алгоритми погодження зовнішньополітичного курсу владними інститутами ФРН. Тому потреба наукового осмислення та формування обґрунтованих практичних рекомендацій щодо удосконалення „технології” контактів із ФРН має ключове значення для концептуального осмислення минулого українсько-німецьких відносин, а відтак відкриває перспективу нової якості українсько-німецьких відносин, як важливого інструменту реалізації українських національних інтересів у Європі та світі.

Стан розробки проблеми вивчення досвіду реалізації зовнішньої політики ФРН з точки зору функціонування її політичних механізмів у вітчизняній історіографії¹ свідчить, що зазначену проблему поки що системно не досліджено. Такий стан речей обумовлює безпосередню наукову та практичну потребу поглибленого наукового осмислення цієї проблеми.

Мета цієї статті полягає у дослідженні зовнішньополітичної компетенції, яка є у розпорядженні федерального уряду та, зокрема, федерального канцлера. Адже саме федеральний канцлер визначає актуальну систему національних пріоритетів, досягнення яких відповідає урядовому баченню завдань, які стоять перед ФРН на міжнародній арені, і, власне, несе основну політичну відповідальність за успіхи та невдачі зовнішньої політики країни.

Прийнятий у 1949 році Основний закон (конституція) ФРН визначив основні норми та принципи, що містять найважливіші зобов'язання, якими повинна керуватися держава у своїй зовнішньополітичній діяльності².

Конституція Німеччини, як і більшості інших країн, не має окремої глави, присвяченої зовнішній політиці, з розгорнутим викладенням цілей та завдань діяльності держави у цій сфері. Це, однак, не слід розглядати як відсутність конституційного врегулювання даних питань. Зовнішньополітичні цілі, завдання та принципи закріплені в преамбулі Основного закону та його окремих розділах. Значення відповідних норм полягає в тому, що вони, з одного боку, встановлюють визначені рамки зовнішньополітичної діяльності держави, її зовніш-

ньополітичного механізму, а з іншого – являють собою певний конституційний наказ, який мають втілювати в життя державні органи та держава в цілому. Виконання цих положень є неодмінним так само, як і всіх інших конституційних норм.

При врегулюванні питань компетенції органів федерації в сфері зовнішніх зносин конституційний законодавець у принципі встановив підпорядкованість її виконавчій владі, конкретно – федеральному уряду. Стаття 65 Основного закону закріплює виключне право федерального канцлера визначати основні положення політики та покладає на нього відповідальність за це, хоча і не містить прямої вказівки на сферу зовнішньої політики. У цьому зв'язку привертає увагу той факт, що там, де йдеться про зовнішньополітичні повноваження уряду, конституційний законодавець уникав детальної правової регламентації, обмежуючись встановленням загальних норм.

Водночас положення, що регулюють участь парламенту в прийнятті зовнішньополітичних рішень, недвозначно визначають галузі, де така участь можлива і необхідна. Подібне розмежування склалося історично і є наслідком як специфіки власне зовнішньополітичної діяльності – адже держава у питаннях зовнішньої політики не може говорити двома голосами, так і впливу на конституційного законодавця теорії зовнішньої влади.

Поняття зовнішньої влади трактується як певне поєднання зовнішньополітичної компетенції (зовнішня влада у формальному розумінні) та зовнішньополітичної діяльності (зовнішня влада в матеріальному розумінні) державних органів. Воно характеризує предметну спрямованість діяльності держави, яка матеріалізується в різноманітних зовнішньополітичних діях. Ця діяльність не має особливої правової форми: вона може здійснюватися й у формі закону, й у формі адміністративного розпорядження, й у формі акту конституційної підсудності.

Специфіка зовнішньої влади вбачається в тому, що вона виступає єдиним видом державної діяльності, завдяки якій забезпечується зв'язок між державою, яка виступає назовні як єдине ціле, з іншими державами, групами держав та міжнародними організаціями, відбувається зчеплення внутрішньодержавного порядку з правопорядком міжнародної спільноти.

З огляду на те, що суверенна влада держави в міжнародних відносинах знаходить своє природне обмеження в суверенітеті інших держав, інших

суб'єктів міжнародного права, в процесі підготовки та прийняття зовнішньополітичних рішень, формування зовнішнього волевиявлення держави мають братися до уваги не тільки внутрішні мотиви, головними серед яких є зовнішньополітичні потреби та інтереси, а й зовнішні обставини, що впливають на характер і зміст цих рішень. Дієвість рішень зовнішньої влади залежить зрештою від їх визнання іншими державами, міжнародною спільнотою в цілому. Таке визнання можливо лише за умов збереження балансу власних зовнішньополітичних інтересів із законними інтересами держав-партнерів. Все це обумовлює складність і специфіку діяльності держави на міжнародній арені. Оскільки при здійсненні зовнішньої діяльності компетентні органи держави повинні брати до уваги численні обставини, що знаходяться поза межами її суверенного контролю, робиться висновок щодо обмеженої можливості правової регламентації у цій сфері. Визнається, що зовнішня влада повинна ґрунтуватися на конституції, проте зазначається, що на сферу зовнішньої політики не може бути поширене положення, згідно з яким всі державні акти мають базуватися на законі, внаслідок відсутності тут звичайної ієрархії: конституція – закон – адміністративний акт. Закон як інструмент керівництва зовнішньою політикою відхиляється, і, як наслідок, можливість керівної ролі законодавчої влади в цій сфері.

Ця державно-правова доктрина була сприйнята конституційним законодавцем і покладена в основу розмежування компетенції між федеральними органами в галузі зовнішньої політики³. Її дотримується і політична практика. Тільки уряду належить монополія на зовнішньополітичну ініціативу, ведення переговорів і укладання міжнародних угод, прийняття рішення щодо встановлення та розрив дипломатичних відносин, визнання держав та низку інших дій, з яких складається зовнішня політика держави.

Водночас зберігається чітке розмежування між формальною і матеріальною зовнішньою владою. Формальна зовнішня влада, як представництво держави відповідно до норм міжнародного права, покладена Основним законом на федерального президента. Матеріальна, як правочинність на формування зовнішнього волевиявлення держави, – в основному на федеральний уряд. Інколи в цьому процесі беруть участь парламент і федеральний президент. Участь федерального конституційного суду у зовнішньополітичній діяльності носить

епізодичний характер, водночас він відіграє роль арбітра в процесі розв'язання суперечливих питань.

У конституційній практиці розвиток Федеративної Республіки привів до утворення держави з переважно централізованим законодавством і федеральним управлінням. Так, абзац 1 статті 32 Основного закону (конституції) ФРН фіксує, що „підтримання відносин з іноземними державами є справою федерації”⁴. Конституція не дає вичерпного переліку зовнішньополітичної компетенції федерації, обмежуючись зазначенням деяких, найбільш важливих сторін цієї компетенції. Зокрема, стаття 73 до виключної функції федерації відносить законодавчу діяльність у сфері зовнішніх справ. У статті 24 закріплені права федерації на приєднання до системи взаємної колективної безпеки та пов'язані з цим обмеження суверенних прав на користь міждержавних організацій.

Федеральний уряд є головною ланкою зовнішньополітичного механізму, саме йому належать ключові зовнішньополітичні повноваження та реальна зовнішньополітична влада. Уряд визначає зовнішньополітичний курс держави та здійснює керівництво його практичною реалізацією. Він організує, спрямовує та координує поточну діяльність спеціалізованих органів зовнішніх зносин. На засіданнях кабінету приймаються найвідповідальніші зовнішньополітичні рішення, що часто мають життєво важливе значення для країни.

Зовнішньополітична діяльність уряду, його підходи до вирішення важливих та складних міжнародних проблем справляють значний вплив на міжнародні позиції держави, її роль у міжнародному співтоваристві.

Так, діяльність урядів К.Аденауера значною мірою сприяла утвердженню в Європі клімату „холодної війни”, закріпленню за Федеративною Республікою іміджу „економічного велетня, проте політичного карлика”.

Натомість „східна політика” уряду В.Брандта, яка означала не просто зміну поточних доктрин, а знаменувала зміни стратегічного характеру в зовнішній політиці країни, призвела до нормалізації відносин Західної Німеччини зі своїми сусідами на сході, істотно підвищила її міжнародний престиж, дозволила повною мірою включитися у процеси міжнародного співробітництва.

Його наступник Г.Шмідт в умовах погіршення відносин між Сходом і Заходом та виникнення загрози різкої конфронтації шукав вихід у розбудові

і без того тісного військово-політичного співробітництва з Сполученими Штатами.

Політика федерального уряду під керівництвом канцлера Г.Коля не тільки забезпечила умови для мирного об'єднання Німеччини, а й прислужилася кардинальним геополітичним змінам.

Канцлер Г.Шрöder не без успіху намагався змінити характер партнерства зі США, посилюючи самостійність Німеччини у визначенні зовнішньополітичного курсу та розбудовуючи особливі відносини з Францією та Росією.

Канцлерка А.Меркель на тлі загострення нових глобальних викликів прагне розбудувати економіко-політичні позиції країни і, як наслідок, національну самоповагу з тим, щоб уможливити збереження нового балансу між національними інтересами, свідомістю приналежності до європейської спільноти, трансатлантичними зобов'язаннями та глобальною відповідальністю. Символічно, що саме на європейському терені вона, на думку Й.Фішера, зазнала „свого першого справжнього зовнішньополітичного успіху”⁵ під час саміту ЄС у Брюсселі 21-22 червня 2007 року.

Винятковість позиції федерального уряду у зовнішньополітичному механізмі Німеччини визначається тим, що тільки він внаслідок своєї внутрішньої організації здатний здійснювати повсякденне керівництво зовнішньою політикою країни. Для цього він має у своєму розпорядженні спеціальний апарат, який не тільки виконує допоміжні функції з підготовки відповідних рішень уряду, а й здійснює управлінські функції, реалізуючи на практиці зовнішньополітичні настанови кабінету. Подібний апарат відсутній як у глави держави, так і у парламенту. Саме тому їх включення у зовнішньополітичний процес не розраховано на безперервне ведення зовнішніх справ і має характер разових актів, вичерпується здійсненням обмеженого роду дій.

Підпорядкований уряду апарат складається з низки спеціалізованих органів зовнішніх зносин, а також загальнополітичних органів, що беруть постійну участь у вирішенні зовнішньополітичних питань. Організаційно вони можуть бути як безпосередньо підпорядкованими керівнику уряду (відомство федерального канцлера, відомство преси та інформації), так і діяти на правах федеральних міністерств та відомств (закордонних справ, оборони, фінансів, економічної співпраці та розвитку тощо). Тільки розпорядження цим великим та кваліфікованим апаратом уможлиблює оперативне і

компетентне керівництво зовнішньополітичними справами, що забезпечує урядові вирішальну перевагу перед іншими конституційними органами у сфері зовнішніх зносин.

Сильній позиції уряду у зовнішньополітичному механізмі значною мірою сприяє його фактична монополія на зовнішньополітичну інформацію, роль якої в сучасних умовах глобалізації переоцінити важко. Складність, багатогранність та динамізм явищ міжнародного життя, гострота та важливість міжнародних проблем підвищують значення всебічної, повної та об'єктивної інформації, без якої прийняття зваженого зовнішньополітичного рішення стає неможливим. На основі аналітичного опрацювання інформації, що надходить різними каналами, та її ретельної оцінки уряд визначається щодо доцільності її передачі іншим конституційним органам, насамперед, парламенту. За певних умов може бути взагалі відмовлено у наданні зовнішньополітичної інформації або ж утаємничено важливий зовнішньополітичний акт.

Зокрема, зустрічі федерального канцлера з іноземними главами держав та урядів можуть мати наслідком досягнення конфіденційних домовленостей, неформальний характер яких не виключає того, що вони викличуть серйозні зобов'язання для країни. Як приклад можна назвати хоча б досягнуту у березні 1960 року усну домовленість між канцлером К.Аденауером та прем'єр-міністром Ізраїлю Д. Бен Гуріоном про надання під егідою федерального міністерства закордонних справ фінансової допомоги Ізраїлю у вигляді кредитів щорічно двома траншами в сумі від 50 до 100 млн. марок. У рамках домовленостей між федеральним міністерством оборони та ізраїльським зовнішньополітичним відомством з липня 1962 року по 1966 рік здійснювалися таємні поставки озброєння на загальну суму 240 млн. марок. Про існування цих домовленостей знали профільні міністри, окремі високопоставлені чиновники, а в Бундестазі – лише голови та по два депутати від кожної фракції⁶.

Про те, що така практика пережила „холодну війну”, свідчить хоча б скандал, що розгорівся на початку 2006 року стосовно завдань, які були поставлені співробітникам федеральної розвідувальної служби в Багдаді під час вторгнення Сполучених Штатів в Ірак навесні 2003 року, та їх впливу на хід бойових дій, проти підтримки яких офіційно виступив федеральний уряд⁷.

Серед факторів, які підсилюють позиції уряду у формуванні та проведенні зовнішньої політики,

варто вказати на значну інтенсифікацію міжнародного спілкування як наслідок процесів глобалізації, так і, зокрема, появу значної кількості нових суб'єктів міжнародних відносин на початку 1990-х років, а також поглиблення інтеграційних процесів у Європейському Союзі.

Зовнішньополітична компетенція уряду визначається конституцією, а також передбаченим статтею 65 спеціальним актом – Регламентом федерального уряду.

Основний закон, як уже зазначалося, не містить переліку прав та обов'язків федерального уряду в сфері зовнішніх зносин, його повноваження ґрунтуються на положенні абзацу 1 статті 87, яким встановлено виключне право федерації на організацію зовнішньополітичної служби. Параграф 1 Регламенту закріплює, що федеральний канцлер визначає основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики⁸.

Таким чином із конституційних положень впливає лише загальне генеральне уповноваження федерального уряду на здійснення зовнішніх зносин. В умовах мінімальної правової регламентації обсяг фактичної компетенції уряду в зовнішній сфері визначається не стільки юридичними нормами, скільки реальною політичною ситуацією.

Зовнішньополітична діяльність федерального уряду різноманітна та багатопланова. Досить умовно компетенцію федерального уряду можна розділити на три групи повноважень: по-перше, укладення міжнародних угод, по-друге, підтримання стосунків з іноземними державами, міжнародними організаціями, а також керівництво зовнішньополітичною службою, по-третє, здійснення зовнішньополітичних волевиявлень.

Повноваження на укладення міжнародних угод – найважливіша прерогатива федерального уряду, ядро його зовнішньополітичної компетенції.

Федеральний уряд правомочний започатковувати та вести переговори щодо укладення міжнародної угоди. Підписанням (парафуванням) тексту підготовленого документу він укладає міжнародну угоду. Федеральний уряд уповноважений також на здійснення дій, у результаті яких можуть виникнути міжнародні зобов'язання і без формального підписання угоди, наприклад, при обміні вербальними нотами.

Виключно федеральний уряд володіє ініціативою у зовнішньополітичних справах. У проведенні зовнішньої політики він не зв'язаний жодними

вказівками й жодним вказівкам не підкоряється. Ще у 1951 році федеральний конституційний суд визначив, що за винятком права на схвалення міжнародних угод відповідно до абзацу 2 статті 59 Основного закону Бундестаг не правомочний втручатися у сферу компетенції уряду.

Певна річ, принцип парламентської відповідальності уряду є стримуючим фактором у проведенні зовнішньої політики федеральним урядом. Проте механізм конструктивного вотуму недовіри перешкоджає опозиційним партіям повалити його. Більш того, політична практика Федеративної Республіки доводить, що федеральний уряд може достатньо тривалий час ігнорувати пануючі настрої у лавах партій, які утворили коаліцію, і продовжувати вести всі внутрішні та зовнішні справи. Таким чином інститут парламентської відповідальності не впливає істотним чином на зовнішньополітичну діяльність уряду⁹.

Федеральний уряд самостійно вирішує питання щодо укладення угоди або ж її денонсації. Основний закон передбачає лише необхідність участі парламенту в процесі ратифікації угоди. Уряд в особі зовнішньополітичного відомства визначається щодо наявності державно-правових передумов, які б вимагали схвалення угоди парламентом. У разі такої необхідності згода Бундестагу, яка оформлюється у вигляді закону, виданого на основі міжнародної угоди, має подвійне значення: по-перше, вона дає можливість уряду передати угоду федеральному президенту для його ратифікації й тим самим надати йому міжнародно-правову чинність; по-друге, вона виступає необхідною умовою його імплементації, тобто включення норм міжнародної угоди до внутрішньодержавного права.

Інколи парламент делегує право імплементації федерального уряду, уповноважуючи його на видання нормативних документів, спрямованих на реалізацію міжнародної угоди. Єдиною передумовою є наявність такого повноваження в тексті закону про схвалення угоди. Так, наприклад, стаття 2 закону щодо Віденської конвенції про дипломатичні відносини від 18 квітня 1961 року уповноважує федеральний уряд у необхідних випадках запроваджувати обмеження дипломатичних привілеїв та визначати порядок їх застосування шляхом видання відповідних нормативних актів¹⁰.

На загал договірна діяльність уряду лише незначною мірою підлягає парламентському контролю та потребує співпраці федерального президента в її здійсненні. Абсолютна більшість усіх укла-

дених федеральним урядом міжнародних угод, маючи відповідно до речення 2 абзацу 2 статті 59 Основного закону статус адміністративних угод, не потребує отримання згоди парламенту й набувають чинності негайно.

Усі адміністративні угоди – урядові та відомчі – укладаються від імені федерального уряду. На укладення урядових угод федеральний уряд зазвичай уповноважує федеральне міністерство закордонних справ. Відомчі угоди укладаються за його сприянням. Абзац 2 § 72 загального регламенту федеральних міністерств визначає, що „перед початком переговорів та участі в конференціях щодо укладення міжнародних угод із іноземними державами, їх органами та з міжнародними організаціями відповідальне федеральне міністерство має своєчасно поінформувати федеральне міністерство закордонних справ та отримати його згоду, якщо не було встановлено іншого врегулювання”¹¹.

Повноваження щодо підтримання стосунків з іноземними державами, міжнародними організаціями, а також керівництва зовнішньополітичною службою здійснюються федеральним урядом головним чином через федеральне міністерство закордонних справ, а також і безпосередньо.

Федеральний уряд провадить загальне керівництво зовнішньою політикою Німеччини, формуючи політичний клімат дво- та багатосторонніх міждержавних стосунків. Визначальні повноваження належать урядові й при реалізації зовнішньоекономічної політики. Правову основу його дій у цій сфері закладає закон про зовнішню торгівлю від 28 квітня 1961 року¹². У питаннях зовнішньої безпеки свобода дій уряду до певної міри обмежена на користь парламенту.

Зовнішньополітичні волевиявлення федерального уряду за своїм змістом та спрямуванням можуть бути різноманітними. Найважливішими з них є рішення про визнання нових держав, а також про встановлення та розрив дипломатичних відносин. Відповідне рішення приймається на засіданні кабінету, оформлюється нотою федерального президента, яка, як правило, містить пропозицію про встановлення дипломатичних відносин. Їх встановлення оформлюється шляхом обміну нотами між урядами двох держав.

Практичне використання ключових зовнішньополітичних повноважень знаходиться майже виключно в руках федерального канцлера. Сильна позиція канцлера ґрунтується передусім на його директивній компетентності: він визначає основні

напрямки політики уряду, в рамках яких федеральні міністри вже самостійно вирішують своє коло питань, несучи особисту відповідальність (ст. 65 Основного закону), за що німецька урядова система справедливо отримала назву „канцлерської демократії”.

До функцій федерального канцлера належать: визначення зовнішньополітичного курсу країни; участь у призначенні та звільненні керівного складу зовнішньополітичної служби; визначення зовнішньополітичної компетенції урядових органів, міністерств та відомств; участь у вирішенні питань війни та миру шляхом виявлення ініціативи перед парламентом; проведення переговорів, участь в укладенні угод шляхом контрасигнації президентських актів та керівництво укладенням міждержавних угод.

Зовнішньополітичні установки федерального канцлера визначаються низкою внутрішніх та зовнішніх факторів. До внутрішніх факторів належать зовнішньополітичні позиції власної партії канцлера та партнера по коаліції, який, як правило, очолює зовнішньополітичне відомство, зовнішньополітичні погляди опозиції, наявність або відсутність у суспільстві дискусії з основних питань зовнішньої політики кабінету, економічна та фінансова ситуація в державі тощо. До зовнішніх факторів можна віднести пануючі тенденції у міжнародних відносинах, політичну, економічну та військову ситуацію в світі та на європейському континенті, міжнародно-правові зобов’язання, що випливають із членства в євроатлантичних структурах, міжнародних організаціях тощо.

Якою мірою сам федеральний канцлер може особисто вплинути на формування та проведення зовнішньополітичного курсу держави, залежить від його особистості, його впливу на формування зовнішньополітичної платформи партії, до якої він належить, ступеня згоди коаліційного партнера з зовнішньополітичними концепціями глави уряду, його PR-образу та, не в останню чергу, від особистості та впливовості міністра закордонних справ.

У 1950-х роках федеральний канцлер К.Аденауер уповні визначав зовнішню політику Федеративної Республіки, не тільки тому, що у 1951-1955 роках одночасно очолював міністерство закордонних справ, а й здебільшого через свій авторитарний стиль керівництва та підвищену увагу до зовнішніх справ. На початку 1960-х років через розбіжності оцінок щодо зовнішньополітичних результатів як у середині фракції ХДС/ХСС, так

і з коаліційним партнером його вплив у цій сфері дещо послабився, але все ж таки залишався значно більшим, ніж у його наступників Л.Ерхарда та К.Кізінгера. Федеральному канцлеру В.Брандту значною мірою вдалося вплинути на вироблення основних напрямів зовнішньої політики, насамперед, „східної політики”, яка нерозривно пов’язана з його ім’ям. Зовнішньополітичний вплив його наступника Г.Шмідта не був таким чітко вираженим, особливо якщо взяти до уваги зростання політичної ваги та авторитету федерального міністра закордонних справ Г.-Д.Геншера. Домінування останнього в зовнішньополітичній царині протягом 1980-х років було незаперечним, поки німецьке об’єднання буквально не катапультиувало федерального канцлера Г.Коля до когорти політиків світового масштабу. Канцлер Г.Шрöder невдовзі після приходу до влади відчув інтерес до зовнішніх справ, проте у своїх практичних діях мав рахуватися з амбіціями міністра закордонних справ та лідера партнера по коаліції Й.Фішера, що призвело до певного розподілу завдань між ними. Попри це, саме Г.Шрöder після подій 11 вересня 2001 року виступив ініціатором низки важливих зовнішньополітичних рішень. Канцлерка А.Меркель, на думку експертів, із самого початку продемонструвала більш сильну налаштованість на зовнішню політику, ніж її попередник¹³. Немаловажно і те, що в період її першої „великої коаліції” характер її стосунків із керівником дипломатичного відомства Ф.-В.Штайнмайером також суттєво відрізнявся: незважаючи на партійні розбіжності, вони без зайвої конкуренції робили спільну справу, розподіливши її між собою¹⁴. Того ж слід, очевидно, очікувати і від уряду другої „великої коаліції” на чолі з А.Меркель.

При підготовці та прийнятті зовнішньополітичних рішень федеральний канцлер співпрацює насамперед з міністром закордонних справ, оскільки саме це відомство посідає домінуюче місце у системі зовнішніх зносин. Разом із тим до цього процесу активно залучаються міністерства економіки, економічного співробітництва та розвитку, фінансів, оборони. Зовнішньополітична заангажованість решти федеральних міністерств є значно меншою.

Найважливіші зовнішньополітичні рішення приймаються на засіданнях кабінету. Його рішення є завершальною фазою багатоступінчастого процесу, який відзначається особливою складністю через достатньо велику кількість органів, що

беруть участь у зовнішньополітичній діяльності Німеччини.

Засідання кабінету проходять на конфіденційній основі. Без особливого уповноваження федерального канцлера не дозволяється розповсюдження інформації щодо виступів окремих федеральних міністрів, щодо результатів голосування та щодо змісту протоколу засідання (п. 3 § 22 Регламенту діяльності федерального уряду).

Розробка основних напрямів зовнішньої політики та практичне керівництво її втіленням у життя були б неможливі, якби федеральний канцлер не мав у своєму розпорядженні кваліфікований апарат, який забезпечує технічну підготовку зовнішньополітичних рішень, узагальнює та постачає канцлеру необхідну інформацію, а також контролює виконання прийнятих рішень компетентними міністерствами та відомствами. Цей апарат концентрується у відомстві федерального канцлера¹⁵, який виконує не тільки координаційні, а й важливі політичні функції, виступаючи в ролі політичного штабу канцлера.

Відомство федерального канцлера з його майже 500 співробітниками підтримує постійний контакт із міністерствами та відомствами й організаційно побудовано за принципом дзеркального відображення галузевої структури уряду. Перед відділами та референтурами відомства федерального канцлера поставлено завдання володіти інформацією щодо всіх важливих питань, якими займаються „їхні” міністерства, готувати для доповіді федеральному канцлеру або ж на розгляд кабінету документи, що надходять від них, а також спрямовувати та контролювати виконання ними рішень федерального канцлера та кабінету.

Відомство федерального канцлера очолює керівник у статусі міністра або державного секретаря, який є членом кабінету. Організаційно відомство федерального канцлера складається з шести відділів, бюро федерального канцлера, бюро шефа відомства та штабу політичного планування. Безпосереднє відношення до зовнішньої політики мають другий („Зовнішня, безпекова політика та політика розвитку”) та п’ятий („Європейська політика”) відділи.

Другий відділ складається з двох підрозділів: зовнішньої політики та глобальних питань і оборонного відомства та федеральної ради безпеки. До складу першого належать шість референтур, другого – дві.

Найщільніше співпрацюють із зовнішньополітичним відомством референтури 211-214, які, серед іншого, здійснюють аналіз зовнішньополітичної ситуації в світі та регіонах, готують пам'ятні записки, довідки та дос'є для федерального канцлера, беруть участь у підготовці закордонних візитів глави уряду та його зустрічей із іноземними лідерами під час їх візитів до Німеччини.

Важливу роль відіграє керівник другого відділу, який стає зовнішньополітичним радником федерального канцлера. Традиційно на цю посаду призначаються професійні дипломати, як правило, з досвідом роботи послом, симпатиками або однопартійці глави уряду. Так, П.Хартманн, який очолював відділ у 1991-1993 роках, був активним членом ХДС¹⁶, його наступник Й.Біттерліх (1993-1998 рр.) за свої надто сильні партійні симпатії у 2002 році був відправлений „зеленим” міністром Й.Фішером у відставку з посади посла в Іспанії¹⁷. Зовнішньополітичний радник канцлера Г.Шрьодера у 2002 році Д.Каструп був членом СДПН¹⁸. Не є виключенням і нинішній керівник відділу К.Хойген, який позиціонує себе як прибічника ХДС, що, ймовірно, стало додатковим аргументом для канцлерки А.Меркель на користь його кандидатури¹⁹.

Хоча відділ зовнішньої політики покликаний забезпечувати зовнішньополітичну діяльність канцлера, він постійно нарощує і власну активність у підтриманні міжнародних зв'язків, тим більше, що останнім часом особисті контакти між лідерами держав перетворилися на один із найважливіших інструментів вирішення міжнародних проблем. Це підживлює традиційну конкуренцію з зовнішньополітичним відомством, яка час від часу призводить до більшого чи меншого тертя. Оскільки однак у коаліційних урядах посади канцлера та міністра закордонних справ обіймають представники різних партій, тертя між відомством федерального канцлера та ФМЗС мають насамперед партійнополітичне підґрунтя, не відбиваючи розбіжностей у питаннях власне зовнішньої політики Німеччини. Хоча час від часу виникають і такі розбіжності.

Певною мірою на характер стосунків між двома відомствами впливає і суб'єктивний фактор. Не найкращі часи вони переживали у середині 1990-х років, коли на чолі відділу зовнішньої політики знаходився Й.Біттерліх, який користувався славою „сірого кардинала” в німецькій зовнішній політиці²⁰. Стрімке кар'єрне сходження його наступника на цій посаді М.Штайнера, притаманна йому пишність, безкомпромісність, прагнення до саморе-

клами також не сприяли покращенню стосунків із колегами у зовнішньополітичному відомстві, відомому своїм консервативним корпоративним духом. Розширення компетенції відділу на сферу політики безпеки було з незадоволенням прийнято у ФМЗС, а роль М.Штайнера у визначенні основних напрямків німецької зовнішньої політики після 11 вересня 2001 року викликала відкрите роздратування надзвичайно амбітного федерального міністра закордонних справ Й.Фішера. Як наслідок після оприлюднення ЗМІ факту некоректної поведінки М.Штайнера по відношенню до співробітників штабу військового аташе під час короткого перебування канцлера в Москві Г.Шрьодер звільнив з посади цього одного з своїх найближчих і найвпливовіших радників²¹.

До компетенції п'ятого відділу відомства федерального канцлера, що складається з двох підрозділів (основоположні питання, відносини з країнами-членами ЄС та координація європейської політики, економічні аспекти європейської інтеграції) по дві референтури у кожному, належать всі питання, які випливають із членства Німеччини в Європейському Союзі.

Значний вплив на визначення позиції з тих чи інших зовнішньополітичних питань справляють також четвертий („Економічна та фінансова політика”) та шостий („Федеральна розвідувальна служба, координація діяльності спецслужб федерації”) відділи відомства федерального канцлера.

Серед інших установ, які безпосередньо підпорядковані федеральному уряду та до компетенції яких належать зовнішньополітичні питання, варто вказати на відомство преси та інформації федерального уряду, федеральну розвідувальну службу, федеральну раду безпеки.

Створене в 1949 році спочатку у структурі відомства федерального канцлера, а з 1958 року самостійне відомство преси та інформації виконує два важливих завдання: інформує німецьку та закордонну громадськість про внутрішню та зовнішню політику федерального уряду та узагальнює інформацію, що потребують конституційні органи для своєї поточної діяльності. Двічі на день відомство готує для федерального канцлера огляди публікацій провідних національних та іноземних засобів масової інформації. Крім того, аналізуються та записуються політично важливі передачі понад 120 радіо- та телевізійних станцій, а також провідних світових Інтернет-видань. Відповідні огляди в електронному вигляді надсилаються членам кабі-

нету, депутатам Бундестагу, керівному складу міністерств та відомств.

Інформаційно-пропагандистська діяльність за кордоном координується третім відділом „Робота з пресою та громадськістю”, який складається з 12 референтур за галузевим принципом. Зовнішньополітичними питаннями опікується референтура 310.

Підрозділи відомства преси та інформації оперативно та широкомасштабно надають зацікавленим ЗМІ ґрунтовні матеріали щодо внутрішньої та зовнішньої політики Німеччини, її позиції з важливих міжнародних проблем. Ці матеріали включають як офіційні повідомлення для преси федерального канцлера та уряду, так і тематичні та інформаційно-довідкові матеріали, для розповсюдження яких підтримується спеціальна професійна сторінка в Інтернеті. За кордоном до цієї діяльності залучені також німецькі інформаційні центри.

Відомство преси та інформації зацікавлено у розбудові робочих контактів з іноземними журналістами, для чого використовуються різноманітні форми підтримки їх діяльності. Крім того, на відомство преси та інформації покладена організація ознайомчих візитів до Німеччини впливових іноземних політиків та громадських діячів.

Важливим інструментом підготовки прийняття зовнішньополітичних рішень є федеральна розвідувальна служба, створена американською окупаційною владою в 1946 році і тільки з 1956 року повністю підпорядкована федеральному уряду, яка займається збором та аналізом закордонної політичної, економічної, науково-технічної та військової інформації. Після закінчення „холодної війни” федеральна розвідувальна служба, що нараховує 5800 співробітників і щорічний бюджет якої перевищує 350 млн. євро, робить акцент на боротьбі з міжнародним тероризмом, розповсюдженням зброї масового знищення, організованою злочинністю, нелегальною торгівлею зброєю, людьми, наркотиками, а також забезпечує виконання завдань у рамках закордонних місій бундесверу, зокрема, на Балканах та в Афганістані²². Координація діяльності спецслужб, до яких відносяться також відомство з охорони конституції, військова розвідка та військова контррозвідка, здійснюється відомством федерального канцлера.

Якою мірою інформація спецслужб впливає на прийняття політичних рішень, напряму залежить від того, як та чи інша аналітика сприймається та тлумачиться відповідальними політичними поса-

довцями. Тому що ці доповіді є насамперед допоміжною аргументацією, яка потребує остаточної інтерпретації з їх боку.

Федеральна рада безпеки була створена в жовтні 1955 року під назвою „федеральна рада оборони” як контрольний та координаційний орган уряду в сфері оборони на правах комітету кабінету. Її засідання не підлягають розголошенню, так само як порядок денний та прийняті рішення. За часів урядування Г.Коля громадськість довідалася лише про два засідання федеральної ради безпеки: в лютому 1991 року, на якому було прийнято рішення про поставку 36 БМП типу „Фукс” Саудівській Аравії, та в січні 1992 року, на якому обговорювалося питання поставки підводних човнів Тайваню. Натомість за часів „червоно-зеленого” уряду, яким була запроваджена практика прийняття рішень більшістю голосів, рішення федеральної ради безпеки десять разів давали ґрунт для громадської дискусії.

До складу федеральної ради безпеки належать федеральний канцлер, шеф його відомства, міністри закордонних справ, оборони, фінансів, внутрішніх справ, юстиції, економіки та (з 1998 року) економічної співпраці та розвитку. Інші федеральні міністри, генеральний інспектор бундесверу, президент федеральної розвідувальної служби, а також керівник відомства федерального президента беруть участь у засіданнях на дорадчих засадах, хоча федеральний канцлер має право обмежити коло учасників лише членами кабінету.

Досвід реалізації зовнішньої політики Федеративної Республіки Німеччина становить вагомий науковий та практичний інтерес. Адже Німеччина є одним із провідних членів Європейського Союзу, Північно-Атлантичного альянсу, відіграє важливу роль у „великій вісімці”, ООН, інших міжнародних організаціях. Сформованою є система реалізації зовнішньополітичних пріоритетів Німеччини.

Після 1990 року ФРН активізувала проведення глобальної зовнішньої політики. Хоча європейський регіон залишається пріоритетним для німецьких національних інтересів, статус Німеччини як одного з провідних світових експортерів обумовлює наявність потужної мотивації, спрямованої на послідовне просування, закріплення позицій на ринках та захист позицій німецьких компаній у багатьох регіонах світу. З цієї точки зору ефективність німецької зовнішньої політики, якщо її оцінювати за критерієм співвідношення рівня бюджетного фінансування процесу функціону-

вання зовнішньополітичного механізму країни та практичних результатів, що полягають у зростанні показників німецького експорту, є оптимальною.

Історична еволюція концептуальних підходів ФРН до реалізації зовнішньої політики засвідчує, що її ідейною основою залишається пріоритет національних інтересів (які часто ототожнюються із загальноєвропейськими інтересами) та використання всіх інструментів дипломатії з метою їхнього захисту та реалізації.

Федеральний уряд Німеччини є головною ланкою зовнішньополітичного механізму країни. Уряд здійснює оперативне керівництво зовнішньою політикою. Завдяки цьому він розпоряджається усім дипломатичним апаратом, якого не мають інші німецькі конституційні органи. У сучасних умовах важливим владним символом домінування уряду є контроль над зовнішньополітичною інформацією.

У структурі уряду ключову позицію займає федеральний канцлер. У процесі підготовки та прийняття зовнішньополітичних рішень уряд насамперед тісно співпрацює з федеральним міністерством закордонних справ. Водночас відомство федерального канцлера здійснює безпосередній контроль за виконанням прийнятих рішень. Зрозуміло, що в цьому процесі закономірно виникають протиріччя, які іноді мають партійно-політичне підґрунтя.

Особливості функціонування німецького зовнішньополітичного механізму впливають на розвиток українсько-німецьких відносин. Надзвичайно динамічно вони формувались безпосередньо після формального закінчення процесу об'єднання Німеччини та відновлення незалежності України. Конкретним змістом наповнювалися політичні,

економічні, культурні зв'язки між Україною та Німеччиною. Внаслідок цього українсько-німецьке співробітництво вийшло на рівень стабільного динамічного партнерства. Свідченням цього стала практика регулярного проведення українсько-німецьких міжурядових консультацій на вищому політичному рівні.

Однак відсутність на всіх рівнях у українській стороні концептуального бачення мети та стратегічної перспективи відносин з ФРН, суттєві недоліки у роботі українського дипломатичного представництва в Німеччині негативно позначилися на збереженні позитивного темпу розвитку співпраці. Україні не вдалося забезпечити постійну зацікавленість німецької політичної та підприємницької еліти у розвитку взаємовигідного співробітництва. На заваді цьому стали, зокрема, успадковані стереотипи. Внаслідок цього неформальна сторона дипломатичних зв'язків, яка дає можливість добре розуміти та адекватно прогнозувати реакцію протилежної сторони на динамічні зміни міжнародних умов та середовища двосторонніх відносин, нівелювалася.

Вітчизняна дипломатія має відмовитися від копіювання „російського стилю” у відносинах з ФРН. Власний „український стиль” визначення стратегії відносин має спиратися на розуміння не лише особливостей функціонування механізмів німецького зовнішньополітичного механізму, а й на адекватне сприйняття німецької дипломатичної культури та стилю діяльності на міжнародній арені. Це є однією з передумов для виведення українсько-німецького співробітництва на якісно вищий рівень, який відповідатиме національним інтересам обох сторін.

ПОСИЛАННЯ:

¹ Див.: Афонін Е.А., Мартинов А.Ю. Політичні системи України та Німеччини в контексті сучасних викликів. // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: збірник наукових праць. // За наук. ред. Розпутенка І.В. – К.: “К.І.С”, 2003. – с.59-70.

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. – Berlin. – 2003. – 95 S.

³ Angerer H. Die Lehre von der auswärtigen Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland. – o. O. – München. – Jur. F. – Diss. v. 6. Aug. 1958. – 242 S.

⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. – Berlin. – 2003. – S. 28.

⁵ Fischer J. Knapp am Totalschaden vorbei. // Süddeutsche Zeitung. – 2007. – Nr. 144. – 26. Juni. – S. 2.

⁶ Blasius R. Nasser am Rhein oder Ulbricht am Nil? // Frankfurter Allgemeine Zeitung. – 2005. – 23. März. – Nr. 69. – S.10.

⁷ Weinlein A. Des Kanzlers geheime Spürhunde. // Das Parlament. – 2006. – Nr. 13. – 27. März. – S. 22.

⁸ Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 (GMBI S. 137) in der Fassung der Bekanntmachungen vom 29. März 1967 (GMBI S. 430), 12. September 1967 (GMBI S. 430), 6. Januar 1970 (GMBI S. 14), 23. Januar 1970 (GMBI S. 50), 25. März 1976 (GMBI S. 382), 1. Juli 1987 (GMBI S. 382) und 21. November 2002 (GMBI S. 848).

⁹ Baade Dr. H. W. Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der Auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland. – Hamburg: Hansischer Gildenverlag. – 1962. – 247 S.

¹⁰ Gesetz zu dem Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen // Bundesgesetzblatt Teil II. – 1964. – Nr. 38. – S. 957.

¹¹ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. – Berlin. – 2011. – S. 49.

¹² Außenwirtschaftsgesetz // Bundesgesetzblatt. Teil 1. – 1961. – S. 481; Neufassung vom 26. Juni 2006 // Bundesgesetzblatt Teil 1. – 2006. – S. 1386.

¹³ Leithäuser J. Ebenbürtig und selbstsicher. // Frankfurter Allgemeine Zeitung. – 2005. – Nr. 274. – 24. November. – S. 3.

¹⁴ Braun S. Die schöne Zeit des Lächelns ist vorbei. Angela Merkels außenpolitischer Start. // Stuttgarter Zeitung. – 2006. – Nr. 30. – 6. Februar. – S. 3.

¹⁵ Див.: Busse V. Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise. – Heidelberg, Müller. – 2005. – 208 S.; Gros J. Das Kanzleramt im Machtgeflecht von Bundesregierung, Regierungsparteien und Mehrheitsfraktion. In: Korte, K.-R., Hirscher, G. (Hrsg.): Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien. – München. –Hanns-Seidel-Stiftung e.V. – 2000. – 220 S.; Kaltefleiter W. Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie. – Opladen: Westdt. Verl. – 1970. – 306 S. m. Abb.; Knoll T. Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktion von 1949-1999. – Wiesbaden: VS-Verl. für Sozialwiss. – 2004. – 446 S.; Korte K.-R. Kommt es auf die Person des Kanzlers an? Zum Regierungsstil von Helmut Kohl in der „Kanzlerdemokratie“ des deutschen „Parteienstaates“. // ZParl - Nr. 29. – 1998. – S. 387–401.

¹⁶ Gennrich C. Mann der leisen Töne. // Frankfurter Allgemeine Zeitung. – 1995. – Nr. 99. – 28. April. – S. 10.

¹⁷ Kister, K. Auf dem Weg zu B 9. // Süddeutsche Zeitung. – 2002. – Nr. 230. – 5./6. Oktober. – S. 4; Der Spiegel. – 2003. – Nr. 41. – S.18.

¹⁸ Höll S. Dieter Kastrup neuer Kanzlerberater. // Süddeutsche Zeitung. – 2001. – Nr. 269. – 22. November. – S. 5; Krauel, T. Diplomat mit großer Erfahrung. // Die Welt. – 2001. – Nr. 270. – 22. November. – S. 3.

¹⁹ Winter M. Angela Merkels Mann für die Außenpolitik. // Süddeutsche Zeitung. – 2005. – Nr. 258. – 9. November. – S. 4.

²⁰ Die Welt. – 1995. – Nr. 39. – 15. Februar. – S. 3.

²¹ Beste R. Der Zar vom Amselfeld. // Der Spiegel. – 2002. – Nr. 26. – S. 44-46.

²² Eichele H. Zwischen Karl Dall und James Bond. 50 Jahre BND: Wie sich ein „Dilettantenverein“ zum weltweiten Dienstleister mauserte. // Münchener Merkur. – 2006. – Nr. 43. – 21. Februar. – S. 3.

Stepanov V.A. Authorities of the Federal Government of Germany in the Field of Foreign Policy / Embassy of Ukraine in the Kingdom of Sweden.

The article investigates the foreign policy competence of the federal government and, in particular, the Federal Chancellor of Germany.

Keywords: the Federal Republic of Germany, foreign policy, the federal government, the Federal Chancellor.

Степанов В.А. Полномочия федерального правительства Германии в области внешней политики / Посольство Украины в Королевстве Швеция.

Статья посвящена исследованию внешнеполитической компетенции федерального правительства и, в частности, федерального канцлера Германии.

Ключевые слова: Федеративная Республика Германия, внешняя политика, федеральное правительство, федеральный канцлер.

Стаття надійшла до редколегії 20.05.2013

Прийнята до друку 10.06.2013