

УДК-32

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-4-92-101

**ОДИН ХОРОШО, А ТРИ ЛУЧШЕ? ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ
В СИСТЕМАХ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ.
СЛУЧАЙ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ В ГЕРМАНИИ (2000–2003)**

М. С. Борисенко

Борисенко Максим Сергеевич, приглашенный преподаватель,
Департамент политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», Санкт-Петербург, Россия.
E-mail: msborisenko.sp@gmail.com (ORCID: 0009-0004-0795-3055).

Аннотация

Существующая литература о многоуровневом управлении предполагает, что взаимодействие между акторами на разных уровнях приводит к успешной, более эффективной имплементации политических курсов. На примере неудачной военной реформы 2000–2003 гг. в Германии мы показываем, что организация власти в соответствии с принципами многоуровневого управления может усложнить реализацию реформ. Особое внимание уделяется тому, как акторы на наднациональном и региональном уровне стараются использовать возможности, не предусмотренные установленными правилами. Формулируя гипотезы с помощью нисходящего подхода к имплементации политических курсов, мы используем метод отслеживания процессов и вторичные данные (документы, материалы СМИ и интервью, взятые другими исследователями), чтобы доказать свой тезис. По результатам исследования мы можем утверждать, что наднациональные институты косвенно повлияли на создание проекта реформы. Кроме того, мы утверждаем, что региональные акторы, не заинтересованные в экономических потерях, будучи группой интересов, напрямую задействованной в имплементации реформы, своими действиями привели к снижению поддержки реформы и к прекращению потока ресурсов, необходимых для ее реализации.

Ключевые слова: многоуровневое управление; Европейский союз; политические курсы; институты; реформы; Германия; военные реформы.

Введение

Изменение политического курса, или иначе реформа – трудоемкий процесс. Препятствия для успешного реформирования могут возникнуть на каждой из стадий: от формулирования замысла реформы (Sabatier & Weible, 2007; Kingdon, 2003) до ее имплементации на низовом уровне (Miller, 2005). Усложнение системы управления способно привести к большему числу преград. Так, в федерациях изменение политических курсов часто затрудняется из-за появления новых вето-игроков на региональном уровне, которые отсутствуют в централизованных политических системах и которые вынуждают федеральное правительство идти на компромиссы в сферах совместной юрисдикции (Scharpf, 1988).

Этот текст посвящен одной из подобных преград, которая вызвана специфической структурой организации политической власти, называемой «многоуровневое управление» (multi-level governance). Многоуровневое управление – это такая структура, в которой власть в рамках одной системы распределена между несколькими субъектами (уровнями), каждый из которых обладает собственной юрисдикцией (Hooghe & Marks, 2003).

Задача статьи – показать, что организация власти в рамках системы многоуровневого управления усложняет процесс реформирования на национальном уровне. Важно отметить, что мы оставляем за скобками очевидный аргумент о том, что увеличение числа уровней приводит к увеличению числа вето-игроков и усложняет координацию в областях совместного ведения (Scharpf, 2010). Действительно, в таких системах наднациональные и региональные акторы субъектны, а значит, будут стараться максимизировать свою полезность с помощью установленных правил и процедур. Однако мы утверждаем, что наднациональные акторы будут стараться также повлиять и на те сферы, где национальные правительства обладают исключительным правом принятия решений.

Для проверки нашего предположения мы анализируем оборонную реформу 2000–2003 гг. в ФРГ. Сама реформа предполагала уменьшение штатной численности бундесвера, изменение его организационной структуры и механизмов работы (в том числе закупок). Кроме того, предполагалось решение множества проблем, связанных с отсутствием элементов вооружения, снаряжения и запасных частей в вооруженных силах, а также наращивание закупок нового оборудования и запуск новых оборонных программ. Однако по причинам, которые мы опишем ниже, некоторые цели были достигнуты лишь частично, а многие не были достигнуты совсем. По этой причине реформа считается неуспешной. Активная разработка реформы велась с 1998 по 2000 г. Основная реализация происходила с 2000 по 2003 г. С 2003 по 2005 г. проводилась частичная реализация измененного проекта реформы. С 2005 по 2010 г. действия по реформированию бундесвера фактически не проводились.

Случай оборонной реформы 2000–2003 гг. в ФРГ был выбран по нескольким причинам.

Во-первых, оборонная реформа ФРГ 2000–2003 гг. – это пример реформы, инициированной национальным правительством, которое является частью системы многоуровневого управления. Германия является частью ЕС и НАТО. Одна из отличительных черт ЕС – это наличие функционирующих наднациональных институтов, которые обладают своей юрисдикцией, сферами исключительного и совместного ведения и политической субъектностью. НАТО, в свою очередь, занимается организацией, планированием и координацией военных операций и проектов, а также обладает собственными органами управления, независимыми напрямую от национальных правительств. С другой стороны, Германия – это федерация, в которой регионы обладают реальной автономией в ряде политических сфер. Таким образом, национальное правительство ФРГ включено в продолжающиеся переговоры с политическими акторами на наднациональном и национальном уровне с разграничением сфер совместного и исключительного ведения между акторами на всех уровнях.

Во-вторых, оборонная реформа 2000–2003 гг. является девиантным случаем. Дело в том, что оборонная политика является сферой исключительного ведения федерального правительства Германии как по внутреннему законодательству, так и по законодательству ЕС. Таким образом, мы должны ожидать успешную имплементацию подобной реформы, ведь количество вето-игроков, задействованных в процессе, минимально, а разработка и реализация реформы целиком зависят от федерального правительства. Тем не менее эта реформа была неудачной. В то же время реформы в области рынка труда (Bernhard et al., 2008; Bradley and Kuegler, 2019), социальной политики (Hering, 2008) и федерализма (Scharpf, 2008; Kaiser & Vogel, 2019), проводившиеся в 1990–2010 гг., были более успешными, несмотря на то, что они находятся в сфере совместного ведения федерального и региональных правительств. Хоть эти политические курсы и требовали большей координации действий между разными уровнями, они не стали заложниками «ловушки совместного принятия решений» (Scharpf, 1988), а были реализованы.

В-третьих, оборонная политика является сферой, где решения принимаются исключительно национальным правительством, а значит, согласно логике систем многоуровневого управления, мы не должны ожидать вмешательства наднациональных и региональных институтов в реформу, ведь выработанных и установленных правил для этого нет.

Чтобы определить влияние наднациональных и региональных акторов на оборонную реформу, нам необходимо узнать, *каковы причины провала оборонной реформы в ФРГ 2000–2003 гг.* Проследив процесс принятия и имплементации этого политического курса, мы сможем выяснить, каким образом и на каком этапе искомые акторы вмешивались в него. Для этого мы опираемся на нисходящий подход к имплементации политических курсов (top-down implementation approach) (Sabatier, 2005). В исследовании использованы данные из открытых источников: документы, статьи СМИ и интервью, взятые другими исследователями у непосредственных участников процесса. Для анализа информации в работе использован метод отслеживания процессов (process-tracing) (Collier, 2011). Он позволяет детально отследить интересующие нас процессы, а также обладает аппаратом, необходимым для верификации полученных результатов.

Далее в тексте мы сначала опишем гипотезы, затем более подробно остановимся на методе анализа данных, а после этого раскроем процесс разработки и имплементации реформы. В заключении мы определим основные способы, которые использовали наднациональные и национальные акторы, чтобы повлиять на оборонную реформу.

Гипотезы

В нашем исследовании мы исходим из предположения, что в системах многоуровневого управления наднациональные и национальные акторы не ограничиваются сферами совместного ведения, но также стремятся вмешаться в принятие решений там, где национальные правительства обладают исключительными полномочиями. Чтобы проверить это предположение, мы используем нисходящий подход к имплементации политических курсов (Sabatier, 2005). Нисходящий подход исследует результативность реформ с точки зрения разработчиков и основных акторов, заинтересованных в успешной реализации политического курса. Поскольку политика в сфере обороны относится к исключительному ведению федерального правительства Германии, благодаря нисходящему подходу мы сможем проследить последовательность действий правительственных акторов при разработке и имплементации реформы и определить, в какой момент и каким образом наднациональные и региональные акторы могли на него повлиять.

Нисходящий подход предлагает шесть критериев, соблюдение каждого из которых необходимо для успешной имплементации политического курса.

Согласно первому критерию, чтобы реформа была успешной, ее цели и задачи должны быть четкими и последовательными. Ясность целей реформы помогает обосновывать для других акторов ее необходимость и лучше контролировать ее реализацию, сравнивая текущее положение дел с искомым. Последовательность необходима, чтобы исключить противоречия в процессе имплементации и повысить эффективность процесса. Цели и задачи формулируются во время разработки реформы. Исходя из этого, если наднациональные или региональные акторы не заинтересованы в успехе, то они будут стремиться повлиять на их постановку и поучаствовать в процессе разработки.

Второй критерий говорит о том, что реформа не будет успешной, если в ее основе не лежит адекватная каузальная теория. Иными словами, в проекте реформы должно быть отражено, почему и зачем должны быть предприняты те или иные шаги в реформе. В ином случае общество и акторы, задействованные в реализации реформы, могут не понять замысел и менее активно содействовать успеху политического курса. Наднациональные и региональные акторы могут постараться повлиять на формулирование такой теории, войдя в команду разработчиков.

Третий критерий предполагает, что имплементацию необходимо законодательно структурировать так, чтобы усилить поддержку (compliance) со стороны чиновников и целевых групп, участвующих в реализации политического курса. Иными словами, проект реформы должен быть составлен так, чтобы облегчить имплементацию реформы путем создания необходимых стимулов, механизмов преодоления возможных препятствий и ограничения числа вето-точек. Наднациональные и региональные акторы на стадии разработки могут постараться усложнить структуру или увеличить число вето-точек, включив своих акторов, чтобы увеличить контроль над реализацией реформы.

Четвертый критерий предполагает наличие квалифицированных и заинтересованных исполнителей. Если бюрократы, реализующие реформу, не будут достаточно заинтересованы в ее успехе, то они могут саботировать процесс, а если они не будут достаточно квалифицированными, то не смогут эффективно выполнять свои задачи. Таким образом, если в процесс имплементации будут включены наднациональные или региональные акторы, они могут саботировать реализацию политического курса, если посчитают его невыгодным для своих интересов.

Согласно пятому критерию, для успеха политического курса важна поддержка групп интересов и ключевого актора на протяжении всего периода реализации. Такая поддержка обеспечит доступ к необходимым ресурсам. Кроме того, ключевой актор обладает необходимым влиянием и полномочиями, чтобы повысить приоритет реформы для других бюрократов или же саботировать ее процесс. Наднациональные и региональные акторы могут быть группами интересов, а также иметь влияние на ключевого актора. Они могут воспользоваться тем и другим, чтобы препятствовать имплементации реформы.

Наконец, шестой критерий требует, чтобы социально-экономические условия, влияющие на политическую поддержку или лежащие в основе каузальной теории, оставались стабильными. Иными словами, внутренние или внешние потрясения могут поставить под сомнение саму необходимость проведения реформы или же уменьшить поддержку групп интересов или ключевого актора. Наднациональные и региональные акторы могут стремиться к созданию подобных ситуаций, если они не заинтересованы в успехе реформы.

Суммируя, мы можем представить роль наднациональных и региональных акторов следующим образом. Во-первых, на стадии проектирования реформы наднациональные и региональные ак-

торы могут стремиться войти в состав разработчиков. Это может произойти по двум причинам: 1) акторы могут стремиться повлиять на содержание реформы путем участия в разработке целей, задач, каузальной теории и законодательной схемы имплементации так, чтобы реформа отвечала их интересам, увеличивала их выгоду; 2) акторы могут хотеть саботировать реформу, поскольку ее имплементация невыгодна для них, поэтому они будут стараться заложить противоречия в ее проект. Во-вторых, на стадии имплементации реформы наднациональные и региональные акторы могут стремиться использовать свое положение вето-игрока и реализатора реформы или влияние на группы интересов и ключевого актора, чтобы саботировать имплементацию политического курса, если он невыгоден им.

Поскольку соблюдение каждого критерия является необходимым условием для реализации реформы, несоответствие хотя бы по одному из них будет обозначать ее провал. Таким образом, есть шесть гипотез, объясняющих провал оборонной реформы.

Список гипотез

Вмешательство наднациональных и региональных акторов привело к формулированию нечетких и непоследовательных целей и задач	Г1
Вмешательство наднациональных и региональных акторов повлияло на адекватность каузальной теории	Г2
Вмешательство наднациональных и региональных акторов привело к тому, что процесс имплементации не был структурирован так, чтобы повысить поддержку имплементирующих бюрократов и целевых групп	Г3
Наднациональные и региональные акторы повлияли на наличие преданных и квалифицированных бюрократов – исполнителей	Г4
Действия наднациональных и региональных акторов привели к прекращению поддержки групп интересов и ключевого актора в процессе имплементации реформы	Г5
Действия наднациональных и региональных акторов привели к изменению социально-экономических условий, подорвавших политическую поддержку или каузальную теорию	Г6

Методы сбора и анализа данных

Для сбора эмпирических данных в этой работе использован контент-анализ. Он предназначен для анализа массивов текстовых данных и позволяет: 1) отслеживать частоту появления в тексте отдельных слов и идиом и 2) отслеживать скрытое «междустрочное» содержание, которое может присутствовать в тексте. (Halperin & Heath, 2020: 376). Таким образом, этот метод использован, чтобы обнаружить информацию, относящуюся к интересующим нас гипотезам.

В нашем исследовании мы опираемся на несколько блоков данных. Во-первых, это источники, произведенные разработчиками реформ в 1998–2000 гг. Нас интересуют проекты самих реформ и другие сопутствующие документы, которые раскрывают суть подходов к реформированию и модели, на которые разработчики ориентировались. Во-вторых, это правительственные документы, произведенные Министерством обороны ФРГ, парламентом ФРГ, а также офисом Парламентского комиссара по делам вооруженных сил с 1994 (один электоральный цикл до начала активной разработки реформы) по 2010 г. (начало следующей реформы бундесвера). Эти органы власти занимаются реализацией военных реформ, мониторингом их эффективности, а также выявлением и анализом проблем бундесвера. Такие источники содержат информацию о ходе реформ и позволяют оценить их эффективность с помощью сравнения заявленных целей и реальных результатов. В-третьих, это интервью, взятые другими исследователями у непосредственных участников событий и экспертов, связанных с исследуемой нами реформой. Такие данные позволяют дополнительно триангулировать обнаруженные факты. В-четвертых, это данные СМИ с 1998 по 2010 г., позволяющие обнаружить информацию о ходе реформы и проблемах, возникших в процессе ее реализации.

Для анализа данных в нашем исследовании используется метод отслеживания процессов. Отслеживание процесса – это индуктивный метод, основанный на логике необходимых и достаточных условий (Collier, 2011). Он предназначен для обнаружения каузальных связей в исследованиях с малым числом случаев (Ricks & Liu, 2018: 842). Метод отслеживания процессов предполагает последовательный поэтапный анализ первичных и вторичных источников информации с целью проверки гипотез на длительном временном интервале. Найденные доказательства для каждой гипотезы проходят через четыре логических теста: «Солома-на-ветру» (найденное доказательство не является ни необходимым, ни достаточным для подтверждения гипотезы), «Обручи» (найденное доказательство является необходимым, но недостаточным для подтверждения гипотезы), «Дымящееся ружье» (найденное доказательство является достаточным, но не необходимым для подтверждения гипотезы), «Двойное решающее» (найденное доказательство является необходимым и достаточным для подтверждения гипотезы).

В рамках типичного исследования с использованием этого метода ученый ставит цель определить каузальный механизм (или причину) того, почему произошли определенные события. Для этого с помощью теорий он выстраивает модель (или гипотезы) о том, какие события или действия привели к изучаемому результату. Сами гипотезы представляют собой ожидания, цепь событий от начальной точки к конечной. Достоверность последовательности и проверяется в исследовании. В нашем случае, в связи со спецификой теории (согласно нисходящему подходу, провал любого из шести критериев является необходимым и достаточным условием для провала всей реформы), наши гипотезы выглядят не как схематичная модель, а как шесть отдельных предположений. В рамках следующего шага исследователь погружается в контекст событий с помощью первичных и вторичных источников данных, пропуская обнаруженные факты через четыре логических теста, чтобы подтвердить или опровергнуть свои теоретические ожидания.

Случай оборонной реформы 2000–2003 гг. предполагает две стадии: разработку реформы и имплементацию. Разработка реформы происходила вплоть до ее принятия парламентом в 2000 г. Реализация реформы ограничена 2003 г., поскольку в этом году был принят новый пакет документов, изменяющий предыдущую реформу, ее логику и задачи.

Причины провала оборонной реформы ФРГ 2000–2003 гг.

Роспуск Организации Варшавского договора в 1991 г. привел к изменению обстоятельств: с одной стороны, единственный крупный противник НАТО в Европе прекратил свое существование, с другой – по всему миру начали возникать локальные очаги нестабильности и хрупкие государства (fragile states). Чтобы адаптироваться к новым условиям, страны НАТО начали разрабатывать новую стратегию использования вооруженных сил. Основной идеей стал переход от «стационарных армий» с большим количеством тяжелого вооружения, предназначенных для крупномасштабных боевых действий, к меньшим по размеру, более мобильным контингентам, способным в короткие сроки переместиться в необходимую часть света и развернуться для решения необходимых задач. Германия не стала исключением и также прорабатывала возможность подобных изменений¹. Однако в случае ФРГ изменений в структуре вооруженных сил было недостаточно. Законодательно немецкая армия (бундесвер) не могла использоваться для решения внешнеполитических задач за рубежом, как того требовал новый подход НАТО. По этой причине развернулось широкое обсуждение, известное как Out-of-Area-Debate, о необходимости нового законодательства, снимающего ограничения. Эти дебаты завершились решением Федерального конституционного суда ФРГ, согласно которому каждое новое развертывание за рубежом должно быть санкционировано простым большинством голосов в федеральном парламенте^{2,3}.

По результатам этих обсуждений бундесвер расширил свое участие в международных операциях и принял участие в конфликте в Косово в 1999 г. Во время конфликта в армии были выявлены проблемы, что вкупе с назначением нового правительства Шредера в 1998 г. открыло окно возможностей для военной реформы. В результате министр обороны Рудольф Шарпинг создал Комиссию

¹ Biehle, A (1994). *Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte, Jahresbericht (36. Bericht)*. Bonn: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 1995. P. 4; Marienfeld, C. (1995) *Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte, Jahresbericht (37. Bericht)*. Bonn: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 1996. P. 34.

² Дебаты завершились в 2005 г. принятием Закона о парламентском участии (Parlamentsbeteiligungsgesetz), который регулировал условия, при которых вооруженные силы могли бы развертываться за рубежом.

³ Statement by the Press Office of the Federal Constitutional Court. Press Release No. 29/1994 (1994), 12 July. URL: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/1994/bvg94-029.html> (accessed 7 June 2024).

«О будущем бундесвера», также известную как «Комиссия Вайцзеккера», по имени ее главы – бывшего федерального президента Рихарда фон Вайцзеккера. При разработке своего проекта реформы члены комиссии опирались в первую очередь на документы, разработанные наднациональными акторами⁴, такими как НАТО, Совет Министров ЕС и Европейский Совет (Г1–Г3 – «Обручи»). Ввиду этого общая логика их проекта соответствовала курсу наднациональных акторов и коротко могла быть описана как создание нового, «антикризисного» бундесвера. Эти убеждения можно проследить в отчете Вайцзеккера⁵, который был опубликован 23 мая 2000 г. За год своего существования комиссии не удалось собрать достаточно ресурсов для продвижения своего проекта реформы. Самое главное, что ее членам не удалось заручиться поддержкой ключевого лица, принимающего решения в политической подсистеме бундесвера, министра обороны, у которого был свой проект реформы, впрочем, схожий тем, что был предложен «Комиссией Вайцзеккера». В итоге 14 июня 2000 г. был принят другой проект реформирования бундесвера. «Реорганизация бундесвера» была разработана Министерством обороны и поддержана Рудольфом Шарпингом. Поскольку он был ключевым лицом, принимающим решения в сфере оборонной политики, его поддержка имела решающее значение. Стоит отметить, что он также был членом правящей на тот момент партии, СДПГ.

Выбор момента для реформирования в 1999 г. был умеренно удачным. С одной стороны, к этому моменту Парламентский комиссар по вооруженным силам уже несколько лет подряд писал о проблемах бундесвера (устаревшая структура, проблемы снабжения и пр.). С другой стороны, конфликт в Косово актуализировал эти проблемы, сделав их более наглядными. Однако правительство Шредера не считало оборонную реформу основным приоритетом и было больше обеспокоено социальными проблемами и безработицей⁶.

Однако у коалиции Шарпинга не хватало ресурсов для эффективной имплементации реформы. Должности министра обороны и членства в СДПГ было достаточно, чтобы пролоббировать принятие реформы, но оказалось недостаточно, чтобы обеспечить ее последующую поддержку. Канцелярия канцлера не поддержала реформу, поскольку между министром обороны и канцлером возник конфликт, а Шарпинг начал восприниматься скорее как соперник Шредера⁷.

В сентябре 2000 г. в результате четырехмесячного планирования Министерство обороны представило дорожную карту реформы. В целом, предложенные изменения можно отнести к трем направлениям: изменение структуры вооруженных сил, изменение численности вооруженных сил и изменение системы материального обеспечения⁸. Причем приоритет отдавался структуре и численности.

Мы не будем разбирать первое направление, поскольку изменение организационно-штатной структуры в целом не задействует большого числа акторов за пределами бундесвера. Исходя из этого, мы уделим больше внимания нововведениям, связанным с персоналом и снабжением.

Согласно плану Шарпинга предполагалось уменьшить численность армии с 340 000 до 280 000 человек. Причем основной этап реформы должен был завершиться в 2003 г. с сокращением численности персонала до целевых показателей к 2010 г.⁹. Изменение системы материального обеспечения предполагало четыре шага: 1) создание Совета по вооружениям, 2) внедрение новой концепции материально-технического обеспечения, 3) изменение процедур закупки и 4) создание ГЕББ (GEBB) – подразделения Министерства обороны для оказания консультационных услуг бундесверу¹⁰.

Совет по вооружениям должен был осуществлять межведомственную координацию закупок для нужд бундесвера, но ему отводилась по большей части консультативная роль¹¹, а кроме того, было не до конца ясно, как он должен был функционировать с точки зрения процедуры. Касательно мате-

⁴ На такие документы, как: NATO's Updated Strategic Concept and Defense Capabilities Initiative (DCI) (Апрель 1999); The WEU Bremen Declaration (Май 1999); The European Council Declaration on Strengthening the Common European Security and Defence Policy (CESDP) (Июнь 1999); The Conclusions of the Helsinki European Council on CESDP and the NHG, (Декабрь 1999).

⁵ Die Zukunft Der Bundeswehr. Kurzfassung des Berichts im Wortlaut (2000). URL: <http://www.agfriedensforschung.de/themen/Bundeswehr/buwe-kommission.html> (accessed 7 June 2024).

⁶ Интервью, Министерство финансов, Бонн, 28 августа 2002 (Цит. по: Dyson, 2005); Интервью, Берлин, 18 августа 2002 (Цит. по: Dyson 2005).

⁷ Schradi J. (2001) 'Streicheleinheit nach dem Nasenstüber. Scharping bekommt endlich Applaus vom SPD-Parteitag - als Chef der Programmkommission', *Badische Zeitung*, 23 November. URL: <https://www.badische-zeitung.de/streicheleinheit-nach-dem-nasenstueber> (accessed 7 June 2024).

⁸ Der Bundesminister der Verteidigung. *Neuausrichtung der Bundeswehr. Grobausplanung Ergebnisse und Entscheidungen*, 2000. URL: <https://www1.wdr.de/archiv/bundeswehrreform/neuausrichtung-bundeswehr-zeitplan-100.pdf> (accessed 7 June 2024).

⁹ Ibid. P. 24.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

риального обеспечения авторы документа заявили, что изменение структуры бундесвера вместе с изменением международных обязательств Германии требует нового подхода к материальному планированию и закупкам вместо развития старого¹². Таким образом, вместо конкретных мер они объявили о новой концепции материально-технического обеспечения, которая ответила бы на вопросы о том, какие материалы и оборудование необходимы для соответствия новому профилю возможностей бундесвера, какое оборудование должно быть приоритетным в условиях ограниченных финансовых ресурсов и как оно должно использоваться¹³. Эту концепцию планировалось опубликовать в конце 2000 г. При этом авторы представили четкий перечень приоритетов военных закупок. Изменение процедур закупки было направлено на сокращение количества стадий, а следовательно, на ускорение процесса. Несмотря на отсутствие точных этапов реализации этой новой процедуры, причинно-следственная логика, лежащая в ее основе, как и сам механизм, были представлены довольно четко¹⁴. В перечень задач ГЕББ входила разработка и поддержка в реализации программ приватизации. Также ГЕББ должен был участвовать в программах, связанных с невоенными задачами, такими как обеспечение питания, одежды и транспорта¹⁵. Кроме того, эта организация была вовлечена в большое количество приватизационных процессов, связанных с Минобороны в начале и середине 2000-х гг.

Несмотря на наличие неопределенности в планировании некоторых аспектов реформы в части обеспечения, мы не можем сказать о том, что они были вызваны влиянием наднациональных или региональных акторов. Скорее, мы склонны полагать, что это был результат ошибок непосредственных разработчиков реформы из Министерства обороны (Г1, Г2 – «Солома-на-ветру»).

Снабженческая часть военной реформы планировалась исходя из идеи решения проблем закупок за счет приватизации территорий, не связанных напрямую с военной деятельностью, и централизации всех оставшихся частей военной логистики и снабжения. С учетом финансовых ограничений, при которых предполагалось проведение реформы, и сокращения персонала, причинно-следственная теория звучит адекватно (Г2 – «Солома-на-ветру»).

Вскоре после начала реализации реформа встретила сопротивление. Все изменения необходимо было провести в условиях постоянно сокращающегося военного бюджета¹⁶, поэтому большую часть финансирования реформы планировалось получить за счет закрытия военных баз и сокращения персонала¹⁷. Однако правительства земель и муниципалитетов были против этого, поскольку это отрицательно сказалось бы на их бюджетах. Вокруг военных баз формировались моногорода, экономика которых была завязана на обслуживании этих баз. Когда они закрывались и приватизировались, то небольшие города оставались без источников дохода и без рабочих мест. По этой причине региональные правительства старались предотвратить закрытие и приватизацию. Нет информации о том, ожидали ли разработчики реформы подобного развития событий, однако можно сказать, что реформа встретила активное сопротивление со стороны региональных акторов, с которым министр обороны не смог справиться (Г1 – «Солома-на-ветру», Г5 – «Дымящееся ружье», Г6 – «Двойное решающее»). Это привело к закрытию меньшего количества баз, чем ожидалось. Для обсуждения этой проблемы в феврале 2001 г. была начата серия консультаций с правительствами земель (Scharping, 2001: 9). В результате к 2002 г. было получено лишь 438,1 млн немецких марок вместо запланированных 1,8 млрд (Dyson, 2005: 369). Поскольку собрать деньги на реализацию реформы было проблематично, бюджеты оружейных проектов были урезаны (Ibid: 370) (Г6 – «Дымящееся ружье»).

В итоге, в моменте оборонная реформа могла быть охарактеризована таким образом: «СДПГ была привязана к провальной политической концепции. Продолжающаяся приверженность Германии территориальной обороне и закупке стационарной артиллерии имела серьезные последствия для способности бундесвера выполнять задачи по кризисному регулированию, что привело в ярость британцев. Проекты вооружений, такие как транспортный самолет А-400-М..., были скомпрометированы, а инвестиции по-прежнему находились значительно ниже целевого показателя в 30 процентов – то есть 23 процента оборонного бюджета» (Ibid).

Помимо описанного выше, у Рудольфа Шарпинга были проблемы во взаимоотношениях со своими подчиненными. Те в Министерстве обороны, кто выступал за отмену обязательного призыва

¹² Der Bundesminister der Verteidigung...

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ World Bank (2024) *Military expenditures (% of GDP) – Germany*. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2022&locations=DE&start=1993> (accessed 7 June 2024).

¹⁷ Szandar, A. (2004) 'Krieg um Sterne' *SPIEGEL Politik*, 8 January 8. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-krieg-um-sterne-a-280984.html> (accessed 7 June 2024).

на военную службу и создание нового, «антикризисного» бундесвера, были недовольны, когда проект Шарпинга сохранил воинскую повинность и не изменил радикально структуру бундесвера (Ibid: 367). Чем дальше реформы продолжались, тем меньшую поддержку внутри министерства и партии имел Шарпинг (Ibid: 369). Более того, чиновники министерства активно препятствовали Шарпингу, разглашая информацию и замедляя процесс приватизации¹⁸. «Шарпинг также нажил себе ненужных врагов в Бюджетном комитете, что повлияло на поддержку проектов по производству оружия» (Dyson, 2005: 370). Кроме того, он ограничил круг лиц, влияющих на решения, из-за чего потерял еще больше влияния среди своих коллег по партии и министерству (Ibid: 369). В результате серии скандалов, лишь ухудшивших репутацию Шарпинга¹⁹, в июле 2002 г. он был уволен.

Его преемником стал Петер Штрук, бывший руководитель фракции СДПГ в немецком парламенте. В отличие от своего предшественника, Петер Штрук был близким союзником Шредера, поскольку ранее они вместе работали в Нижней Саксонии. Он был назначен на эту должность Шредером как кризисный менеджер, который обладал необходимыми навыками и которому можно было доверять (Dyson, 2005: 371).

Так, Штрук вскоре анонсировал «Руководящие принципы оборонной политики», документ, который был представлен в мае 2003 г. Новый проект, в отличие от старого, в большей степени был посвящен доктрине создания мобильных вооруженных сил и логике функционирования бундесвера в связи с этой концепцией (Г1 – «Солома-на-ветру», Г5 – «Обручи»). Закупкам уделялось совсем мало внимания. Однако из документа можно выделить два направления деятельности: приватизация тех сфер деятельности, которые напрямую не связаны с боевыми задачами,²⁰ и приоритет финансирования международных оборонных проектов в ущерб национальным²¹ (Г1 – «Обручи»). Кроме того, из-за нехватки ресурсов было запланировано сокращение проектов вооружений во всех видах вооруженных сил на 26 млрд евро, чтобы уложиться в существующий бюджет²². Основным предметом этих сокращений стали проекты, предназначенные для территориальной обороны (отсюда и старая доктрина)²³. Однако Штрук уберег от сокращений бюджеты таких проектов, как EUROFIGHTER и А-400, поскольку они вписывались в новую доктрину бундесвера²⁴ (Г1 – «Обручи»).

В отличие от Шарпинга, Штрук пользовался большей поддержкой со стороны канцлера и бюрократов Министерства обороны, поэтому, несмотря на критику²⁵, он смог продолжить свои реформы.

Здесь важно отметить, что одним из основных направлений реформы стала экономия денег. Другими словами, Петеру Штруку пришлось сделать то, что не удалось Шарпингу: сделать бундесвер менее затратным и более рентабельным. Если план реформы 2000 г. предусматривал широкие действия, связанные с закупками, перечисляя множество оружейных проектов, то в плане 2003 г. этому не было места. Шарпинг не смог собрать достаточно денег для реализации планов закупок. Штрук не ставил такой задачи. На наш взгляд, во многом по этой причине действия Штрука были более успешными, ведь он смог избежать острого конфликта с региональными акторами, в отличие от своего предшественника.

После поражения СДПГ на выборах 2005 г. и создания коалиции ХДС / ХСС и СДПГ новым министром обороны стал член ХДС Франц Йозеф Юнг. В 2006 г. была сформулирована новая «Белая книга» – документ, закрепляющий основные направления, в том числе оборонной политики, который в целом продолжил идеи Петера Штрука. До 2009 г. Министерство обороны в основном концентрировалось на зарубежных операциях, включая самую крупную в Афганистане, где бундесвер в силу обстоятельств был вынужден расширить свое участие (Г5 – «Обручи»). В целом, можно констатировать, что с этого момента и до следующей реформы, которая произошла в начале 2010 г., никаких серьезных изменений в оборонной политике не произошло.

¹⁸ Интервью, Джаспер Вик, 16 августа 2002 (Цит. по: Dyson, 2005).

¹⁹ 'Scharping würde wieder plantschen' (2003) *SPIEGEL Politik*, 13 December. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/swimming-pool-fotos-scharping-wuerde-wieder-plantschen-a-278029.html> (accessed 7 June 2024).

²⁰ *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*. Bundesministerium der Verteidigung Presse- und Informationsstab Arbeitsbereich Öffentlichkeitsarbeit: Druckhaus Bachem GmbH & Co. KG, 2003. P. 10.

²¹ Ibid. P. 13.

²² Szandar, A. (2004).

²³ Ibid.

²⁴ Ibid; 'Luftwaffe verliert rund 500 Kampfflugzeuge' (2004) *SPIEGEL Politik*, 14 January 14. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-verkleinerung-luftwaffe-verliert-rund-500-kampfflugzeuge-a-281742.html> (accessed 7 June 2024); Weiland, S. (2004) 'Strucks scharf gewürztes Wehr-Rezept', *SPIEGEL Politik*, 13 January. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/neue-bundeswehrstrukturen-strucks-scharf-gewuerztes-wehr-rezept-a-281676.html> (accessed 7 June 2024).

²⁵ 'Hü und Hott der Generalinspekteure' (2004) *SPIEGEL Politik*, 14 January. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-reform-hue-und-hott-der-generalinspekteure-a-281799.html> (accessed 7 June 2024); Weiland, S. (2004).

Заключение

Оборонная реформа ФРГ в начале нулевых провалилась в результате взаимовлияния нескольких причин. Достаточно хорошо подготовленный проект реформы очень скоро встретил сопротивление со стороны групп интересов, то есть чиновников земель. Без поддержки канцлера Шарпингу не удалось победить в этом конфликте. В результате конфликта с региональными акторами и канцлером одновременно ресурсы на имплементацию реформы довольно скоро закончились. Более того, Шарпинг потерял поддержку в собственном министерстве, отвечавшем за реализацию его проекта реформ. Наконец, оборонная реформа была на втором плане, поскольку правительство СДПГ в то время было больше заинтересовано в реформах рынка труда и социальной сферы.

Что касается роли наднациональных и региональных акторов в крахе реформы, мы должны отметить, что часть гипотез подтвердилась, а часть не нашла достаточных доказательств. Так, мы можем утверждать, что наднациональные акторы влияли на процесс выработки целей и каузальной теории для реформы бундесвера, поскольку проекты во многом опирались на документы наднациональных акторов и на логику, которую эти акторы продвигали. Однако нам не удалось отыскать доказательств их непосредственного участия в процессе разработки политического курса. Кроме того, мы не смогли найти доказательств влияния наднациональных или региональных акторов на лояльность или квалификацию бюрократов, задействованных в реализации реформы. Тем не менее мы смогли отыскать подтверждение тому, что региональные акторы, не заинтересованные в экономических потерях и будучи группой интересов, напрямую задействованной в имплементации реформы, своими действиями привели к снижению поддержки реформы и прекращению потока ресурсов, необходимых для ее реализации.

Возвращаясь к основной задаче нашей статьи, мы видим, что организация политической власти в рамках системы многоуровневого управления привела к проблемам с проведением реформы. Во-первых, разработчики реформы вынуждены были лавировать между концепцией «территориальной обороны», в каком-то смысле более выгодной для государства, и концепцией «армии для решения кризисов», которая была более необходима наднациональным акторам. В результате проект не смог полностью удовлетворить ни тех, ни других. Во-вторых, несмотря на то, что региональный уровень власти не обладает полномочиями в сфере обороны, как только его акторы осознали невыгодность реформы для себя, они сразу же постарались использовать все возможные средства, чтобы повлиять на ее исход. В результате чего они перекрыли доступ к ресурсам, необходимым для успешной имплементации реформы, и создали крупные имиджевые потери для министра обороны.

На наш взгляд, такие проявления не случайны, а системны. В современной литературе, посвященной многоуровневому управлению, мы можем часто заметить посыл о том, что подобная система улучшает кооперацию, однако, на наш взгляд, это часто может приводить к более ожесточенной борьбе за повестку и продвижение своих политических целей, поскольку многоуровневое управление предоставляет инструменты тем, кто их раньше не имел, принудительно сажая за стол переговоров тех, кто раньше в этом не нуждался.

Список литературы / References

- Bernhard, S., Gartner, H., Stephan G. (2008) 'Wage Subsidies for Needy Job-Seekers and Their Effect on Individual Labour Market Outcomes after the German Reforms', IZA Discussion Paper (3772) [online]. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1293544> (Accessed 9 June 2024).
- Bradley, J. and Kuegler, A. (2019) 'Labor market reforms: An evaluation of the Hartz policies in Germany', *European Economic Review*, 113, pp. 108–135. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2018.12.008>.
- Collier, D. (2011) 'Understanding process tracing', *PS: political science & politics*, 44 (4), pp. 823–830. DOI: 10.1017/S1049096511001429.
- Dyson, T. (2005) 'German Military Reform 1998–2004: Leadership and the Triumph of Domestic Constraint over International Opportunity', *European Security*, 14 (3), pp. 361–386. DOI: 10.1080/09662830500407929.
- Halperin, S., Heath, O. (2020) *Political research: methods and practical skills*. 3rd edn. Oxford: Oxford University Press.
- Hering, M. (2008) 'Welfare State Restructuring without Grand Coalitions: The Role of Informal Cooperation in Blame Avoidance',

- German Politics*, 17 (2), pp. 165–183. DOI: 10.1080/09644000802075757.
- Hooghe, L, Marks, G. (2003) ‘Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance’, *American Political Science Review*, 97 (2), pp. 233–243. DOI: 10.1017/S0003055403000649.
- Kaiser, A., Vogel, S. (2019) ‘Dynamic De/Centralization in Germany, 1949–2010’, *Publius: The Journal of Federalism*, 49 (1), pp. 84–111. DOI: 10.1093/publius/pjx054.
- Kingdon, J. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd edn. New York, NY: Pearson.
- Ricks, J. I., Liu A. H. (2018) ‘Process-tracing research designs: a practical guide’, *PS: Political Science & Politics*, 51 (4), pp. 842–846. DOI: 10.1017/S1049096518000975.
- Sabatier, P. (2005) ‘From policy implementation to policy change: A personal odyssey’ in: Gornitzka, Å., Kogan, M. and Amaral, A. (eds.) *Reform and change in higher education*. Dordrecht: Springer, pp. 17–34.
- Sabatier, P., Weible, C. M. (2007) ‘The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications’ in: Sabatier, P. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 189–220.
- Scharpf, F. W. (1988) ‘The Joint-decision trap: Lessons from German Federalism and European Integration’, *Public Administration*, 66 (3), pp. 239–278. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>.
- Scharpf, F. W. (2008) ‘Community, Diversity and Autonomy: The Challenges of Reforming German Federalism’, *German Politics*, 17 (4), pp. 509–521. DOI: 10.1080/09644000802490568.
- Scharpf, F. W. (2010) ‘Multi-level Europe—the case for multiple concepts’ in: Enderlein, H., Wälti, S. and Zürm, M. (eds) *Handbook on multi-level governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 66–79.
- Scharping, R. (2001) ‘Die Bundeswehr der Zukunft – Feinausplanung und Stationierung’, *Bulletin der Bundesregierung*, 13 (2).

Статья поступила в редакцию: 23.07.2024

Статья поступила в редакцию повторно, после доработки: 21.10.2024

Статья принята к печати: 30.10.2024

ONE IS GOOD, BUT THREE ARE BETTER? CHALLENGES OF REFORMS IMPLEMENTATION IN MULTI-LEVEL GOVERNANCE SYSTEMS. THE CASE OF MILITARY REFORM IN GERMANY 2000–2003

M. Borisenko

Maksim Borisenko, visiting lecturer, Department of Political Science and International Affairs, National Research University Higher School of Economics, Saint Petersburg, Russia, E-mail: msborisenko.sp@gmail.com (ORCID: 0009-0004-0795-3055).

Abstract

Existing literature on multi-level governance suggests that interactions between actors at different levels lead to successful, more efficient implementation of policies. Using the example of the failed military reform of 2000–2003 in Germany, we show that multi-level governance can complicate the implementation of reforms. Particular attention is paid to how actors at the supranational and regional level try to exploit opportunities that are not provided by established rules. By formulating hypotheses through a top-down implementation approach, we use process tracing and secondary data (documents, media reports, and interviews taken by other researchers) to prove our point. As a result, it can be argued that supranational institutions indirectly influenced bureaucrats at the stage of planning the reform project. In addition, we believe that the actions of regional actors, who have no interest in economic losses and are an interest group directly involved in the implementation of the reform, have led to a decline in support for the reform and a cessation of the flow of resources necessary for its implementation.

Keywords: multi-level governance; European Union; policy; institutions; policy change; Germany; defense policy.