

Трибуна Молодого Вченого

УДК 341.215

А. А. Донець, аспірант кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Деякі аспекти реалізації міжнародно-правового статусу регіонів в Європейському Союзі через Комітет Регіонів

У статті досліджуються передумови створення Комітету Регіонів. Аналізується структура, порядок формування та функціонування цього дорадчого органу, а також характер його взаємодії з інституціями Європейського Союзу. Досліджуються способи впливу регіонів Європейського Союзу на політику останнього через Комітет Регіонів.

Ключові слова: *Європейський Союз, Комітет Регіонів, дорадчий орган, регіони.*

Сьогоднішня активна позиція складових частин європейських держав не в останню чергу є проявом успішної регіональної політики Європейського Союзу (далі – ЄС), яка реалізується на субнаціональному, національному та наднаціональному рівні. В той же час теперішній статус регіонів ЄС є результатом їх доволі довгої і цілеспрямованої боротьби за право зайняти своє місце у європейському співробітництві, адже тривалий час головними акторами на європейській арені були держави – чле-

ни ЄС. Заснування Комітету Регіонів (далі – КоР) – представницького органу регіонів в ЄС на рівні Союзу, стало значним кроком у цій боротьбі, однак його роль у процесі прийняття рішень на рівні ЄС залишається дискусійним питанням і потребує ретельного дослідження.

Починаючи з 1990-х рр. регіональне питання опинилося у фокусі уваги праць як вітчизняних (О. В. Тарасов, С. В. Фомина, І. В. Яковюк), так і зарубіжних (І. М. Бусигіна, Л. Ван ден Бранде, Р. Штурм) науковців. Однак механізми реалізації регіонами свого міжнародно-правового статусу залишаються малорозробленими і потребують більш глибокого наукового аналізу.

Мета статті полягає в дослідженні ролі КоР у формуванні регіонального рівня впливу на процес прийняття рішень в ЄС.

Визнання важливої ролі субнаціональних акторів у процесі інтеграції було пов'язане із усвідомленням проблеми дефіциту демократії, особливо під час прийняття рішень на рівні Союзу. Як зазначає О. Я. Трагнюк, із самого початку свого створення (1992) ЄС став об'єктом жорсткої критики у зв'язку з браком демократії. Це пов'язувалося, передусім, з тим, що єдиним легітимно утвореним (тобто обраним шляхом прямих виборів громадянами ЄС) органом ЄС був Європейський парламент, який володів переважно дорадчо-консультативними повноваженнями, а головним актором у законодавчому процесі виступала Рада ЄС (Рада міністрів), яка складається із представників виконавчої влади держав-членів [1, с. 87–88].

З метою подолання дефіциту демократії й представництва інтересів регіонів в 1994 р., відповідно до ч. 1 ст. 300 Договору про функціонування Європейського Союзу був створений спеціальний консультативний орган ЄС – Комітету регіонів [2].

Необхідність створення Комітету пов'язується з наступними, як зазначається на його офіційному сайті, загальнознайними фактами:

– 70% законодавчих актів ЄС мають прямий регіональний і локальний вплив;

- громадяни ЄС повинні бути задіяні в процесі побудови ЄС;
- 50% громадян ЄС вважають, що їх представники, обрані на місцевому та регіональному рівнях, займають більш вигідну позицію для представлення їх інтересів на рівні ЄС;
- наближені до населення регіональні та місцеві виборні органи влади, повинні мати змогу висловлювати свою точку зору в ході підготовки законодавчих актів ЄС [3].

Документ під назвою «Постановка задач» КоР («Mission-statement»), основною метою його роботи визначає наближення громадян ЄС до Союзу через залучення регіональної та місцевої влади держав-членів до процесу прийняття рішень в ЄС [4].

Над досягненням поставленої мети в КоР працює близько 350 членів та відповідне число їх заступників, що представляють регіональні та місцеві влади 28 держав ЄС (ст. 305 ДФЄС). Члени КоР обираються прямим голосуванням своїх співгромадян і призначаються Радою міністрів ЄС за рекомендацією держав – членів ЄС (ст. 302 ДФЄС) на 5-річний строк з правом переобрання. Їх кількість від кожної держави повинна приблизно відповідати її розміру. Члени КоР повинні обіймати виборну посаду в регіональних або місцевих органах влади, або бути політично підзвітні виборним органам (відповідно до п. 3 ст. 300 ДФЄС) [4]. До структури органів КоР належать:

- Пленарна асамблея, до основних функцій якої можна віднести: визначення генеральної політики, прийняття заяв і резолюцій, вироблення загальної точки зору з різних питань, обрання президента, першого віце-президента і інших членів Бюро, налагодження роботи комісій у рамках установи, прийняття і перегляд правил Порядку діяльності Комітету;
- Президент, який здійснює загальне керівництво Комітетом і представляє його у відносинах з іншими структурами;
- Бюро, яке розробляє політичну програму Комітету на початку кожного нового терміна, здійснює контроль за його виконанням і в цілому координує роботу пленарних засідань і комісій;
- конференція президентів, яка складається з Президента, Першого заступника Президента та голів п'яти політичних груп

в рамках КоР (соціалістична, ліберальна, радикальна тощо), які можуть бути представлені іншими членами своїх груп;

– Комісії, які представляють собою шість окремих груп членів КоР і розробляють позицію КоР щодо законопроектів Єврокомісії. Комісії представляють проекти точок зору і резолюцій для обговорення і прийняття на кожній Пленарній асамблеї. Розглянуті і прийняті в окремих комісіях точки зору формують основу позиції КоР щодо місцевих та регіональних питань. Таким чином, КоР прагне впливати на широкі інституційні дебати в ЄС, а також законодавчий та політичний порядок денний для того, аби переконатися, що виклики, з якими стикаються на місцевому і регіональному рівні – і відповіді на них – будуть почуті і прийняті до уваги. Адміністративне забезпечення роботи КоР здійснює Генеральний секретаріат на чолі з Генеральним секретарем [5].

Таким чином, мета та завдання діяльності КоР втілюються в рамках роботи комітетів, бюро й пленарних засідань Асамблеї, а рішення, прийняті КоР, мають бути взяті до уваги в ході законотворчого процесу ЄС. Зокрема, КоР має право висловити свою думку (а інститути ЄС мають кореспондуюче зобов'язання її вислухати, хоча і не зобов'язані врахувати) з усіх основних питань місцевого та регіонального значення. Для цього в структурі КоР діють 6 комісій, що охоплюють компетенції в таких сферах політики, заснованої на договорах ЄС: зайнятість, професійна підготовка, економічна і соціальна згуртованість, соціальна політика, охорона здоров'я, освіта і культура, довкілля, зміна клімату, енергетика, транспорт і трансєвропейські мережі; захист цивільного населення та послуги загального характеру [6].

Варто наголосити, що КоР має статус лише дорадчого, консультативного органу. Відповідно до ст. 13 Договору про Європейський Союз КоР не віднесений до інституцій ЄС. Функціонуючи згідно з принципом «голос, але не право голосу» ('voice, but no vote'), КоР має доступ до процесу прийняття рішень, але не має формального права голосу в ньому. Таким чином, його позиція чи зауваження стосовно того чи іншого законопроекту не

є обов'язковими за своїм характером [7, с. 2]. Врахування думки Комітету, як зазначає С. В. Фоміна, — це питання делікатності держав і євроструктур [8, с. 49]. Однак висловлення позиції Комітетом регіонів є обов'язковим елементом правотворчої процедури у випадках, коли це передбачено законом, ігнорування якої тягне за собою визнання акта недійсним [9, с. 137–138].

Це означає, що на Європарламент, Раду та Комісію покладено безпосередній обов'язок консультуватися з КоР з питань, які стосуються діяльності місцевої і регіональної влади, а також в усіх інших випадках, коли один із зазначених інститутів вважає це за доцільне. Крім того, Комітет може за власною ініціативою висувати пропозиції, що стосуються певних сфер діяльності. Ці пропозиції потім подаються на розгляд Комісії, Ради та Парламенту (ст. 307 ДФЄС) [10, с. 116].

Основним засобом впливу КоР на політику ЄС є висловлення своєї точки зору щодо розробки законодавчих актів ЄС, які впливають на регіони і міста, інтереси яких представляє Комітет. Для цього він має право втручатися у законодавчий процес ЄС на кількох етапах:

1) на етапі розробки Європейською комісією законопроекту КоР організовує консультації з місцевими та регіональними органами влади та співпрацює з Європейською комісією щодо оцінки його можливого впливу;

2) на етапі прийняття Європейською комісією законопроекту, вона повинна проконсультуватися з КоР, який, в свою чергу, співпрацює з національними та регіональними парламентами, дотримуючись принципу субсидіарності;

3) на етапі обговорення законопроекту в установах ЄС, Європейський парламент і Рада зобов'язані консультуватися з КоР, який, в свою чергу, проводить консультації з асоціаціями, що представляють місцеві і регіональні органи влади, а також з мережевими партнерами з моніторингу субсидіарності, після чого комісії КоР розробляють проект своєї точки зору. Потім цей проект виноситься на голосування в рамках пленарного засідання асамблеї, де остаточно приймається офіційна точка зору КоР щодо законопроекту ЄС;

4) у випадку, якщо законопроект істотно змінюється іншими інститутами ЄС, КоР ухвалює переглянуту точку зору;

5) на етапі імплементації Європейським парламентом і Радою нового законодавчого акта ЄС, КоР стежить за його впровадженням на регіональному та місцевому рівнях. Якщо імплементований законодавчий акт не враховує принцип субсидіарності, КоР має право подати позов до Європейського Суду Справедливості (далі – Суд) на цій підставі [11].

Відповідно до ст. 263 Договору про функціонування Європейського Союзу, Суд має право і зобов'язаний контролювати правомірність законодавчих актів, актів Ради, Комісії і ЄЦБ, а також актів органів і установ Союзу, що породжують правові наслідки для третіх осіб. КоР наділяється відповідним правом звертатися з позовом до Суду у випадку відсутності компетенції, порушення істотних процедурних вимог, порушення Договорів чи будь-якої норми, що стосуються їх застосування чи зловживання повноваженнями [9, с. 558]. Наприклад, при прийнятті рішень, стосовно яких висловлення думки КоР є обов'язковою, він може оскаржити законодавчі акти у випадку порушення ними принципу субсидіарності (ст. 8 Протоколу № 2 про застосування принципів субсидіарності і пропорційності Лісабонського договору), а Суд, оцінюючи нормативно-правовий акт, який є предметом оскарження з огляду на порушення принципів субсидіарності і пропорційності, може взяти до уваги позицію КоР [10, с. 115].

У червні 2015 р. на пленарній сесії КоР були узгоджені його пріоритети на 2015–2020 рр., серед яких:

– новий старт для європейської економіки – для досягнення стійкого і всеосяжного зростання ЄС повинен вдатися до більш глибокого залучення місцевих і регіональних органів влади більш глибоко;

– територіальний вимір питань законодавства ЄС, беручи до уваги який, КоР сприятиме скороченню розриву в знаннях між регіонами і містами з метою зменшення міського/сільського розриву. Він також буде оцінювати, який вплив законодавство ЄС має на місцях, у тому числі вплив на розвиток міст. КоР за-

очокуватиме транскордонне співробітництво в рамках Європейського угруповання територіальної співпраці (EGTC). Згуртованість політики є одним з основних інструментів, які має ЄС для досягнення своїх цілей, і ефективне використання цієї політики є головною турботою ПСЗ;

– простіша, більш згуртована Європа – КоР сприятиме підвищенню ролі місцевих органів влади в розробці європейської політики, допомагатиме ЄС зробити бізнес-середовище більш дружнім і пояснити переваги Союзу на місцевому рівні;

– стабільність і співпраця в рамках і за межами Європейського Союзу. З метою створення більш стабільного міжнародного та регіонального середовища КоР сприятиме розвитку економічних і політичних зв'язків з шістьма країнами Східної Європи і Південного Кавказу в Східному партнерстві ЄС і досліджуватиме, що може бути зроблено на місцевому рівні з метою сприяння співробітництву з країнами Середземномор'я. Це також сприятиме потенційним членам ЄС у підготовці до вступу;

– Європа громадян є Європою майбутнього. Необхідним є ширший, змістовніший діалог між інститутами ЄС, його громадян і місцевими та регіональними органами влади. КоР продемонструє, яким чином ЄС може покращити життя людей та їх спільнот [12].

Суттєвою перепорою на шляху подальшого розвитку й узгодженої роботи КоР є його гетерогенний характер. Хоча орган і називається «Комітет регіонів», проте близько половини його складу становлять представники місцевого самоврядування (міст і місцевих адміністрацій). З одного боку, і це є безперечною перевагою Комітету, така специфіка дозволяє йому репрезентувати всю палітру субнаціональних утворень у державах ЄС, втілюючи на практиці девіз ЄС «єдність у багатоманітності».

У той же час поглиблення неоднорідності, фрагментація самого європейського простору в процесі регіоналізації призводить і до прагнення інших, ніж регіони, субнаціональних територіальних одиниць отримати свій вагомий голос в ЄС.

Наприклад, такі держави, як Великобританія, Греція, Ірландія, Люксембург і Данія представлені виключно главами органів місцевого самоврядування. Інтереси об'єднаних для співпраці в КоР представників регіональної і місцевої влади, як зазначає І. М. Бусигіна, часто не співпадають. Внаслідок цього КоР стикається з труднощами у визначенні єдиної політичної лінії і досягненні загальних цілей, що, безумовно, заважає підвищенню його впливу в європейському політичному процесі [13].

Отже, одним з основних напрямів діяльності КоР та інститутів ЄС в межах політики регіоналізації має стати гармонізація і кореляція усіх рівнів інтересів (Союзу, держав і їх територіальних одиниць) в ЄС в умовах демократичного контролю, дієвої співпраці й індивідуального підходу до потреб і відмінностей європейських субнаціональних одиниць. Новий механізм їх взаємодії повинен забезпечувати оптимальне співвідношення між наднаціональними, державними і різноманітними місцевими інститутами влади. Отже, можна констатувати, що вже сьогодні з точки зору зростання масштабів представництва різнорівневих інтересів в ЄС, регіональна складова стає дедалі помітнішою.

Зі створенням КоР розпочався новий етап міжінституціонального співробітництва в межах Союзу. Заснування спеціального органу представництва регіонів підтверджує тезу про те, що сьогодні можливо говорити про створення «багаторівневої системи управління», де кожен рівень організації політичної влади наділений відповідними повноваженнями з огляду на принцип субсидіарності. Комітет регіонів ЄС дав підстави для включення в законодавчий процес Євросоюзу не тільки держав та інститутів Союзу, але й субдержавних утворень різного масштабу та з різними економічними можливостями [8, с. 49].

Дійсно, позиція КоР з тих чи інших питань регіонального виміру фактично справляє значний вплив на рішення, які приймаються в ЄС. Як пише Р. Патц (Ronny Patz), цей орган ЄС «в змозі впливати на законодавчі рішення Комісії більше однієї третини часу», зокрема, в сфері своєї компетенції – регіо-

нальний політиці. Дослідження, яке стало результатом такого висновку, ґрунтувалося на аналізі 60 законодавчих пропозицій Єврокомісії в різних сферах політики, які були висунуті в період з 1996 по 2007 р.¹ [14].

Ґрунтуючись на цих висновках, зокрема, на тому, яким є обсяг впливу КоР і реагування Комісії на громадську думку, можна не тільки стверджувати, що безпосередній вплив субнаціональних одиниць на процес прийняття рішень в ЄС через КоР останніми роками відчутно збільшився, але й констатувати ріст показників ефективності засобів подолання дефіциту демократії в ЄС.

Крім того, підвищення політичного впливу КоР може слугувати індикатором загального посилення статусу регіонів і місцевої влади як в об'єднаній Європі, так і в окремих державах – членах ЄС.

Отже, на перший погляд другорядна роль КоР в європейському законотворенні поступово перетворила регіони з виконавців національної і союзної волі на впливових акторів розробки і прийняття рішень у сфері регіонального розвитку, реалізуючи тим самим фундаментальний для ЄС принцип субсидіарності і відіграючи роль «рупора» громадян Союзу.

Список використаних джерел

1. Трагнюк О. Я. Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС) / О. Я. Трагнюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування Нац. акад. прав. наук України. – Харків : Право, 2011. – Вип. 22. – С. 86–95.
2. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2012:326:TOC#C_2012326EN.01020101.

¹ Більш докладну інформацію про дослідження можна отримати за посиланням: <http://polscieu.ideason europe.eu/2011/01/19/influence-eu-committee-of-regions/>.

3. Committee of the Regions' official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/key-facts.aspx/>.
4. Mission Statement of the CoR from 21 April 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission %20statement/EN.pdf](http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/EN.pdf).
5. Rules of procedure of the CoR from 5.3.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/EN.pdf>.
6. Committee of the Regions' official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/index.aspx>.
7. Hönnige C. The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union? [Електронний ресурс] / C. Hönnige, D. Panke // Journal of Common Market Studies. – 2013. – Vol. 51. – No. 3. – P. 1–24. – Режим доступу: <https://www.researchgate.net/publication/256055168>.
8. Фоміна С. В. Регіони в системі управління ЄС / С. В. Фоміна // Програма «Східне партнерство» як правова платформа співпраці України і ЄС. – Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2012. – С. 48–51.
9. Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз : [монографія] / І. В. Яковюк. – Харків : Право, 2013. – 760 с.
10. Sturm R. Europader Regionen [Електронний ресурс] / R. Sturm // Einsichten und Perspektiven, Europavorder Wahl, 2014. – P. 112–125. – Режим доступу: https://www.km.bayern.de/epaper/LZ/EuP/E&P-2_13%20Europa/files/assets/common/downloads/publication.pdf.
11. Committee of the Regions' official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cor.europa.eu/de/activities/Pages/work-of-the-cor.aspx>.
12. Committee of the Regions' official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cor.europa.eu/en/activities/Pages/priorities.aspx>.
13. Бусыгина И. М. Политическая роль регионов в структуре Европейского Союза. Концептуальные и прикладные аспекты [Електронний ресурс] : автореф. дис. / И. М. Бусыгина. – Режим доступу: <http://www.dissercat.com/content/politicheskaya-rol-regionov-v-strukture-evropeiskogo-soyuza-i-kontseptualnye-i-prikladnye-aspe#ixzz3Ixx9VdiU>.
14. Patz R. How influential is the EU's Committee of Regions? – 19.01.2011 [Електронний ресурс] / R. Patz. – Режим доступу: <http://polscieu.ideaseurope.eu/2011/01/19/influence-eu-committee-of-regions/>.

А. А. Донец

Некоторые аспекты реализации международно-правового статуса регионов в Европейском Союзе через Комитет Регионов

В статье исследуются предпосылки создания Комитета Регионов. Анализируется структура, порядок формирования и функционирования этого совещательного органа, а также характер его взаимодействия с институтами Европейского Союза. Исследуются способы влияния регионов Европейского Союза на политику последнего посредством Комитета Регионов.

Ключевые слова: Европейский Союз, Комитет Регионов, совещательный орган, регионы.

A. Donez

Several aspects of the fulfilling of the international legal status of the regions in the European Union through the european Committee of the Regions

The article researches the background and the reasons that caused the establishment of the Committee of the Regions as an advisory body of the European Union. Particularly the democratic deficit in the European Union is analyzed as a main ground of a demand of a better representation of the regions in the institutions of the European Union.

The author comprehensively analyzes the legal basis of the functioning of the Committee of the Regions, including the Treaty on European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union and additional protocols, regulations and other internal acts of the Committee of the Regions.

The structure and the tools given to the Committee of the Regions to influence the decision making process in the European Union are considered. Specifically, the research is focused on the analyzing stages of the European Union's law-making process within which the Committee of the Regions has a right to intervene in order to have its say on the development of European Union laws that impact regions and cities. This right is observed in relation to corresponding obligations of the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Union to consult the Committee of the Regions on issues concerning the functioning of local and regional authorities, as well as in all other cases, if one of these institutions considers it to be appropriate and the additional right of the Committee of the Regions, according to which the Committee may on its own initiative make proposals relating to certain areas. These suggestions are then submitted to the European Parliament, the Council of the European

Union and the Commission of the European Union. The procedure of drafting and adopting the Committee's official opinion on the legislative proposal is reviewed as well.

The mechanism of the protection of the subsidiarity principle is examined, including the occasions when it has a right to bring an action before the European Court of Justice in order to protect the above principle. The attention is paid to reflecting the main goal, the aspirations and the political priorities of the Committee of the Regions. The internal (the deepening heterogeneity of the Committee) and the external (the fragmentation of the European Space regionalization) barriers of the further successful development of the Committee of the Regions is reflected together with possible solutions of the respective problems. The work of the Committee of the Regions is assessed within the larger framework of multilevel governance, where each level of organization of political power is vested with appropriate powers in keeping with the principle of subsidiarity.

Based on these findings of the research, particularly on how the amount of the influence of the Committee of the Regions and the respond of the European Commission on public opinion, one can not only claim that the direct impact of sub-national units on the decision-making process in the European Union provided by the Committee of the Regions in recent years has significantly increased, but also state the growth of the efficiency of the means overcoming the democratic deficit in the European Union. In addition, increasing political influence of the Committee of the Regions should be perceived as an indicator of the general strengthening of the status of regions and local authorities in both the European Union, and in its Member States. That, in turn, proofs that at the engagement of the Committee of the Regions in the European decision-making process transformed regions into influential actors of the European law.

Keywords: *European Union, Committee of the Regions, advisory body, regions.*