

УДК 341.1

Саракуца М.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова*

Рабінович М.Л.,

*магістр 5 курсу спеціальності «Правознавство»
економіко-правового факультету
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова*

УЧАСТЬ РЕГІОНІВ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ЄС: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

Одним з найважливіших субнаціональних акторів у багаторівневій системі управління в ЄС є регіон. У Європейському Союзі тематика регіоналізму залишається в центрі як політичних, так і наукових дебатів. Зважаючи на важливість даної теми, ще 1988 року Європейський парламент затвердив «Хартію регіоналізму», яка містить визначення поняття «регіон». Відповідно до Хартії, як регіон розуміється «територія, яка представляє очевидну спільність з географічної точки зору, або така територіальна спільнота, де існує наступництво і чие населення має певні спільні цінності та прагне зберегти свою самобутність заради стимулювання культурного, економічного та соціального прогресу. Значна роль регіонів у стимулюванні прогресу, зумовлена, зокрема, фізико-географічною, етнічною та культурною спільністю, а також спільністю господарських структур. Саме тому, в документах ЄС зазначалося, що «регіон – оперативний орган та інституційна тканина Спільноти» [9, с.156].

У сучасній літературі з тематики ролі регіонів у системі управління в ЄС підкреслюються, що наразі в Європейському Союзі існує тенденція щодо зростання ролі регіонів як в управлінні, так і в політико-правовому житті об'єднання в цілому [5, с.210-211; 4, с.240].

Про це свідчать, зокрема, й зміни до Установчих Договорів ЄС, внесені Лісабонським Договором. Так, згідно з ч.2 ст. 4 ДЄС, Союз має поважати рівність держав-членів перед Договорами, а також їхню національну ідентичність, яка віддзеркалюється у їхніх базових структурах – політичних та конституційних, включаючи регіональне та місцеве самоврядування [6, с.3]. Згадуючи нове формулювання принципу субсидіарності у ч.3 ст. 5 ДФЄС, варто зазначити, що наразі однією з умов здійснення певної цілі на рівні Союзу є те, що дана ціль не може бути ефективно досягнута державами-членами, або на центральному рівні або ж на регіональному чи локальному рівні [7, с.23].

Про зростаючу роль регіонів у механізмі прийняття рішень ЄС свідчить й впровадження системи контролю дотримання принципу субсидіарності (early warning system), яку реалізують національні парламенти. Варто зазначити, що в розрізі ролі регіонів, ця система є найбільш важливою для федеративних держав,

які мають палати парламенту, які складаються з представників регіонів, зокрема, Німеччини та Австрії.

Незважаючи на яскраву тенденцію до зростання ролі регіонів у процесі прийняття рішень в ЄС, для отримання більш повного розуміння сутності їхньої ролі у відповідному процесі необхідно проаналізувати роль регіонів у процесах, що передують законодавчим та власне законодавчих процесах в Європейському Союзі.

Так, запорукою ефективної участі регіонів у підготовчій фазі процесу прийняття рішень на рівні Євросоюзу є своєчасний доступ до відповідної інформації. Незважаючи на те, що важливість своєчасного доступу до інформації у цьому розрізі важко переоцінити, у законодавстві більшості держав-членів відсутній обов'язок уряду інформувати державні органи влади на регіональному рівні про питання, які розглядаються на рівні ЄС та можуть потенційно вплинути на них [5, с.213].

Варто зауважити, що даний юридичний обов'язок існує в трьох федеративних державах ЄС, а саме Бельгії, Німеччині та Австрії, а також в унітарній Франції. Зокрема, в Австрії регіональні органи влади отримують відповідно інформацію як безпосередньо, так і від Бундесрату. Обов'язок держави інформувати регіональні та локальні органи влади про проекти законодавчих актів ЄС, які стосуються відповідних ланок влади, знаходить своє відображення у звичайному законодавстві деяких держав-членів ЄС, зокрема Італії та Іспанії.

Таким чином, можна зробити висновок, що у законодавстві лише окремих держав-членів міститься обов'язок органів влади центрального рівня інформувати відповідні регіональні та локальні органи влади про актуальні проекти законодавчих актів ЄС, що стосуються відповідних рівнів влади.

Наступним кроком щодо розгляду ролі регіонів у процесах прийняття рішень в ЄС є розгляд можливостей їхнього впливу на формування позицій держави-члена щодо певного питання на рівні Союзу. Відповідний вплив може здійснюватися інституціями різного типу. Так, у федеративних державах-членах ЄС, значну роль у процесі прийняття рішень на національному рівні відіграють верхні палати парламентів, які складаються з представників регіонів (суб'єктів федерації). Значна роль верхніх палат парламентів у системі влади на національному рівні зумовлює наявність в них впливу на формулювання позиції певної держави-члена щодо проекту законодавчого акту Союзу. Так, відповідно до Конституції Австрії, у випадках, коли імплементація запропонованого законодавчого акту має проводитися за процедурою, яка вимагає обов'язкового погодження із Бундесратом, уряд Австрії є зв'язаним думкою Бундесрату під час участі у переговорах на рівні ЄС [1].

Щодо Німеччини, право участі Бундесрату у погодженні позиції Німеччини щодо певного питання, яке має вирішуватися на рівні Союзу, залежить від того, чи має Бундесрат відповідне право у національному розрізі. Так, якщо справа стосується виняткової компетенції федерації, думка Бундесрату буде відігравати лише консультативну роль. Також, роль позиції Бундесрату може варіюватися в залежності від того, до якої категорії компетенції Союзу належить вирішуване питання. Незважаючи на звичайну залежність ролі Бундесрату Німеччини у форму-

люванні національної позиції щодо певних питань, які розглядаються Союзом, варто зазначити, що згода кваліфікованої більшості (2/3) Бундесрату Німеччини необхідна для ратифікації Німеччиною Договорів, направлених на зміну та доповнення структури Союзу [10].

Ще одним механізмом залучення регіональних органів влади до розробки напрямків політики ЄС включає інституції, які направлені або на посилення горизонтального співробітництва (між регіонами), або ж вертикального (між регіональним та центральним рівнями влади). Прикладом відповідних органів є Конференція міністрів з європейських справ земель та Конференція міністрів-президентів у Німеччині, а також Інтеграційна конференція земель Австрії. Інтеграційна конференція земель Австрії відіграє певну роль у формулюванні національної позиції щодо певних питань в світлі реалізації центральним рівнем влади своїх обов'язків щодо прямого інформування земель щодо справ Союзу, які безпосередньо стосуються земель та поваги до їхньої думки під час участі у відповідних переговорах у ЄС [5, с.216]. Відхід уряду Австрії від позиції, сформульованої спільно із землями в рамках Інтеграційної конференції земель може бут виправданий лише важливими причинами, пов'язаними із реалізацією державної зовнішньої чи інтеграційної політики.

У випадку Бельгії, співпраця федерального та регіонального рівнів влади ґрунтується на підписаній 1994 року Угоді про співробітництво між федеральним урядом з одного боку та регіонами і громадами з іншого. В рамках відповідної процедури, Департамент європейських справ у Міністерстві закордонних справ регулярно скликає Координаційний Комітет з Європейських Справ. В рамках роботи даного Комітету кожне рішення розробляється спільно представниками федерального Міністерства закордонних справ, міністрів-президентів кожного з регіонів та міністрів, які відповідають за певну сферу, якої стосується обговорюване питання. У випадку, якщо консенсус не досягається, питання передається до розгляду на Міжміністерській конференції закордонних справ. В разі, якщо і на цьому етапі консенсусу досягти не вдається, Бельгія утримується від голосування у Раді. Відповідно до емпіричних досліджень, зважаючи на бельгійську конституційну традицію консенсусу, таке явище, як вимушене утримання Бельгії від голосування, зустрічається досить часто [3, с.64-66].

В Італії з 1987 р. регіони беруть участь у формуванні національної європейської політики через різного роду консультації і наради. Так, закон 183/87 («закон Фаббрі») зобов'язує італійський уряд інформувати регіони про всі свої наміри у сфері європейської політики. З 1988 р. працює «Постійна конференція зв'язків між державою та регіонами», обговорює, в тому числі, і участь регіонів у європейських проектах. Закон 86/1989 («Ла Пергола») наказує, що двічі в рік конференція повинна бути присвячена справах ЄС. Повноваження щодо участі у даному процесі також мають такі інституції, як Міжміністерський комітет спільних європейських справ та Асамблея регіональних рад та автономних провінцій.

Щодо Іспанії, то регіони цілком формують позицію держави у випадку, якщо запропонований проект законодавчого акту регулює питання, що входять до їхньої виняткової компетенції. Іншими словами, в разі, якщо регіони Іспанії (Автономні Спільноти) досягнуть консенсусу щодо питання, яке входить до їхньої ви-

няткові компетенції і є центральним в рамках проекту певного законодавчого акту ЄС, то держава зобов'язана захищати позицію регіонів на рівні ЄС. Схожим чином вирішується питання ролі регіонів у процесі формулювання позиції держави щодо проекту законодавчого акту, який концентрується на питаннях виняткової компетенції регіонів у Нідерландах та Франції [5, с.219].

Що стосується безпосередньої участі регіонів у справах і формуванні політики ЄС, то тут необхідно відзначити розвиток неформальних інститутів. Так, в останні роки різко активізуються прямі контакти між регіонами та органами ЄС, які дозволяють кожному конкретному регіону «реалізувати себе» шляхом відкриття офісів або бюро регіонів у Брюсселі. Початок цьому процесу поклали землі Німеччини в 1985 р., хоча перше представництво було відкрито в 1984 р. міською радою Бірмінгема. В даний час, крім 16 німецьких земель, офіси в Брюсселі мають регіони Бельгії, Іспанії, Франції, Австрії, а також датські і шведські міста, міста і графства Великобританії, Уельс, Північна Ірландія, Шотландія.

Регіональні офіси виконують різноманітні функції:

- оперативно забезпечують свій регіон інформацією про події, що відбуваються в Брюсселі події;
- представляють та лобіюють інтереси свого регіону;
- служать посередниками при контактах між зацікавленими особами регіонального та наднаціонального масштабу;
- організують програми для чиновників і бізнесменів, які відвідують Брюссель;
- вносять вельми важливий внесок у створення образу свого регіону як відкритого і динамічно розвивається територіального співтовариства [8].

Отже, у значній кількості держав-членів ЄС регіони відіграють суттєву роль у формулюванні позиції держави щодо проектів законодавчих актів, зокрема, у випадках, якщо відповідні проекти стосуються питань, які належать до виняткової компетенції регіонів, відповідно до конституційних норм держав-членів.

Поряд із повноваженнями регіональних органів влади щодо впливу на процес прийняття європейських рішень, які впливають з положень конституційного законодавства держав-членів та реалізуються на національному рівні, значну роль у забезпеченні їхнього залучення до процесу прийняття рішень відіграють відповідні механізми на рівні Союзу. Одним з перших кроків, зроблених Союзом у зв'язку із постійною зростаючим рівнем регіоналізації, було надання представникам урядів регіонів можливості брати участь у діяльності Ради ЄС. Так, наразі, формулювання частини 2 ст. 16 ДЄС не містить обмеження щодо рівня уряду, до якого має належати представник держави у Раді ЄС [6; 7]. В разі, якщо відповідне обмеження не міститься у конституційному законодавстві держави-члена, представники регіональних та локальних урядів держав-членів можуть брати участь у діяльності Ради Союзу, поряд із міністрами центрального уряду. Варто також зазначити, що, відповідно до ч.3 ст. 5 Правил процедури у Раді ЄС, офіційні особи, які допомагають члену Ради, мають право супроводжувати його [2]. Таким чином, наприклад, у разі федеративних держав, делегація до Ради ЄС може складатися із представників федеральних та регіональних міністерств.

Аналіз дієвості відповідних повноважень вимагає звернення й до конституційного законодавства держав-членів. Так, наприклад, в Австрії, якщо у Раді розглядається питання, яке відноситься до компетенції регіонів, можливі два варіанти. Згідно з першою опцією, Австрію у Раді буде представляти федеральний міністр, зв'язаний думкою земель. Відповідно до другого варіанту, Австрію в Раді може представляти міністр певного регіону, який є зв'язаним спільним рішенням земель.

У Німеччині, у випадку, якщо Радою вирішується питання, яке належить до компетенції земель, країну в Раді представлятиме регіональний міністр, призначений Бундесратом. Необхідно зауважити, що, наразі, відповідно до законодавства Німеччини, регіональний міністр Німеччини може представляти державу в Раді ЄС лише на засіданнях з питань культури, освіти та медіа. Законодавство таких держав-членів ЄС, як Іспанія, Бельгія, Італія та Сполучене Королівство також містить спеціальні процедури, які регулюють призначення регіональних міністрів в якості представників даних держав у Раді ЄС [5, с.220-221].

Значну роль у забезпеченні участі регіонів у процесі прийняття рішень на рівні ЄС відіграє діяльність Комітету Регіонів. Заснований 1994 року, Комітет Регіонів складається з 353 членів, які призначаються державами-членами. Згідно з ч. 3 ст. 300 ДФЄС, єдиною умовою щодо можливості участі особи в Комітеті Регіонів є те, аби вона представляла регіональний або локальний орган влади, який або обирається на регіональних чи локальних виборах, або несе політичну відповідальність перед органом влади, який формується відповідно до результатів регіональних чи локальних виборів. Зважаючи на відповідне досить широке формулювання, держави-члени формують різні підходи щодо призначення своїх представників до Комітету Регіонів. Комітет Регіонів є єдиним серед інститутів Союзу, члени якого базуються не в Брюсселі, але проживають у своїх регіонах, приїжджаючи в Брюссель лише на засідання Комітету.

Основне завдання Комітету – оптимізація європейського законодавства шляхом надання висновків на пропозиції Комісії, а також з інших важливих питань, що стосуються розвитку регіонів та міст ЄС. Питання, щодо яких консультації з Комітетом Регіонів є обов'язковими, знаходять своє відображення у ДФЄС. Серед них: транспорт, політика в галузі праці, соціальна політика, функціонування Європейського Соціального Фонду, освіта і молодіжна політика, інфраструктура, охорона навколишнього природного середовища тощо. Консультації можуть відбуватися і щодо інших питань, в разі, якщо інститути вважатимуть їхнє проведення необхідним.

Зважаючи на федеративну структуру деяких держав-членів ЄС (Австрії, Німеччини, Бельгії), необхідно зауважити, що регіони цих держав беруть безпосередню участь у контролі за додержанням принципу субсидіарності в рамках законодавчих процедур у Союзі. В інших державах ЄС, які не характеризуються федеративною структурою, процедури щодо залучення представників регіонів до процедури перевірки додержання принципу субсидіарності в рамках законодавчої процедури ЄС відсутні.

Проаналізувавши повноваження регіональних органів влади щодо участі у процесі прийняття європейських рішень в розрізі як національного права держав-

членів, так і права ЄС, можна зробити висновок, що відповідними правовими порядками передбачено різноманітні процедури щодо залучення регіонів до участі у відповідному процесі.

Як в національному, так і в європейському контексті, регіони федеративних держав мають значно більше можливостей як для здійснення впливу на позицію їхньої держави щодо, які стосуються життя регіонів, так і для безпосереднього представництва держави у Раді ЄС та участі у здійсненні контролю за додержанням принципу субсидіарності в рамках законодавчих процедур ЄС.

Таким чином, можна зазначити, що, незважаючи на збільшення ролі регіонів у політичному житті Союзу із прийняттям Лісабонської Угоди, Союз наразі знаходиться досить далеко від досягнення амбітної мети «Європи регіонів» через брак законодавчих повноважень регіонів у переважній більшості держав-членів Союзу, в той час як ігнорування інтересів регіонів в інтеграційних процесах може призвести до ще більшого посилення вже існуючого відчуження між громадянами ЄС і комунітарними інститутами Європейського Союзу.

Література

1. Bundesverfassungsgesetz der Republik Österreich. [Електронний ресурс]./ Verfassungen der Welt. Режим доступу: <http://www.verfassungen.net/ua/index.htm>
2. Council Decision 2009/937/EU of 1 December 2009 adopting the Council's Rules of Procedure
3. European University Institute. Study on the division of powers between the European Union, the Member States, and regional and local authorities. – Florence: EUI, 2008 – 323 p.
4. Keating, M., Hooghe, L. Bypassing the nation-state. Regions and the EU/ Jeremy Richardson // European Union: power and policy-making. – Abingdon: Routledge, 2006 – 424p.
5. Skoutaris, N. The role of sub-state entities in the EU decision-making process: a comparative constitutional law approach / Elke Cloots, Geert De Baere, Stefan Sottiaux // Federalism in the European Union. – Oxford: Hart Publishing Ltd, 2012 – PP. 210-229
6. Treaty on the European Union/Nigel Foster// EU Treaties and legislation 2014-2015. – Oxford: Oxford University Press, 2014. PP. 1-21
7. Treaty on the Functioning of the European Union/Nigel Foster// EU Treaties and legislation 2014-2015. – Oxford: Oxford University Press, 2014. PP. 21-112
8. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: Учебное пособие/ И.М. Бусыгина. – М.: МГИМО (У); РОССПЭН, 2006- 279 с.
9. Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов / Т.В. Зонова // Полис.– 1999. – № 5. – С.155–164.
10. Основной закон Федеративной Республики Германия/ В.Маклаков//: Учебное пособие. М.: Волтерс Клувер, 2010- С.168-249.

Анотація

Саракуца М.О., Рабінович М.Л. Участь регіонів у процесі прийняття рішень в ЄС: до постановки проблеми. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу ролі регіонів у системі управління в ЄС, зокрема у законодавчих процесах, визначенню можливостей їхнього впливу на формування позицій держави-члена щодо певного питання на рівні Союзу, а також безпосередньої участі регіонів у формуванні політики ЄС, в контексті новел Лісабонської угоди.

Ключові слова: регіон, Європейський Союз, субсидіарність, регіоналізація.

Аннотация

Саракуца М.А., Рабинович М.Л. Участие регионов в процессе принятия решений в ЕС: к постановке проблемы.– Статья.

Статья посвящена анализу роли регионов в системе управления ЕС, в частности, в законодательных процессах, определению возможности их влияния на формирование позиций государств-членов в отношении конкретного вопроса на уровне Союза, а также непосредственного участия регионов в формировании политики ЕС, в контексте новелл Лиссабонского соглашения.

Ключевые слова: регион, Европейский Союз, субсидиарность, регионализация.

Annotation

Sarakutsa M.A., Rabinovych M.L. Participation of regions in decision-making process in the EU: problem statement. – Article.

The article analyses the role of regions in executive system of the EU, particularly, in legislative processes, determines the possibility of their influence on making of states-members opinion in regard to a certain question at the level of the Union, and also regions' direct participation in EU politics, in the context of Lisbon Treaty novels.

Key words: region, European Union, subsidiarity, regionalization.