

Федорова Светлана Сергеевна

**АДАПТАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
ГЕРМАНИИ К УСЛОВИЯМ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

Статья посвящена адаптации федеральных институтов политического представительства Германии к условиям европейской интеграции. Основное внимание автора в исследовании акцентируется на деятельности Бундестага и Бундесрата в европейских вопросах, а также изменениях в немецком законодательстве вследствие вступления в силу договоров о Европейском союзе. В подобном ключе автор ставит задачу выяснить, насколько данные государственные законодательные органы ФРГ подготовлены к вызовам европейской интеграции.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2015/8-1/50.html

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2015. № 8 (58): в 3-х ч. Ч. I. С. 195-200. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2015/8-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hist@gramota.net

УДК 327.328.329

Политология

Статья посвящена адаптации федеральных институтов политического представительства Германии к условиям европейской интеграции. Основное внимание автора в исследовании акцентируется на деятельности Бундестага и Бундесрата в европейских вопросах, а также изменениях в немецком законодательстве вследствие вступления в силу договоров о Европейском союзе. В подобном ключе автор ставит задачу выяснить, насколько данные государственные законодательные органы ФРГ подготовлены к вызовам европейской интеграции.

Ключевые слова и фразы: ФРГ; институты политического представительства; Бундестаг; Бундесрат; Европейский союз; европейская интеграция; Лиссабонский договор; принцип субсидиарности.

Федорова Светлана Сергеевна

*Санкт-Петербургский государственный университет
lanka-f@yandex.ru*

АДАПТАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ГЕРМАНИИ К УСЛОВИЯМ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ[©]

Демократия основана на праве каждого принимать участие в управлении публичными делами, и поэтому она требует наличия представительных институтов на всех уровнях власти. Такое понимание демократии нашло отражение, в частности, во Всеобщей декларации по вопросам демократии, принятой на 98-й Конференции Межпарламентского союза в Каире, 7-16 сентября 1997 года (п. 11) [13].

В ФРГ установлена парламентско-представительная демократия. В качестве ключевых федеральных институтов политического представительства Германии в данной статье будут рассматриваться однопалатный парламент ФРГ – Бундестаг и Федеральный совет – Бундесрат.

Немецкий Бундестаг, начиная с 1950-х годов, всеми возможными усилиями способствовал развитию процесса европейской интеграции. Закон ФРГ от 1957 года о создании Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии, основу которым заложили Римские договоры, впервые гарантировал парламентское участие. В период с 1986 по 2001 годы четыре межправительственные конференции привели к четырем новым договорам ЕС: Единый европейский акт (1986), Маастрихт (1992), Амстердам (1997), Ницца (2000). Каждое из этих соглашений было отмечено существенными шагами к «углублению» европейской интеграции. Как следствие, еще большее количество политических областей, ранее входящих в сферу национальной компетенции, стали находиться под влиянием или вовсе были переданы европейскому уровню. Кроме того, ускоренная интеграция перенесла принятие многих решений в систему голосования квалифицированного большинства в Совете. В результате правительства стали еще более задействованы в процессе согласования институционального механизма, где ранее могли принимать участие только члены национальных делегаций ЕС и Комиссия.

Изменения в конституции, которые последовали за подписанием Маастрихтского договора, внесли в Основной закон ФРГ статьи относительно европейской интеграции и Комитета по делам ЕС, дополненные со временем последующими европейскими договорами. Так, пункт 1 статьи 23 Основного закона гласит: «В целях осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского Союза, который обязуется сохранять принципы демократического, правового, социального и федеративного государства и принцип субсидиарности, а также гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном законе. В этих целях Федерация может передавать свои суверенные права на основании закона, одобренного Бундесратом» [9].

В Статье 23 Основного закона при характеристике роли Бундестага употребляется немецкий термин “mitwirken”. В русском языке в качестве перевода данного слова предлагаются следующие эквиваленты: содействовать, сотрудничать и участвовать, фактически являющиеся тремя базовыми принципами политической практики. Первая фаза закона, составленного после Маастрихта, характеризовалась попытками сложить эти различные значения в применимую норму. Обсуждение по данному вопросу имело место главным образом во время ратификации Маастрихтского договора. Несколько парламентариев обратились к Конституционному суду с жалобой, что Маастрихт может подорвать национальный суверенитет ФРГ. Окончательного ответа по Маастрихтскому договору Федеральный Конституционный суд Германии дать не смог. Этот феномен объясняется тем, что Суд в рамках своих задач рассматривал лишь вопрос о конституционности закона, требующего одобрения Бундесрата, а в конкретном случае – закона о ратификации Договора о Союзе, в котором речь не шла об учреждении государства [1]. Кроме того, Суд осуществлял проверку лишь в масштабе статьи 38 Основного закона, повествующей о праве и порядке избрания депутатов Бундестага. Однако в 1993 году он вынес вердикт, который усиливал Бундестаг, помещая институт в основу принятия политических решений, касающихся в том числе и европейских дел. Этот вердикт привел к двум законам, которые должны были структурировать роль Бундестага в делах ЕС: «Закон о сотрудничестве между Федеральным правительством и немецким Бундестагом в вопросах относительно Европейского союза» (EUZBBG) и «Закон о сотрудничестве между Федерацией и Землями в вопросах, касающихся Европейского союза» (EUZBLG).

Закон определил, каким образом правительство должно информировать Бундестаг (EUZBBG) и Бундесрат (EUZBLG) о действующем законодательстве на европейском уровне. В частности, правительство должно передавать Бундестагу сведения обо всех проектах Комиссии, касающихся правил и директив ЕС, отчетах, коммуникациях, зеленых и белых книгах, предложениях по решениям Совета и сообщать Бундестагу о планах и обсуждениях этих проектов на европейском уровне.

В то время как Парламенту позволили обозначать свои позиции по делам ЕС, оба закона подчеркнули, что за правительством остается последнее слово при принятии большинства решений. Исходя из данного обстоятельства, можно сделать вывод о том, что правовым рамкам пост-Маастрихта, несмотря на их особое символическое значение, не удалось превратить парламент в действительно влиятельного актора.

Растущая изоляция Бундестага сопровождалась дебатами во всех странах Европейского союза относительно демократических основ последнего. В 2001 году Совет принял «Лаакенскую декларацию о будущем Европейского Союза» и призвал тем самым ЕС к большей демократичности, прозрачности и эффективности его работы. К слову, на Саммите ЕС в декабре 2001 г. было принято решение о создании специального Конвента, 105 участников которого были парламентариями, представляющими все органы Европейского союза. Задачей Конвента стала проверка ключевых вопросов в отношении будущего развития Союза для обеспечения как можно более ширококомасштабной и прозрачной подготовки Межправительственной конференции в 2004 году. В 2003 он представил проект Европейской конституции, который был подписан в Риме 29 октября 2004 года, но так и не вступил в силу. Впервые включение национальных парламентов в институциональную систему Европейского союза было рассмотрено именно в проекте Конституции ЕС.

Несмотря на то, что основные идеи Конвента стали очевидными еще на этапе его обсуждений, они не являлись достаточным условием для принятия нового законодательства в Германии. Фактически медленные темпы работы Конвента и последующая неопределенность, ставшая результатом неудавшихся конституционных референдумов во Франции и Нидерландах, в некоторой степени ограничили разработки немецких проектов. Большинство парламентариев знало о недостатках урегулирования пост-Маастрихта, так же как и о том, что Конституционные дебаты со временем неизбежно повлекут за собой дальнейшую законодательную адаптацию. Поэтому Бундестаг выбирал мелкомасштабные решения постепенных изменений, оставляя общие аспекты на более позднее время. Удобный момент для этого выдался в 2005–2006 годах, когда новая правящая Коалиция пришла к власти.

Ещё находясь в оппозиции, блок ХДС/ХСС неоднократно выступал против доминирования правительства в политике ЕС. Когда партия победила на выборах в Бундестаг в сентябре 2005 года, эта позиция получила правовое закрепление. Были приняты два закона: «Закон о расширении и укреплении Бундестага и Бундесрата в делах ЕС» (ноябрь 2005 г.) и «Соглашение Бундестага и правительства о сотрудничестве в делах ЕС» (сентябрь 2006 г.). Принятие данных нормативных актов свидетельствовало о неэффективном взаимодействии правительства и парламента на основе *EUZBBG* и *EUZBLG*. Однако вместо того, чтобы отменить эти законы, законодательство ФРГ решило их пересмотреть и переориентировать. В соответствии с новыми условиями правительство было обязано расширить круг вопросов для информирования Бундестага, например, относительно сроков Брюссельских заседаний, установить прямые нити взаимодействия между рабочими группами низшего звена правительства в Брюсселе/Берлине и парламентом и сообщать обо всех Брюссельских событиях фактической важности, речь идет о неофициальных встречах. В основном парламентарии с положительной стороны восприняли новые изменения [12, S. 47], однако некоторые исследователи настаивают на том, что даже в реформированной структуре члены парламента с неохотой используют нововведенные инструменты контроля [10].

Между тем Бундестаг попытался устранить организационные недостатки, внедрив новые рабочие группы и процедуры. Он принял широкий ряд мер с целью увеличения эффективности управления в ЕС. В данном ключе крайне важное значение имеет получение стратегически существенной информации. В декабре 2006 года Бундестаг создал специальный Отдел, большая часть штата которого уже имела прежде опыт работы в Брюсселе. Чиновники делегируются в данное подразделение парламентскими фракциями политических партий, уделяющими особое внимание контролю над тем, чтобы партийный спектр Бундестага был зеркально отражен. Государственные служащие в Брюсселе создают сети с Европейской комиссией, Европейским парламентом и Постоянным представительством Германии, а также с национальными и европейскими общественными организациями. Они должны обозревать арену ЕС и действовать в качестве системы раннего оповещения, отправляя сигналы Бундестагу во время процесса разработки программы действий в Брюсселе. Дополнительно в администрации Бундестага было создано новое подразделение РА 1 – Европа, состав которого также назначается парламентскими фракциями. Оно связано со специальным Отделом в Брюсселе и обладает актуальной информацией с европейской арены. Таким образом, РА 1 перенял некоторые функции Комитета Бундестага по Европейским делам, отвечая за «выстраивание приоритетов» в документах ЕС и непосредственно распределяя их по тем Комитетам Бундестага, к чьей юрисдикции они относятся. Например, директива ЕС в области предоставления убежища будет направлена в Правовой Комитет или по Внутренним делам [5]. Крайне важная роль РА 1 не вызывает сомнений: в 2007 году только около 800 из 20 000 документов ЕС – приблизительно 4% – были переданы парламентариям [14].

Наиболее значимой вехой в конституционных дебатах относительно укрепления национальных парламентов стала 12 статья Лиссабонского договора о ЕС от 2007 года, согласно которой национальные парламенты активно способствуют надлежащему функционированию Союза. Главный импульс этих новых норм состоит в применении принципа субсидиарности, который заключается в том, что ЕС в сферах, которые

не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого мероприятия не могут быть достаточным образом достигнуты государствами-членами на центральном, региональном или местном уровне; и двух протоколов: «О роли национальных парламентов в Европейском союзе», на основании которого Еврокомиссия теперь обязана направлять все документы, которые она представляет Европарламенту и Совету ЕС, одновременно также национальным парламентам, и «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности», в соответствии с которым каждый проект законодательного акта, который направляется национальным парламентам институтами ЕС, должен содержать вкладной лист, включающий сведения о влиянии данного законопроекта на возможные изменения национальных и региональных законодательств государств – членов ЕС [4]. На основе нового договора национальным парламентам предоставляется восемь недель, в течение которых они могут озвучить свои позиции в европейском законодательстве – и с этого момента законодательный процесс на европейском уровне приостанавливается. Фактически вышеупомянутое соглашение между правительством и парламентом содержит правила, которые намного более значимы, чем ограничение во времени. В частности, существующие соглашения обязывают немецкое правительство предоставлять Бундестагу подробную информацию о формировании законодательства ЕС, даже относительно неофициальных встреч и большей части внутрисударственной коммуникации. Такие условия позволяют Бундестагу, по крайней мере, де-факто стать не просто соучастником, но также и участником законодательного процесса ЕС.

Несмотря на ограниченное прямое влияние Лиссабонского договора, важное последствие для немецкого законодательства получило дело Конституционного суда Германии о соответствии нового договора Основному закону страны. В июне 2009 года Конституционный суд отклонил иск группы депутатов Бундестага, в частности фракции Левых, и нескольких профессоров права, считавших, что Лиссабонский процесс приведет к подрыву национального суверенитета Германии. Не соответствующим Конституции ФРГ суд признал сопроводительный закон к документу о ратификации Лиссабонского договора, уже принятый Бундестагом. Так, он подверг критике права и полномочия Бундестага и Бундесрата при принятии решений органами Евросоюза, посчитав их недостаточно прописанными.

В качестве реакции на вердикт Конституционного суда в ФРГ были приняты несколько новых законов, которые были обсуждены и доработаны во время парламентских летних каникул 2009 года. Самым значимым стал закон об «Ответственности за закон об интеграции», регулирующий участие Бундестага и Бундесрата в принятии поправок к главному закону, которые не подвергаются национальным процедурам ратификации [11]. Кроме того, закон определяет правила для процедур, касающихся принципа субсидиарности, и право Бундестага выступать против определенных положений. Все эти процедуры, без сомнения, важны для общей позиции Бундестага в политической системе ЕС. Однако большинство специалистов и в данной конъюнктуре сомневаются в том, что Бундестаг будет фактически использовать свои новые полномочия. Имеет место ограничение ими практической значимости в силу того, что не все процедуры новые и потому существенно не изменяют правил игры [Ibidem]. С другой стороны, это свидетельствует о том, что гибкие оговорки использовались довольно часто, прежде чем Лиссабонский договор установил свои новые правила [3]. Таким образом, у парламента появился намного более широкий потенциал влияния.

Три последующих закона были приняты в сентябре 2009 г. с большинством аспектов, напоминающих предлиссабонское урегулирование. Все три акта были повторно сформулированы на основе предыдущего законодательства: «Закон о расширении и укреплении прав Бундестага и Бундесрата в вопросах относительно Европейского союза», «Закон, вносящий поправки в *EUZBGG*» и «Закон, вносящий поправки в *EUZBLG*». Самым примечательным для исследования является первый закон. По требованию Конституционного суда правовая форма «соглашения» была изменена на «закон». Основная суть соглашения осталась прежней в сравнении с его последней версией от 2008 года, добавились лишь изменения главным образом относительно обязательства правительства сообщать Бундестагу о проблемах общей внешней политики, политики безопасности и оборонной политики. В отношении двух остальных законов были приняты лишь ограниченные изменения касательно сути отношений правительства и парламента: Бундестаг может теоретически использовать широкий диапазон инструментов для того, чтобы активно участвовать в доминируемых правительством процедурах принятия решений в Брюсселе.

В 2013 году *EUZBGG* усилил права парламентского участия и прояснил некоторые «серые» области предыдущего закона. Правительство должно информировать парламент о процессе переговоров на европейском уровне, однако в новом нормативном акте уточняется, что устные доклады, например уточнение даты заседания Комитета, не должны заменять письменных отчетов, они могут лишь служить их дополнением. Обязанность правительства информировать Бундестаг по всем вопросам деятельности ЕС теперь сводится и к встречам недавно созданного саммита еврозоны, даже несмотря на то, что он не является официальным установлением ЕС.

Традиционно принято считать, что Бундесрат имеет более сильную роль в делах ЕС, чем Бундестаг. Согласно 50 статье Основного закона ФРГ, «через посредство Бундесрата земли участвуют в законодательстве и управлении Федерацией и в делах Европейского Союза» [9]. В течение 1949-2005 годов Бундесрат был вовлечен приблизительно в 50 процентов всего федерального законодательства. После реформы федерализма в 2006 году этот процент снизился до 42, так как количество политических сфер с совместной компетенцией было сокращено. На сегодняшний день доминирующая позиция Бундесрата в немецкой политической системе осталась без изменений. Бундесрат вступил в конкуренцию за влияние в европейских делах гораздо раньше Бундестага. Объяснением тому служит не только самоограничение Бундесрата в иностранных делах, но также

и большая дистанция между немецкими землями и наднациональным ЕС, нежели между федеральным правительством и европейским уровнем. Бундесрат создал свой первый специальный комитет по делам ЕС – Комитет по общему рынку и зоне свободной торговли – в 1957 году и заменил его первым постоянным Комитетом, относящимся к «Вопросам касательно Европейского экономического сообщества» в 1965 году. Бундестаг не создавал своего подкомитета по европейским вопросам вплоть до 1987 года. Статус этих комитетов повысился особым образом после вступления в силу Маастрихтского договора. В 1980-х годах немецкие Земли начали создавать постоянные представительства в Брюсселе, у Бундестага их не было до 2007 года.

Бундестаг и Бундесрат по-разному проводят исследование европейских дел. Эта разница заключается в общем количестве принятых резолюций и типе документов, которые они направляют. В течение 2010-2012 годов Бундесрат принял 386 резолюций, связанных с европейскими делами, 336 (87%) из которых непосредственно относятся к документам из Европейской Комиссии. В тот же период Бундестаг одобрил 124 резолюции по вопросам ЕС, из которых лишь 38 (30,6%) напрямую относятся к документам Комиссии.

Столь значительное количество резолюций в Бундестаге удивительно в связи с тем, что компетенции Бундесрата не поддаются сильному влиянию европейских проектов, в отличие от Бундестага. Однако Бундесрат затрачивает больше времени, внимательно изучая эти проекты, и все в большей степени рассматривает Европейскую Комиссию в качестве адресата своих заключений.

С другой стороны, Бундестаг уделяет больше внимания исследованию документов Совета, особенно в отношении к проектам внешней политики, и инициирует резолюции, не относящиеся к политическим проектам любого европейского актора. Политические партии Бундестага также создают резолюции, относящиеся к ЕС, которые обсуждаются на пленарном заседании и необязательно являются результатом европейского участия. Бундестаг, к примеру, принял резолюцию относительно ситуации с кочующими синти и цыганами после сообщения об их жилищных условиях в Венгрии, привлечших общественное внимание, или же принял резолюцию о возможном присоединении Сербии к Европейскому союзу. Эти дискуссии не предшествовали конкретному проекту законодательства ЕС. В большинстве случаев федеральное правительство является адресатом резолюций, нежели европейские акторы, такие как Комиссия. Столь небольшое количество резолюций в Бундестаге, имеющих отношение к ЕС, может отразить тот факт, что он использует другие имеющиеся у него средства для влияния на разработку политики в ЕС, нежели тщательное исследование документов. Речь идет, к примеру, о воздействии на позицию правительства при помощи неформальных каналов.

В отличие от Бундестага, Бундесрат не столь активно использует публичные обсуждения и парламентские вопросы в качестве инструментов исследования европейских дел. Бундесрат заседает лишь около 12 раз в год, в то время как Бундестаг проводит в среднем 60 пленарных заседаний. Дискуссии в Бундесрате обычно не включают более одного спикера. Тем не менее, как уже отмечалось ранее, число резолюций Бундесрата в отношении ЕС в несколько раз превышает это число в Бундестаге. 24 апреля 2008 года немецкий Бундестаг ратифицировал Лиссабонский договор. В то время как правящая в этот период коалиция ХДС/ХСС и СДПГ поддержали договор, совместно с СвДП и Зелеными, большинство левых воздержались. Лиссабонский договор, о котором уже шла речь ранее, предоставил новые права национальным парламентам, в основном в отношении механизма контроля за соблюдением принципа субсидиарности. С точки зрения диссертанта, эффективность использования данного механизма и «Политического диалога» с Европейской Комиссией с 2006 года варьируется в Германии между Бундестагом и Бундесратом. К слову, политический диалог с национальными парламентами был инициирован Комиссией с целью усиления участия национальных парламентов в делах ЕС и увеличения парламентского и демократического измерения ЕС. 10 мая 2006 года Комиссия одобрила обращение к Совету, обозначенное как «Повестка дня Граждан – достижение результатов для Европы», указав, что с 1 сентября 2006 она будет передавать все новые законопроекты и документы непосредственно в национальные парламенты, призывая их реагировать с целью улучшения процесса разработки политики. В форме политического диалога национальные парламенты могут отправлять свои заключения Комиссии, которая должна дать ответ в течение трех месяцев. Данные заключения могут коснуться документов Комиссии или областей политики, которые входят в ее компетенцию. Если обоснованные мнения национальных парламентов не вызывают желтую или оранжевую процедуру карты, Комиссия отвечает на них. Заключения национальных парламентов и ответы Комиссии публикуются на веб-сайте Европейской Комиссии. Письменный политический диалог дополнен более широкими переговорами между Комиссией и национальными парламентами в форме встреч и контактов как на политическом, так и на административном уровнях. У большинства национальных парламентов существует практика регулярных встреч с членами Комиссии в Брюсселе и в соответствующих государствах-членах. Комиссия также очень часто представлена на политическом уровне и на парламентских встречах и конференциях. Кроме того, члены Комиссии посещают по необходимости заседания комитетов и представительств национального парламента [7].

Бундесрат был с самого начала весьма активным по отношению к диалогу. В результате сохранения Бундесратом дополнительных административных ресурсов – все 16 администраций немецких земель тщательно мониторят проекты ЕС – он увеличил число заключений от среднего показателя 16 за три года, с 2007 до 2009, до 27 в период с 2010 по 2012 годы [6].

Число заключений, представленных на рассмотрение Бундестагом внутри политического диалога, значительно ниже и не демонстрирует серьезных изменений. К тому же Бундестаг и Бундесрат не обязательно делают заключения по одним и тем же документам. Их политические предпочтения различаются не только исходя из разнящегося большинства, но также из-за отличной парламентской логики [2]. Парламентское

большинство в Бундестаге не было заинтересовано слишком туго связывать руки своему правительству во избежание ограничения его позиции на переговорах. Различное партийное большинство в Бундесрате свидетельствует о том, что подобная логика не обязательно относится и к земельному парламенту.

Такая же ситуация может наблюдаться в отношении механизма контроля за соблюдением принципа субсидиарности, где Бундесрат представил на рассмотрение больше обоснованных заключений, нежели Бундестаг. Механизм контроля над соблюдением принципа субсидиарности применяется в тех областях, где компетенции ЕС разделены с государствами-членами, и не относится к сфере ее исключительной юрисдикции (общая торговая политика) и к законодательным документам, таким как коммуникации или зеленые книги. Обосновывая свои мнения, национальные парламенты должны изложить причины, на основании которых они полагают, что рассматриваемый законодательный проект не выполняет принципа субсидиарности. Эти аргументированные заключения могут быть направлены Президенту Европейского парламента, Совету и Комиссии в течение восьми недель с момента передачи законодательного акта проекта на всех языках [8]. Комиссия отвечает на все аргументированные мнения, полученные от национальных парламентов. Однако формальное воздействие обоснованных заключений на законодательную процедуру зависит от их числа.

Каждому национальному парламенту отведено по 2 голоса. Общее количество голосов на сегодняшний день равно 56. Если обоснованные мнения выразят, по крайней мере, более трети парламентов стран ЕС, а в случае если законопроект представлен в области свободы, безопасности и справедливости – более четверти голосов, инициирована процедура «желтой карточки». Речь идет о признании особой роли национальных парламентов в сфере, в которой они до настоящего времени располагали реальной властью и правом контроля лишь в ходе одобрения международных договоров.

Обоснованные мнения, выраженные большинством голосов национальных парламентов, и проект, представленный в соответствии с обычной законодательной процедурой, являются основанием процедуры «оранжевой карты». Это означает, что Комиссия должна пересмотреть свое предложение. На основе обзора Комиссия может принять решение – утвердить, исправить или отозвать данное предложение, аргументировав свое решение. Если Комиссия настаивает на своем законопроекте, она должна объяснить Европейскому парламенту и Совету, каким образом предложение выполняет принцип субсидиарности. При таких обстоятельствах Европейский парламент и Совет должны высказать свое мнение до завершения первого чтения. Если большинство членов Европейского парламента или 55% членов Совета простым большинством приходят к мнению, что предложение принципу субсидиарности не соответствует, проект отклоняется. Это означает прекращение законодательной процедуры.

На сегодняшний день процедура «желтой карточки» была инициирована дважды. В 2012 году в отношении предложения Комиссии по постановлению Совета об осуществлении права принять коллективные меры в контексте свободы на создание и оказание услуг, так называемое «II-предложение Монти» – СОМ (2012). Обоснованные мнения были высказаны 12 палатами национальных парламентов, представляющих в общей сложности 19 голосов, в то время как был установлен порог до 18 голосов.

После оценки полученных аргументированных мнений Комиссия не сочла, что принцип субсидиарности был нарушен. Однако, учитывая выраженное мнение и контекст обсуждений среди заинтересованных сторон, она решила 26 сентября 2012 года отозвать предложение. Ответы были направлены в палаты, мнение которых было предоставлено, отказ был опубликован в Официальном издании 16 апреля 2013 года.

В 2013 году процедура «желтой карточки» была вызвана в отношении предложения Комиссии по постановлению Совета о Европейской прокуратуре, также обозначенного «European Public Prosecutor's Office-предложение» – СОМ (2013). Поскольку предложение было представлено на рассмотрение в сфере свободы, безопасности и справедливости, для того чтобы инициировать процедуру «желтой карточки», были необходимы в общей сложности 14 голосов (1/4 из 56). По истечении крайнего срока Комиссия получила обоснованные мнения, соответствующие 18 голосам от 14 палат. После тщательного изучения вопроса Комиссия посчитала, что принцип субсидиарности был выполнен, и решила ввести предложение [Ibidem]. До настоящего времени процедура «оранжевой карты» ни разу не была вызвана.

В целом следует отметить, что однопалатный парламент ФРГ – Бундестаг и Федеральный совет – Бундесрат хорошо подготовлены к вызовам европейской интеграции, особое значение в данном контексте приобретают вышеизложенные способы контроля законодательных органов за деятельностью правительства в отношении Европейского союза. Непонимание вызывает лишь редкое использование парламентариями ФРГ своих контрольных функций в полном объеме, возможно, из-за нежелания регулярно выступать против собственного правительства. Ведя речь о более длительной перспективе, однако, можно утверждать, что у парламентариев есть необходимый потенциал для адаптации своей деятельности, ориентируясь не только на немецкую демократию, но и на политическое пространство ЕС в целом. Это может привести к реконтекстуализации правовых и социальных норм. Поэтому в будущем, несомненно, возможны изменения парламентской деятельности в условиях европейской интеграции.

Список литературы

1. **Витцтум В. Г.** Международное право. М. – Берлин: Инфотропик Медиа, 2011. 962 с.
2. **Auel K.** Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs // European Law Journal. 2007. Vol. 13. Issue 4. P. 487-504.
3. **Becker P., Maurer A.** Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU. Berlin, 2009.

4. **Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union** [Электронный ресурс] // Official Journal of the European Union. 2012. Vol. 55. Issue C326. URL: http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026en.pdf (дата обращения: 02.10.2014).
5. **Demuth C.** Der Bundestag als lernende Institution. Eine evolutionstheoretische Analyse der Lern- und Anpassungsprozesse des Bundestages, insbesondere an die Europäische Integration. Baden-Baden, 2009. 257 S.
6. **European Commission. Annual Reports** [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/political_dialogue_en.htm#protocol1 (дата обращения: 23.03.2015).
7. **European Commission. The Political Dialogue** [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/political_dialogue_en.htm#protocol1 (дата обращения: 23.03.2015).
8. **European Commission. The Subsidiarity Control Mechanism** [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/subsidiarity_en.htm#protocol2 (дата обращения: 23.03.2015).
9. **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/> (дата обращения: 05.02.2015).
10. **Hoelscheidt S.** The German Bundestag Must Apply Its Sound Rules More Effectively. Berlin: Manuscript, 2008.
11. **Hoelscheidt S., Menzenbach S., Schroeder B.** Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkomentar // Zeitschrift für Parlamentsfragen. 2009. Vol. 40. No. 4. S. 758-773.
12. **Schaefer A., Roth M., Thum C.** Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages // Integration. 2007. Vol. 30. No. 1.
13. **Universal Declaration on Democracy** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipu.org/Cnl-e/161-dem.htm> (дата обращения: 23.05.2015).
14. **Wolter A.** Die Europäisierung des Deutschen Bundestages: Manuskript. Frankfurt, 2008.

ADAPTATION OF FEDERAL INSTITUTIONS OF POLITICAL MISSION OF GERMANY TO THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

Fedorova Svetlana Sergeevna
Saint Petersburg State University
lanka-f@yandex.ru

The article is devoted to the adaptation of the federal institutions of political mission in Germany to the conditions of European integration. The author pays particular attention to the activity of the Bundestag and the Bundesrat in European issues, as well as changes in German legislation as a result of coming into force of the Treaty on the European Union. In this sense, the author poses a problem to find out how the state legislative authorities of the Federal Republic of Germany are prepared for the challenges of European integration.

Key words and phrases: The Federal Republic of Germany; institutions of political mission; The Bundestag; The Bundesrat; The European Union; European integration; The Treaty of Lisbon; principle of subsidiarity.

УДК 165.12

Философские науки

В статье обосновывается тезис о том, что не существует «особых типов разума» или «локальных типов рациональности», но есть единый человеческий разум, исторически развивающийся и решающий практические, познавательные и любые иные проблемы методами и средствами, соответствующими характеру данных проблем. Действительные различия в мыслях или способах жизнедеятельности людей являются воплощениями не множества «рациональностей», а одной и той же рациональности как универсальной, атрибутивной характеристики социальной формы бытия.

Ключевые слова и фразы: разум; рациональность; тип рациональности; атрибут социальности.

Чернякова Наталия Степановна, д. филос. н., профессор
Российский государственный педагогический университет имени А. И. Герцена
Cherns2011@yandex.ru

К ВОПРОСУ О ТИПАХ РАЦИОНАЛЬНОСТИ[©]

Особенности рационального познания мира рассматривались в XX в. во множестве различных философских и гуманитарных контекстов [1-6; 8; 9; 11; 13]. Не будет преувеличением сказать, что к началу XXI в. идея «типов рациональности» обрела статус методологического принципа в исследованиях как истории культуры в целом, так и ее отдельных феноменов (философии, науки, религии, искусства, политики и т.д.). Указание на особый «тип рациональности» рассматривается сегодня как необходимое основание для понимания любых иных различий между субъектами культуры или результатами их деятельности.

В методологии научного познания употребление термина «рациональность» всегда было частью идеологического самообоснования науки в качестве «высшего», «лучшего», «наиболее эффективного» и т.п. способа