

**ІВАНИЦЬКИЙ Р.В.,
кандидат філологічних
наук, доцент**

*Дипломатична
академія України
при МЗС України*



У Маастрихтському договорі (1992) уже знайшли своє відображення деякі федералістські принципи політичної системи Європейського Союзу: принцип субсидіарності та комітет регіонів. Європейська інтеграційна політика, яка здійснюється за субсидіарними мірками, сприяє федералізації і, завдяки їй, активнішій участі громадян у процесі демократизації. В свою чергу, комітет регіонів репрезентує третій – регіональний – рівень устрою ЄС.

Європейський Союз не є однорідним утворенням. Держави, що входять до складу ЄС, мають власний адміністративний поділ на окремі територіальні одиниці з різними повноваженнями. У Німеччині – це землі і общини, у Франції – регіони і департаменти. Положення про комітет регіонів об'єднує усі територіальні утворення держав-членів ЄС поняттям “регіон”. Згідно словникової дефініції, регіон – це “середніх розмірів, з характерними ознаками частина території, що входить до складу цілісного територіального утворення.¹⁷”

Комітет регіонів (КР) розпочав свою діяльність у 1994 р., відповідно до Мааст-

**ФУНКЦІОНУ-
ВАННЯ КОМІТЕТУ
РЕГІОНІВ І
ДОТРИМАННЯ
ПРИНЦИПУ
СУБСИДАРНОСТІ
ЯК ЕЛЕМЕНТИ
ФЕДЕРАЛІЗАЦІЇ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ**

рихтського договору. Доктор політології Мангаймського університету (Німеччина) Мішель Кнодт вважає, що, таким чином, вперше у Європейському Співтоваристві регіональним та місцевим територіальним утворенням була надана можливість самостійно і напряду, а не через посередництво держав-членів, представляти свої інтереси перед Радою та Комісією і бути залученими до політичного процесу². Мотиви для створення КР впливали не лише з вимоги “прив’язати” задекларований у Маастрихтському договорі принцип субсидіарності до самостійного інституційного органу, але й спиралися на критику усіма державами-членами здійснення управління Європейською Комісією, яка до цього використовувала землі та регіони лише у якості об’єктів власної діяльності³. Створення КР стало також результатом зусиль німецьких та австрійських федеральних земель, іспанських автономій та бельгійських регіонів у прагненні компенсувати “федеративний дефіцит” Співтовариства. Ще в процесі підготовки ревізії договорів Європейського Співтовариства німецькі землі заявили, що метою діяльності ЄС повинна стати побудова федеративної Європи, де належним чином забезпечувалися б культурна ідентичність, суспільне розмаїття, збалансований економічний розвиток і прозорість процесу прийняття рішень⁴.

Створення і розбудова комітету регіонів стали результатом компромісу: регіони ряду держав, чії конституції уже містили сильні децентралізаційні елементи, пропагували утворення “ради регіонів”, своєїрідної “третьої палати” нарівні з Радою та Європейським Парламентом, склад якої визначався б з делегованих представників окремих регіонів, наділених широкими повноваженнями у здійсненні законотворчих процесів. Проте більшість держав стримано прийняли тенденції регіоналізації ЄС⁵.

Як дорадчий орган, КР має завданням узагальнення регіональних та місцевих інтересів і їх відображення у законодавчому процесі ЄС. КР може з власної ініціативи підготувати виклад свого бачення тієї чи іншої проблеми. Завдяки такому праву КР втілює закладені у Маастрихтських договорах принципи субсидіарності і партнерства⁶.

Комітет регіонів складається з 222 представників регіональних та місцевих територіально-адміністративних утворень. Усі представники, а також однакова кількість їх заступників, одногосно призначаються Радою за пропозиціями окремих держав терміном на чотири роки. Допускається їх повторне призначення. Ніццький договір конкретизує, що до КР входять лише ті представники регіонів, які самі є обраними до регіональних чи місцевих органів влади чи несуть політичну відповідальність перед виборним представництвом⁷. Радник управління Європи міністерства закордонних справ Німеччини Клаус Гірінг з цього приводу стверджує, що подібне рішення стало можливим лише з ініціативи німецьких федеральних земель, які намагалися таким чином протидіяти можливостям урівняння у

правах представників федеральних утворень, що здобували право обіймати ту чи іншу посаду під час виборів, з делегатами від комун чи регіонів, котрі не мають права здійснювати будь-яку законотворчу діяльність. З цією ж метою сформульовано також ст. 263 абз. 4 Ніццького договору, за яким мандат представника комітету регіонів втрачає свою чинність разом з мандатом, виданим регіональним чи місцевим органом. Ніццький договір передбачає також, що КР може складатися максимально з 350 членів. Після розширення ЄС до 27 членів КР включатиме 344 представники.

Організаційно КР складається з президії, семи фахових комісій і пленуму. Подібно до інших інституцій ЄС комітет регіонів має власний генеральний секретаріат. Найважливішим органом КР є пленарні збори. Вони скликаються щонайменше чотири рази на рік і приймають остаточні рішення про затвердження викладу позиції комітету. Обговорення і прийняття позицій КР належить до одного з основних видів діяльності КР⁸.

Після останньої хвилі розширення ЄС до президії КР входять 36 членів (раніше – 30 членів). Кожна держава пропонує одного з 16 віце-президентів. Президія збирається регулярно безпосередньо перед пленарними засіданнями і, окрім цього, додатково ще двічі щорічно у тій країні, яка в даний період головує у ЄС, демонструючи, таким чином, національним урядам свою присутність. Президія, обрана пленумом на термін у два роки, розробляє стратегію КР, а також доручає розробку окремих тем фаховим комісіям.

Організацією роботи комітету регіонів, за підтримки кабінету, що складається з 88 чиновників, керує генеральний секретар. Окрім цього, завдяки спільній з економічним та соціальним комітетом організаційній базі, генеральний секретар може також розраховувати на допомогу ще 516 чиновників. Проекти викладу позицій КР розробляються у фахових комісіях і подаються на затвердження пленумові. Фахові комісії несуть відповідальність за якість викладу позицій КР і відіграють ключову роль⁹. Тому вони повинні мати тісні робочі взаємостосунки з відповідними органами та інституціями.

Співпраця комітету регіонів з різними органами Співтовариства є вирішальною для його успіху у процесі посилення децентралізованого рівня у ЄС. Формальні і неформальні контакти повинні активно використовуватися для покращення резонансу викладу позицій КР. Найважливішими партнерами вважаються інші органи ЄС. Олаф Таурас слушно вважає, що питання про те, як і наскільки діяльність КР впливає на політику ЄС, поки що ще не може відкрито обговорюватися. Сьогодні можна вести мову лише стосовно проміжних результатів співпраці КР з іншими органами Співтовариства¹⁰.

Комісія Європейського Союзу виступає для КР найважливішим партнером, тому що вона несе відповідальність за практичне здійснення

політики ЄС. Отже, вплив на політику Співтовариства з боку децентралізованих адміністративно-територіальних утворень повинен відбуватися уже на рівні Комісії. З цього приводу Сімона Сібеке відзначає, що Комісія розцінює виклад позицій КР як “живе вираження субсидіарності”, яке дає змогу зрозуміти ситуацію у регіонах¹¹. Комісія вважає, що завдяки створенню КР може здійснюватися позитивний вплив на Співтовариство у таких трьох суттєвих аспектах:

- зникає страх багатьох громадян ЄС перед надмірною централізацією у прийнятті політичних рішень. КР компенсує дефіцит демократії і сприяє встановленню більшої прозорості у діяльності ЄС;
- запровадження КР означає формальне визнання Співтовариством існування децентралізованого рівня. Завдяки інституціоналізації інтересів і врахування їх у роботі органів Співтовариства, регіони та комуни були визнані важливим фактором у ЄС;
- підтримка економічного і соціального взаємозв'язку у ЄС належить до однієї з основних цілей діяльності Комісії. Заснування КР означає перенесення акцентів на узгодження регіональних політик з концепцією розвитку Співтовариства¹².

Проте, незважаючи на визнання деяких рекомендацій КР стосовно процесу реформування ЄС, Комісія все ж відхиляє пропозиції КР щодо надання комітетові законодавчих повноважень і можливу трансформацію у третю палату¹³.

Вирішальне значення для діяльності КР та визначення його ролі у ієрархії інституцій ЄС має оцінка з боку Ради. Оскільки найважливіші рішення у ЄС приймаються на рівні Ради, то від неї залежить дієвість викладу позицій КР. Представники Ради не присутні під час засідань президії чи пленарних зборів КР. Вони не присутні також на засіданнях фахових комісій. Проте вирішальну роль відіграє той факт, наскільки дійсно суттєвим є вплив викладу позицій КР на рішення Ради.

Договір про Європейські Співтовариства не передбачає інституціоналізованої співпраці КР з Європейським Парламентом. Виклади позицій КР передбачені для Ради і для Комісії, але не для Європарламенту (ЄП). ЄП вітає заснування КР, вбачаючи в ньому перший крок у залученні регіонів до процесу прийняття рішень у ЄС. Європарламент розцінює політичний доробок регіонів як посилення демократії і висловлюється за прямий та постійний контакт з КР, зокрема, через парламентський комітет, у компетенції якого знаходяться питання регіональної політики. ЄП вимагає також офіційної передачі йому звітів КР¹⁴. Окрім цього, ЄП підтримує надання комітетові регіонів права здійснення кадрової та бюджетної політик.

Комітет регіонів – дуже молода інституція. Ще до завершення свого першого мандатного періоду відбулося суттєве посилення основ його діяльності. Так, обов'язкове взяття до уваги позицій КР поши-

рилося на додаткові сфери, були створені додаткові можливості для заслуховування КР у ЄП. Завдяки відміні обов'язкового затвердження порядку денного з боку Ради, КР отримав автономію у розробці планів своєї діяльності. Окрім цього, КР не повинен буде більше у майбутньому ділити спільно з ЕСК організаційну базу, а отримує адміністративну самостійність¹⁵.

На думку наукового співробітника інституту політичних наук та європейських проблем доктора Юргена Міттага, комітетові регіонів вдалося за короткий час сформувати дієздатну інституцію і підготувати, виходячи з регіональної специфіки, ґрунтовний виклад власних позицій з різних питань¹⁶. Необхідно, щоб КР ще сильніше, ніж до цього, сконцентрувався на ключових сферах, і через вмилу співпрацю з іншими інституціями Співтовариства та акторами продовжував використовувати свій політичний потенціал для задоволення інтересів регіонів.

Діяльність комітету регіонів тісно пов'язана із закріпленням принципу субсидіарності як основного у здійсненні політики Європейського Союзу. Завдяки принципу субсидіарності, з яким пов'язуються великі сподівання на побудову демократичної та децентралізованої Європи, основи федералізму знайшли своє місце в дискусії про європейську інтеграцію.

Принцип субсидіарності як класичний принцип розподілу повноважень між найвищою ланкою структури і підпорядкованими елементами, вважається основним принципом теорії федералізму і тому згадується дослівно чи описово в усіх конституціях федеративних держав. Так, наприклад, змістові паралелі простежуються у ст.30 Основного Закону ФРН та у 10-ій поправці до конституції США. Завдяки чіткому формулюванню принципу субсидіарності у ст.3б абз.2 Договору про Європейські Співтовариства поняття субсидіарності стало девізом європейської політики. Принцип субсидіарності було записано до Маастрихтського договору з метою розмежування повноважень Співтовариства і держав-членів. За допомогою принципу субсидіарності повинні захищатися національна ідентичність держав, що входять до ЄС, та їх повноваження. Окремі завдання лише в тому випадку можуть делегуватися на європейський рівень, якщо їх виконання державами чи регіонами ЄС не забезпечується належним чином.

Співробітник інституту психології Цюріхського університету доктор Вернер Брукс згадує анекдот про те, як колишній президент Єврокомісії Жак Делор призначив премію в розмірі 10 тисяч німецьких марок і посаду радника з річним доходом в 400 тисяч німецьких марок тому, хто зможе на одній сторінці машинописного тексту сформулювати вичерпне визначення поняття "субсидіарність"¹⁷. Література, де дається роз'яснення, що таке "субсидіарність", займає цілі книжкові полиці. Дефініція з енциклопедії Брокгауза полегшує загальне розуміння цього поняття:

“Принцип субсидіарності – це принцип соціальної філософії католицизму, згідно з яким окремі соціальні групи у суспільстві вважаються принципово самостійними і такими, що можуть діяти на власний розсуд. Держава може втручатися у їх діяльність винятково у випадках необхідності для надання підтримки чи допомоги. ... Право Європейського Союзу регулює згідно принципу субсидіарності розподіл повноважень між ЄС і державами-членами з метою уникнення надмірної централізації європейської влади.¹⁸”

Фахівець з питань європейської інтеграції інституту політології Аахенського університету професор Вінфрід Бьотгер розрізняє два шляхи формування значення терміна *субсидіарність*: у першому випадку він веде до латинського слова *subsidium*, що означає у військовій термінології резервну групу, призначенням якої є підтримка сил, що знаходяться у перших шеренгах під час бою, коли ті почали піддаватися натискові противника. У другому випадку формування значення слова означає, що резервні загони надають допомогу переднім лініям оборони. В цьому плані *subsidium* може означати *підтримка* чи *допомога*¹⁹.

Перші формулювання основ принципу субсидіарності знаходимо уже у Старому Завіті, а також у творах Арістотеля, Монтеск'є, Алексіса де Токвіля чи Авраама Лінкольна²⁰. Проте, класичне формулювання принципу субсидіарності міститься у папських соціальних енцикліках “*Quadragesimo anno*”: “Так само, як не можна окремо взяти людину позбавляти права здійснити самостійно, за власною ініціативою і власними силами те, що їй посилено, і делегувати це право громаді, оскільки це протирічить справедливості, також неприпустимо відбирати у менших і підпорядкованих груп та делегувати до вищих утворень право довести до успішного кінця ту роботу, яку менші групи можуть здійснити самостійно; такі дії є хибними і заплутують увесь громадський устрій” (Nr. 79)²¹.

“*Quadragesimo anno*” були опубліковані католицькою церквою 15 травня 1931 р. внаслідок зростаючого тиску тоталітаризму держави з метою захистити людину, сім'ю і громадські спілки від “молоху” держави. Запропонований новий громадський устрій містить, поряд з принципом субсидіарності, також інші аспекти федералізму та лібералізму²².

Фахівець з питань європейського та міжнародного права Саарбрюкенського університету доктор Крістіан Каллієс розрізняє три аспекти субсидіарності:

- *ліберальний аспект* керується правом індивідууму на самовизначення. Субсидіарність при цьому виступає гарантією основних прав особистості;
- другий аспект стосується інтересів держави чи певного більшого утворення. Цей аспект можна назвати *принципом звільнення*. Субсидіарність повинна стримувати державу чи певний вищий рівень

від виконання тих завдань, які з міркувань ефективності не повинні делегуватися державі;

- третій аспект субсидіарності впливає з права індивідууму на отримання допомоги від держави для виконання тих завдань, які перевищують сили і можливості самого індивідууму чи невеликих громад. Цей аспект відповідає *принципові обов'язковості надання допомоги*²³.

Розуміння завдань держави з позицій субсидіарності становить основу теорії лібералізму. Відповідно до цієї теорії держава може обмежувати свободу громадян лише у випадку крайньої необхідності²⁴. Актуальність розуміння сутності держави з позицій субсидіарності проявляється також у тому, що дискусія про принцип субсидіарності у Європейському Союзі ведеться лише в рамках названої категорії, тобто, з урахуванням наддержавного і федеративного чи регіонального вимірів²⁵.

Клеменс Стювінг пропонує наступне бачення взаємозв'язку між федералізмом і субсидіарністю: субсидіарність є абстрагованим усвідомленням необхідності делегувати виконання завдань найменшим придатним для цього групам. Федералізм, в свою чергу, є найбільш вдалим державним устроєм для конкретної реалізації цього усвідомлення. Іншими словами, субсидіарність означає матеріальне наповнення ідеї федералізму. Отже, субсидіарність і федералізм взаємодоповнюють один одного.²⁶

Професор Кьольнського університету Зігфрід Магієра вважає, що навколо понять федералізм і субсидіарність точиться сьогодні основна дискусія стосовно подальшого розвитку європейської інтеграції. З одного боку, їх використовують для захисту від загроз "централізації" ЄС і від "вихолощення повноважень" держав-членів. З іншого боку, їх відхиляють, бо вбачають загрозу подальшого посилення Європейського Союзу за рахунок суверенітету держав, що входять до ЄС²⁷.

Водночас держави-члени сьогодні не є більше закритими системами, а виявляють все більше прозорості у власному поділі на землі, регіони і комуни. Завдяки цьому спостерігається поступовий перехід від дуалістичної орієнтації устрою ЄС у бік багаторівневої. Замість традиційного однорівневого делегування державами-членами окремих повноважень на користь Співтовариства сьогодні існує необхідність дотримуватися комплексної концепції для організаційної та компетентної реорганізації спільних структур, що створюються у ЄС. Федеративні структури завжди є слушними для тих випадків, коли поряд з цілісними утвореннями, об'єднаними в загальне співтовариство, існує ще ряд регіональних одиниць. В.Бьотгер та Й.Кравчинські нагадують стосовно цього про переможний розвиток федералізму всередині національних держав після Другої світової війни. Навіть такі традиційно централізовані держави як Великобританія,

Франція та Іспанія не змогли уникнути чар федералізму і відмежуватися від потреб регіонів²⁹.

Для визначення взаємозв'язку між федералізмом та субсидіарністю суттєву роль відіграє те, що обидва належать до політичних і соціальних організаційних принципів побудови держави та суспільства. Федералістичні структури і принцип субсидіарності ґрунтуються на існуванні розширеної системи. Для федералізму передбачена організація виконання завдань у суспільстві, а для субсидіарності – розподіл повноважень³⁰.

У 1990 р. міністер-президенти федеральних земель Німеччини заявили: “Напередодні об'єднання Німеччини слід визнати, що наша мета – побудова федералістичної Європи, де гарантуватиметься збереження культурної своєрідності, суспільного розмаїття, збалансованого економічного розвитку і забезпечуватиметься демократичний процес прийняття рішень у державах-членах.”³¹. Водночас, хоча принцип субсидіарності чітко сформульовано у договорі про Європейський Союз, сам термін федералізм свідомо випущений із тексту договору³². Це означає, що правове формулювання принципів федералізму у системі ЄС ще потребує чіткої конкретизації в ході подальшого розвитку інтеграційного процесу.

ПОСИЛАННЯ

- 1 Tauras O. Der Ausschuß der Regionen: institutionalisierte Mitwirkung der Regionen in der EU. – Münster: Agenda-Verlag, 1997. – S.19.
- 2 Knodt M. Ausschuß der Regionen // Lexikon der Politik; Band 5. Die Europäische Union / hrsg. von Beate Kohler-Koch und Wichard Woyke. – München: Beck, 1996. – S.20-21.
- 3 Gegen den Zentralismus der EU: Vorstoß der Länder für Bürgernähe – Salzburg sucht Verbündete. In: Salzburger Nachrichten. – am 23.Juni 2001.
- 4 Beschluß der Regierungschefs der Länder vom 7.6.1990 // Europa der Regionen. Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Einigungsprozeß. / hrsg. von Joahim Bauer. – Berlin, 1991. – S.92.
- 5 Der Ausschuß der Regionen // Kommentar zu EUV und EGV. / hrsg von Christian Callies und Matthias Ruffert. – 17.10.2002.
- 6 Knodt M. Ausschuß der Regionen ... – S. 21.
- 7 Giering C. Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen. – In: Nizza in der Analyse. / hrsg. von Werner Weidenfeld. – Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2001. – S.125.
- 8 Tauras O. Der Ausschuß der Regionen ... – S.152-153.
- 9 Die politischen Prioritäten des Ausschusses der Regionen:[der Beitrag des Ausschusses der Regionen zur europäischen Integration]. – Brüssel, 1999. – S.14.

- ¹⁰ Taurus O. Der Ausschuß der Regionen ... – S.173.
- ¹¹ Siebeke S. Institutionalisierte Interessenvertretungen in der Europäischen Union. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996. – S.124.
- ¹² Taurus O. Der Ausschuß der Regionen ... – S.174-175.
- ¹³ Siebeke S. Institutionalisierte Interessenvertretungen ... – S.125.
- ¹⁴ Entschließung des EP vom 18.11.1993. Zitiert nach: Ebd., S.125.
- ¹⁵ Der Ausschuß der Regionen // Kommentar zu EUV und EGV. / hrsg von Christian Callies und Matthias Ruffert. – 17.10.2002.
- ¹⁶ Mittag Jü. Ausschuß der Regionen // Europa von A bis Z: Taschenbuch der Europäischen Integration. / hrsg. von Werner Weidenfeld [u.a.] – Bonn: Europa Union Verlag, 2000. – S.81.
- ¹⁷ Brucks W. Subsidiarität: Definition und Konkretisierung eines gesellschaftlichen Strukturprinzips. – 16.02.2000.
- ¹⁸ Brockhaus: die Enzyklopädie in 24 Bänden; Band 21. – Leipzig-Mannheim: Brockhaus, 201998. – S.327.
- ¹⁹ Böttcher W., Krawczynski Jo. Europas Zukunft: Subsidiarität: ein Plädoyer für eine europäische Verfassung. – Aachen: Shaker, 22000. – S.15f.
- ²⁰ Groser M. Subsidiarität // Lexikon der Politik; Band 1: Politische Theorien. / hrsg. von Dieter Nohlen [u.a.] – München: Beck, 1995. – S.622.
- ²¹ Rauscher A., Hollerbach A. Subsidiarität // Staatslexikon: Recht, Wirtschaft, Gesellschaft; Band 5. / hrsg. von der Görres-Gesellschaft. – Freiburg: Herder, 71989. – S.386.
- ²² Calliess C. Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 21999. – S.29.
- ²³ Ibid., S.33.
- ²⁴ Groser M. Subsidiarität ... – S.622.
- ²⁵ Ibid., – S.622.
- ²⁶ Stewing C. Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union. – Köln [u.a.]: Heymann, 1992. – S.25.
- ²⁷ Magiera S. Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union // Föderale Union – Europas Zukunft? Analysen, Kontroversen, Perspektiven. / hrsg. von Heinrich Schneider und Wolfgang Wessels. – München: Beck, 1994. – S.71.
- ²⁸ Ibid., S.72.
- ²⁹ Böttcher W., Krawczynski Jo. Europas Zukunft... – S.95-96.
- ³⁰ Magiera S. Föderalismus und Subsidiarität ... – S.80.
- ³¹ “Beschluß der Regierungschefs der Länder vom 7.06.1990 über die Beteiligung der Länder an der interregionalen Zusammenarbeit sowie Fortentwicklung der Rechte und der politischen Wirkungsmöglichkeiten der Regionen in Europa”. Zitiert nach: Böttcher, Winfried / Krawczynski, Johanna: Europas Zukunft: Subsidiarität: ein Plädoyer für eine europäische Verfassung. – Aachen: Shaker, 22000. – S.94.
- ³² Magiera S. Föderalismus und Subsidiarität ... – S.73.

Надійшла до редакції 14.03.2002