

### РЕГИОНЫ В ЕС: ПРАВА НА УЧАСТИЕ

*Клёмин Андрей Владимирович*  
*к.ю.н. Зав. отделом права Института*  
*социальноэкономических и правовых наук. Казань*

В последние годы много пишут и говорят о регионах Евросоюза. Общеизвестно, что истекшее десятилетие было для ЕС эрой “Европы регионов” и возникновения третьего уровня в европейской пирамиде власти. Взоры на европейскую региональную политику вызваны германским объединением, созданием единого европейского экономического пространства и, очевидно, расширением ЕС за счет Австрии, Финляндии и Швеции, а в последующем и государств ЦВЕ. И хотя первая волна актуальности региональной проблематики в ЕС уже несколько лет как спала, научное осмысление этой сферы продолжается и материализуется в ещё более объёмных, и комплексных исследованиях. Несколько опубликованных российских работ на эту тему посвящены политическим, экономическим, административным, историко – географическим аспектам. Однако, всё ещё исключением остаётся аспект юридический.

За общей мажорностью отзывов о европейской региональной политике остаётся “в тумане”, например, вопрос о международной правосубъектности еврорегионов. За описанием их общих успехов “ускользает” правовая суть “региональных” перемен в ЕС. Так, вполне заслуженны высокие оценки эффективности политики выравнивания в ЕС или, скажем, трансграничного сотрудничества регионов, или способности европейских правительств к общеевропейскому консенсусу в столь пёстром сообществе государств и регионов. Однако, в большинстве случаев (и немецко-англоязычная литература- не исключение) главный вопрос остаётся второстепен-

ным и касательным. Речь о том, приобрели ли еврорегионы и в первую очередь субъекты германской, австрийской и бельгийской федераций качество самостоятельных акторов на политической арене и право на самостоятельное заключение международных договоров. Наделяют ли коммунитарные нормативные акты те или иные регионы правом на самостоятельную политическую активность в зоне Евросообщества. Или они по-прежнему вольны действовать только с согласия общенационального правительства и только в частноправовой сфере. Есть ли принципиальные изменения в трактовке статуса регионов конституциями, иными национальными законами, внутрисударственными договорами. Наконец, правомерно ли уже говорить о европейских регионах как третьем уровне управления в ЕС. Состоялась ли для этого достаточная институционализация, пусть не всех, но, хотя бы, самых влиятельных регионов “еврофедерации”? Если не состоялась, то чем же заслужен столь широкий резонанс процессов регионализации в ЕС.

Все эти, и не только, вопросы должны получить юридическое освещение и в российской науке международного и европейского права. Поэтому был бы интересен обзор прав и обязанностей третьего уровня или, как его называют, субнационального правительства в ЕС. Имея в виду и российскую региональную парадипломатию последних лет, не менее актуальна была бы и правовая оценка региональных представительств в Брюсселе. В свете идеи возникновения мультиуровневого правительства в ЕС (англ.-Multy-Level Governance), о котором активно дискутируют, не менее значимо рассмотреть и вопросы комплексного межвластного взаимодействия по европейской вертикали “верх-низ”. Что касается данной статьи, то за недостатком места, она отражает не типологию структур субнац. правительства, а скорее специфику только одной страны – Федеративной Германии и немецких земель.

## Почему Германия

Коллективное влияние регионов на супранациональном - европейском уровне (через учреждённые институты) достаточно велико. Но, одновременно, вес и роль, которую те играют в каждом отдельном государстве различна. В этом смысле Германия скорее не является типичным примером, поскольку немецкие земли традиционно чтут свой полугосударственный статус и обладают более значительными чем федеральные органы, конституционными правами. Однако, выбор ФРГ для данного случая и вполне закономерен. Ведь, именно Германия с середины 80-х гг. была в авангарде развития Европы регионов. Заключение Единого Европейского Акта (1986г.), и позднее образование Евросоюза – в 1992 г. побудило германские земельные правительства взять на себя лидирующую роль в защите всеми еврорегионами своих интересов. Именно представители немецких земель продвинули спрос на закрепление в Маастрихтском договоре нового институционального механизма, узаконившего возможность и право регионов на участие в европолитике. Принцип субсидиарности, например, оценивается как “чисто германский продукт”<sup>1</sup>, который родился из стремления немецких земель отстоять свою самобытность. Сравнивая земли с регионами других государств сообщества, “немецкие земли были бы главными проигравшими, если европейская интеграция пошла бы по пути возрастающей централизации политики”<sup>2</sup> Вместе с тем, удивительно, что именно земли реагировали на появление Комитета регионов в более оборонительной манере чем регионы других государств Сообщества. Объясняется это тем, что земельные правительства и до его учреждения имели большие возможности действовать вместе с федеральным правительством и достаточно административных возможностей для выработки и лоббирования своих предложений как на внутригерманском, так и на европейском уровнях.

Наконец, земли ФРГ признаются европейскими регионами наравне с другими и полноправно, как таковые, занимают свои 24 места в Комитете регионов.

## **“Европеизация” земель – основная причина**

С самого начала своего членства в ЕС федеральное правительство Германии переступало границу земельных компетенций. До принятия в 1992г. новой “европейской” статьи 23 Основного закона, права ФРГ в текущих делах ЕС осуществлялись исключительно Федерацией. Поэтому вкуче с федеральными в ЕС были переданы и исключительные компетенции регионов. Невосполнимым для них оказалось “европейское” вторжение в такие сферы как образование (ст.126, 127 договора о ЕС), культура (ст. 128) включая политику радиовещания, здравоохранение (ст.129), политика регионального экономического содействия (ст. 130а), которые вместе составляют ядро земельных компетенций.<sup>3</sup> Единым Европейским Актом в 1986г. затронуты очередные земельные прерогативы – ст.ст.130f-130р ЕС об “исследованиях и технологическом развитии”. Озабоченность регионов вызывает и прямое европейское воздействие в форме смешанной компетенции (с Федерацией) [Подр. Donoth S.43]. Например, Программой задач по осуществлению внутреннего рынка., так называемой “Белой книгой” (1985г.) предусматривалось принятие 282 правовых актов. Из них 120 прямо или опосредованно адресованы даже не регионам, а органам местного самоуправления<sup>4</sup>. Их потеря по мнению разных авторов никак не компенсировалась возможностями соучастия в европейских решениях.

Помимо этого земли и рр. государств-членов занимают в экономическом и финансовом отношении, как известно, отнюдь не незначительное место в ЕС. И, напротив, в политическом отношении их влияние на европейском уровне незначительно.

Если смотреть с точки зрения внутреннего права, то германская конституция славится образцовым распределением законодательных компетенций между Федерацией и землями. Однако, как оказалось из практики той же ФРГ, конституционный каталог сам по себе не смог предоставить субъектам Федерации гарантий от эрозии собственной законодательной компетенции в названных областях. Поэтому основные цели, с которой земли продвинули свои

интересы в Договоре о Евросоюзе 1992г. были во-первых, защитить свои компетенции от ползучего размывания и второе, приобрести возможность и право на соучастие в принятии решений Евросоюзом, как на внутригосударственном, так и на европейском уровнях<sup>5</sup>.

Надо сказать, что слышится и ещё один мотив такой политики. Цели богатых регионов проясняются больше, если вспомнить, что в Европе актуальна также и проблема взаимоотношений доноров и бенефициаров. Экономически более сильные регионы стремятся играть и большую роль на уровне Сообщества с тем, чтобы разгрузить себя от перераспределительной обязанности на национальном уровне. Будучи представлены непосредственно на европейском уровне, богатые могут уклоняться от внутригосударственных обязательств – помощи бедным. Отсюда новым знаменем регионалистских устремлений в Европе и стал принцип субсидиарности<sup>6</sup>. Хотя эта же цель трактуется и по другому - как “улучшение социального распределения”<sup>7</sup>.

Однако, главным образом субъекты германской федерации всегда были нацелены на то, чтобы избавиться от “земельной слепоты” (нем.-“Landes-Blindheit”) и в качестве компенсации за утраченные законодательные компетенции получить право на соучастие в европейских решениях. С целью чётко и ясно ответить было ли такое право законодательно получено следует обратиться к конкретным юридическим документам.

**Основными внутренними актами, “изменившими”** внутригерманские взаимоотношения между федерацией и землями относительно участия в ЕС стали: во-первых, Основной закон Германии, получивший в 1992г. целый ряд “европейских статей”, Решение федерального конституционного суда от 22 марта 1995г., Закон о сотрудничестве федерации и земель в делах Евросоюза 1993г. Сюда же можно отнести и известное Соглашение в г. Линдау 1957г., которое хотя и принято ещё в 1957г., но как нельзя более относится к вопросу. Тот же диапазон прав отводится и новым немецким землям Договором между ФРГ и ГДР о создании Единой Германии от 31.08.

1990. Плюс “Резолюция Бундесрата к договору от 7 февраля 1992г. о Европейском Союзе” от 18.12.1992г., “согласительный” Закон (Zustimmungsgesetz – нем) к Единому Европейскому Акту от 19.12.1986г., Соглашение между федеральным правительством и правительствами земель о сотрудничестве в делах Европейского Союза...” от 29.10.1993г. и некоторые другие.

Из правовых актов Сообщества, оформивших право регионов на (самостоятельную) коммунитарную деятельность, хронологически на первом месте – Единый Европейский Акт 1986г. Однако, существенные нововведения сделаны не им, а договором о Европейском Союзе 1992г. Сюда же можно отнести и заключения Европейского совета о единой концепции применения Советом принципа субсидиарности и ст. 3b Договора о Евросоюзе (Эдинбург 11 и 12 дек. 1992г.), и аналогичное – в Бирмингеме от 16 окт.1992г.

## I.

### **ПРАВО ЗЕМЕЛЬ НА НАДНАЦИОНАЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ПОЗИЦИЯ ВНУТРЕННИХ АКТОВ.**

#### **1. “Европейские” статьи Основного закона**

В 1992г. в Основной закон страны в связи с известными событиями был введен ряд так называемых “европейских статей”, в которых прописано участие Федеративной Германии в интеграционном процессе. (ст. ст. 23, 28, 88, 45, 50 и 52). Особое значение в этом смысле придаётся статье 23.[H.G.Fischer ...S.206-210]. Ею закреплено несколько новшеств: во-первых, принципы участия германского государства в Евросоюзе (включая субсидиарность). Во-вторых, до её введения передача земельных компетенций ЕС регулировалась лишь статьей 24(ч.1), которая исключала необходимость одобрения Бундесратом деятельности правительства в ЕС. Национальные законы по имплементации интеграционных договоров принимались без согласия немецких земель. Новые положения узаконили обязательность их соучастия в лице Бундесрата. Наконец, в- треть-

их, частью 6-й статьи 23 узаконена возможность содействие земель непосредственно в Брюсселе, чего раньше не было.

Своим содержанием новая “европейская” статья охватывает и ст. 24(ч.1), положения которых как видно, частично противоречат друг другу. Согласно последней законы Федерации о передаче суверенных прав межгосударственным учреждениям – дело исключительно Федерации и не требует согласия Бундесрата. Последняя норма, как отмечают немецкие обозреватели, всегда корректировалась законотворческой практикой и немецкие “согласительные” законы, наделяющие межгосударственные акты ЕС юридической силой в ФРГ, издавались всегда после согласования с палатой земель. Однако примечателен и другой факт. Конституционная комиссия, несмотря на формальное противоречие, оставила в силе и ст.24(1) “дискриминирующую” свои земли.

Ещё одним серьёзным новшеством стало введение “европейской” статьи 23(1а), где выражена потребность земель в трансграничном сотрудничестве на региональном и локальном уровнях. Земли чётко и ясно приобрели право “переносить с одобрения Федерального правительства суверенные права на приграничные учреждения по соседским делам”. Не уточнён лишь вопрос – идёт ли речь о делах в границах ЕС или шире? Земли, известно, активно воспользовались появившимся правом на трансграничное сотрудничество (заключена масса соглашений с регионами соседних стран). Однако, если открыть ст. 32 Основного закона, то такое право у земель было и раньше, но **лишь с согласия Федерального правительства и только в пределах собственной компетенции**. На практике при заключении соседских соглашений часто присутствует и представитель Федерации. Нельзя забывать и о ч.1 данной статьи, где чётко установлено, что “поддержание отношений с иностранными государствами – дело Федерации”. Сюда же относится и заключение международных договоров. Эта норма (ст.32) не отменена и именно на её основе Германией заключаются международные договоры как внутри, так и за пределами ЕС.

Принятый на основе ст.23 (ч.2 и 3) Закон о сотрудничестве федерального правительства и немецкого Бундестага в делах Евросоюза от 12 марта 1993г. конкретизировал, способы их взаимодействия. По нему - правительство осведомляет Бундестаг обо всех намерениях в рамках ЕС (программах, акциях, документах, готовящихся правовых актах и т.п.), пересылает парламенту проекты регламентов и директив ЕС, других мероприятий, которые имеют итогом правовое действие. Правительство докладывает о цели планируемых правовых актов, содержании, процедурах, предположительном решении в Совете, собственную точку зрения, состояние переговоров. Затем - этап формирования парламентом собственного мнения. И, наконец, (как прописано в ст 23(ч.3) Конституции) федеральное правительство **“учитывает”** его мнение при обсуждении вопросов в ЕС. Однако, может и отказать, т.к.. правовой обязанности нет. Осознав эту слабость Бундестаг постфактум попытался заметить данным законом термин **“учитывает”** на **“кладёт в основу”**.

Основное резюме из его краткого рассмотрения - в том, что **решающим актором** на европейско-политической арене и после новозаконений остаётся правительство Федерации. Только она, как и прежде, посылает немецких представителей в Совет, ведёт переговоры во всех структурах, имеющих отношение к ЕС, а внутри правительства планы Евросоюза обсуждаются в профильном министерстве.

## **2.Федеральный конституционный суд о “новой” роли земель**

Введение “европейской” ст.23 породило у земель некоторые ожидания и претензии на самостоятельность в иерархии ЕС. Видимо именно поэтому у Федерального конституционного суда Германии появились основания внести ясность, что он и сделал решением от 22.03.1995г., правда, по другому поводу.<sup>8</sup> Основные положения его заключения однозначны и могут быть сгруппировать следующим образом. Во-первых, основой участия земель в делах ЕС является принцип верности федеративному союзу (Bundestreue --



нем.). Во-вторых, представлять Германию в органах ЕС – это принципиально дело Федерации. При этом Бунд назван **управляющим делами земель (Sachwalter-нем.)** и как таковой представляет и их права согласно Конституции. И в-третьих, интересы земель на коммунитарном уровне не могут проводиться самостоятельно

### **3. Соглашение в Линдау от 14 ноября 1957г**

Этот документ представляет из себя внутригосударственный договор между Федерацией и землями. Им решён вопрос (вытекающий из конституционного положения) о праве федерального центра на заключение международных договоров (см. ст. 32 Конституции). Этот межуровневый договор, почему-то не был замечен в России в период активного договорного процесса между российскими регионами и центром. По нему земли обязывают Бунд согласовывать свои внешние дела с ними, если те находятся в сфере их исключительной (и не только) компетенции. Переговоры и согласие земель обязательны. Все возможности земель и процедуры, прописанные в документе, охвачены более поздней статьёй 23 Конституции. Единственное различие – в том, что если Соглашение в Линдау вовлекает земли непосредственно, то статья 23 делает это опосредованно – уже через Бундесрат. Можно добавить, что конституционность Соглашения до сих пор спорна и по этой причине его порой называют джентельменским.

### **4. Представитель земель в ЕС. (Резолюция Бундесрата)**

В “Резолюции Бундесрата к договору от 7 февраля 1992г. о Европейском Союзе” от 18 дек. 1992г. в п. 5 земли, со ссылкой на статью 23(5) Конституции зафиксировали, что земли могут вести переговоры с Советом министров (**напрямую**), если те касаются их компетенций. “Бундесрат указывает на принципиальную обязанность федерального правительства передавать в таких случаях свои права представителям земель, назначаемым Бундесратом”.

Действительно, ст. 23(6) даже предписывает федеральному правительству передавать соблюдение прав ФРГ как государства-члена ЕС представителю одной из земель, назначенному Бундесратом, если по основному вопросу затрагиваются исключительные полномочия земель. Вместе с тем, немецкие европейцы скептически отзываются об эффективной ответственности такого земельного представителя как перед федеральными, так и земельными парламентами. Интересны их аргументы. Вначале 16 земель должны прийти к согласию и определить единую линию его действия в Брюсселе. Затем – согласовать её с Бундом. И, наконец, участвуя в принятии решения уже в Совете ЕС пойти на очередные компромиссы. А это потребует присутствия за его спиной компетентного федерального министра для срочных согласований общей политики [Donoth, 3, S.221-223].<sup>9</sup> Опасения их в том, что министр той или иной земли заинтересован в продвижении своих интересов, которые “особо затрагиваются”, однако выступает в ЕС как представитель всей Германии. Отсюда – опасность возможной коллизии более узких интересов с общегосударственной ответственностью. Можно слышать даже, что “эффективная земельная политика в этом деле едва ли возможна”[Ibid. 3, S.222].

В дополнение следует обратиться вновь к ст 23(6), которая при передаче прав представителю земель, обязывает учитывать **ответственность Федерации за государство в целом**. А предыдущий п.5 данной статьи, как отмечалось, и вовсе отводит Бундесрату второстепенную роль, обязывая Федеральное правительство лишь “принимать во внимание мнение” Бундесрата.

## **5. “Европейская” функция Бундесрата**

Единственным эффективным органом который отстаивает интересы земель и через посредство которого земли участвуют в делах Европейского Союза (ст. 50 Конституции) является Бундесрат.

## 5.1. Закон о сотрудничестве Федерации и земель в делах ЕС (1993г.)

в пар.1 чётко сформулировал: “В делах Евросоюза земли действуют через Бундесрат”<sup>10</sup>. Но им не внесено ничего принципиально нового, т.к. уже федеральный “согласительный” закон от 25 июля 1957г. “к договорам от 25 марта 1957г. об образовании ЕЭС и Евросообщества по атомной энергии” предусмотрел обязанность федерального правительства осведомлять Бундесрат о событиях в Совете ЕС как можно раньше и обо всех своих намерениях в рамках ЕС, которые могут иметь для земель интерес. Почти слово в слово германский законодатель повторил и в “согласительном” законе к Единому Европейскому Акту от 19 дек. 1986г., ст.2 которого лишь добавляет процессуальные детали: “...Перед тем как одобрить решение ЕС, касающееся исключительных законодательных материй земель или затрагивает существенные интересы последних, федеральное правительство даёт Бундесрату возможность в пределах отмеренного срока высказать своё мнение и учитывает это мнение при переговорах. Если мнение касается исключительных законодательных материй земель то федеральному правительству разрешено исходя из этого отклонить внешне- и интеграционно - политические основания. В случае отклонения федеральное правительство сообщает Бундесрату послужившие основанием причины. Поскольку Бундесрат имеет право на мнение, то по его требованию представитель земель должен быть привлечён к переговорам в совещательных комитетах Еврокомиссии и Совета, поскольку таким же правом обладает и федеральное правительство”<sup>11</sup>.

Все указанные законы требуют достижения *взаимного соглашения* между федер. правительством и землями по вопросам ЕС. Вся процедура “извещения и участия Бундесрата и земель” во внешних и интеграционных делах подробно прописана в отдельном “Соглашении между федеральным правительством и правительствами земель о сотрудничестве в делах Европейского Союза по исполнению пар. 9 закона о сотрудничестве Федерации и земель в делах ЕС” от 29 окт. 1993г. [Vertrag...S.285].

Особенно чувствительны для земель вопросы финансов и доходов от налогообложения. Не удивительно, поэтому, что специально оговаривается необходимость согласования с Бундесратом решения Бунда во внешней сфере и сфере ЕС, которое может привести к повышению федеральных расходов или сокращению доходов (то же самое предписано и в ст.23(5)).

**Исключительной жёсткостью веет, например, от Резолюции Бундесрата к договору от 7 февраля 1992г. о Европейском Союзе (от 18 дек. 1992г),** где “Бундесрат считает, что при правотворчестве Евросоюза о налогах, доходы от которых полностью или частично распределяются землям или общинам, мнение Бундесрата должно учитываться федеральным правительством в своих действиях на уровне ЕС как **“определяющее”** (massgeblich-нем.). [Vertrag...S.317].

Таким образом, взаимодействие между землями и Федерацией по делам ЕС или, говоря языком закона, во **ВО ВНЕШНЕЙ И ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ** принципиально строится на процедурах согласования. Последние позволяют землям предъявить счёт федеральному правительству в случае отступления от этого законного *требования*. Нормы, закрепляющие такой порядок взаимодействия, и, следовательно опосредованный порядок участия земель в делах Сообщества, как видно уже из приведённых законов, последовательно повторяются из закона в закон, только с ещё большей детализацией. Этот факт, во-первых, несомненно означает не отмену, а лишь укрепление принципа **опосредованного со-участия** земель в евrorешениях. Вместо повышения своего статуса как следовало бы ожидать от самостоятельного административного уровня в ЕС, земли “пекутся” совсем о другом. Они в том же документе (посл. абзац.) прямо ставят участие Бундесрата в делах ЕС в зависимость от того правомочен ли Бунд на законотворчество в конкретном проекте ЕС [Vertraege, 10, S.317]. Во-вторых, имеет значение, что старый порядок закрепляется в актах, принятых просто хронологически позднее “Маастрихта”, поэтому последний никак не может считаться рубиконом, после которого немецкие земли de jure

приобрели качество самостоятельного уровня управления в иерархии ЕС.

Не меняет существа вопроса и то, что со стороны Бундесрата роль земель видится немного иначе. В его “Резолюции к договору от 7 февраля 1992г. о Европейском Союзе” от 18 дек. 1992г. Бундесрат и земли планируют формировать отношения с землями, регионами и автономными сообществами – *солидарные*; с федеральным центром – *партнёрские*; а с европейскими институтами, в особенности, Европарламентом, Советом и Комиссией ЕС – *конструктивный диалог*. [Vertraege, 10, S.313].

## **6. Кто ответственен за исполнение?**

### **Надзор за исполнением права ЕС.**

Поскольку Евросообщество не правомочно напрямую контролировать исполнение своих актов в государствах, то это делает само государство - в ФРГ силами федеральных органов: Бундестага, который осуществляет парламентский контроль за европейской политикой правительства и силами федерального правительства в лице конкретных министерств и ведомств. Особое место занимает здесь министерство экономики. “Европейского министерства” в составе правительства не существует.

В рамках своей административной компетенции Бунд надзирает: а). за действиями собственных федеральных органов по исполнению, б). надзирает за исполнением актов ЕС землями, в). контролирует их исполнение органами местного самоуправления и даже иными юридическими лицами, осуществляющими публично - управленческую деятельность. Надо сказать, что пиетет земель перед федеральными законами предписывается в германской Конституции очень чётко. Например, статья 83 (Исполнение федеральных законов землями) гласит, что “Земли исполняют федеральные законы как свои собственные, постольку поскольку настоящим Основным законом не предусматривается ничего иного”. В качестве федерального права исполняют земли и европейские акты, для импле-

ментации которых принимаются федеральные законы. Надзорные полномочия за землями Бунд реализует в форме общих административных предписаний, отдельных указаний и распоряжений и даже взысканий. А ст. 84(3) Основного закона предусматривает даже направление в высшие ведомства земель федеральных уполномоченных. Неисполнение землями федеральных законов, которые издаются в том числе и для имплементации европейских директив, грозит применением к землям мер принуждения со стороны Федерации. Юридической основой такого принуждения является ст. 37 Основного закона и принцип “верности федеративному союзу” (Bundestreue), упомянутая ст.24 и даже статья 70 (Земли имеют право законодательствовать в той мере, в какой настоящий Основной закон не предоставляет законодательные полномочия Федерации.).

Таким образом прежний порядок контроля и надзора за исполнением права ЕС сохранился в полном объёме. Его осуществляет, как и ранее, государство в целом. При этом не имеет значения на каком уровне исполняется наднациональное решение – федеральном, земельном или коммунальном. Конституция ФРГ не изменена и земли по-прежнему формально не приобрели самостоятельной “европейской” ответственности. Перед международным сообществом их ответственность опосредована Федерацией. ЕС полномочен при неисполнении своих предписаний апеллировать только к центральным правительствам. Европейская Комиссия лишь в отдельных случаях (напр. ст.155 ч.1.договора о ЕС) правомочна требовать от федерального правительства нужной информации о внутригосударственных органах или их проверки независимо от уровня (напр. при финансировании целевых программ).

## **7. Самокоординация земель в выработке “европейских” решений**

Надо также иметь в виду, что германские земли вообще обладают большой способностью к самокоординации<sup>12</sup>. Известно, что земли координируют многие вопросы самостоятельно без подключения Бун-

да (по горизонтали). Они активно сотрудничают и заключают соглашения между собой во многих сферах. Примеры таких соглашений и форм сотрудничества имеются в большом количестве. Это, в частности - с начала 50-х гг. “Постоянная конференция министров культуры” (конференции министров земель проводятся и в др. сферах)– как форум координации земель в этой области; “Центральная служба по распределению ученических мест”; известная телекомпания ZDF (Второе немецкое телевидение) или NDR (“Северно–немецкое радио”, учредители: Гамбург, Нижняя Саксония, Шлезвиг-Гольштейн) также совместные учреждения земель ФРГ и форма проявления самокоординации земель. Контакты, консультации, и, по мере необходимости, конференции осуществляются землями и по проблемам ЕС.

Отвечая на запрос времени, многие европейские регионы реагировали подъёмом своих организационных ресурсов и учредили, например, специальные министерства в своих правительствах или рефераты в отраслевых госканцеляриях. по делам Европы.

## **8. Европейский комитет Бундестага**

На основе ст. 45 федеральной Конституции учреждён и Европейский комитет Бундестага. Однако, при всей его положительной роли и даже попытках влиять на правительство, он не является органом земель и выражает стремления оных не более чем другие комитеты общегерманского парламента. Об этом свидетельствует круг его полномочий [к вопросу см., напр. Fischer...S.212-214]

## **II**

### **ПРАВО ЗЕМЕЛЬ НА САМОСТОЯТЕЛЬНУЮ ЕВРОПЕЙСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ПОЗИЦИЯ БРЮССЕЛЯ**

#### **1. По договору о ЕС**

Договор ЕС принципиально ведёт речь только о государствах. Как известно из истории ЕС, в качестве соучредителя европейских сообществ Германия участвовала как целое государство в лице своих

федеральных органов, а отнюдь не земли. Регионы вовсе не учитываются Договором о ЕЭС. Статьей 146 ч.1 чётко и ясно закрепляется право на участие в процессе европейского волеобразования и принятия решений в Совете (министров) только и исключительно “представителя государства-члена, который уполномочен действовать обязывающим образом для правительства государства-члена” как целого. Статьей 5 ч.1. также прописаны задачи именно государств-членов, которые обязываются “принимать все подходящие меры общего или специального характера к выполнению обязательств, вытекающих из Договора или действий органов ЕС” “Всё более близкое слияние европейских народов”, прописанное в преамбуле к римскому договору, не конкретизировано в его императивных нормах.

Примеров того, что европейским правом порядком в качестве основного действующего лица предусматриваются именно государства, а не регионы или органы местного самоуправления, более чем достаточно. Посредническая роль государства между регионами и ЕС предусматривается и по конкурентному законодательству группировки. Ст. 93 ЕС обязывает осведомлять Еврокомиссию об оказании государственной помощи только государства. Национальные администрации на уровне коммун, округов, и земель обязаны лишь предоставлять информацию (от общин землям, а те – Федеральному правительству) и при этом не напрямую в ЕС, а лишь своему Бунду. Обязанность прекратить правонарушающие мероприятия возлагается также исключительно на государство (ст.93 ч.3).

Аналогичный подход - и в межгерманском Договоре между ФРГ и ГДР о создании Единой Германии (Договор об объединении от 31.08. 1990), в статье 10 которого (п.3) предписывается, что “Правовые акты Евросообщества, претворение (*Umsetzung*) или исполнение (*Ausfuehrung*) которых подпадает под компетенцию земель (имеются в виду земли ГДР – доп. А.К.) должны быть ими претворены посредством правопредписаний земель или исполнены”<sup>13</sup>

Ни слова об иных правах на участие в европейском управлении. Имплементация наднациональных предписаний - единствен-



ная прерогатива новых земель в делах ЕС.

Приведённые нормы основополагающих международных договоров о ЕС дают возможность убедиться в том, что регионы никак не фигурируют в них как самостоятельные субъекты управленческой деятельности.

## **2. Регионы – по “Маастрихту” 1992г**

Договором о Евросоюзе 1992г. ЕС предоставил субнациональному уровню управления совещательную роль в политическом процессе. Региональные и локальные уровни власти были вовлечены в систему принятия решений Евросообществом на более широкой – европейской базе. Оформилась т.н. “вертикальная интеграция”<sup>14</sup>

Если коротко - договором о Евросоюзе введены в действие: а). принцип субсидиарности (ст.3б ), б). учрежден Комитет регионов и в). усилены права земель на соучастие в европейских решениях наряду с федеральными органами.

### **2.1. Субсидиарность**

Даже нашумевшая ст. 3б , Маастрихтского соглашения, узаконившая принцип субсидиарности и, казалось бы, обоснованно расцениваемая как победа регионов, ни словом не упоминает об этих самых регионах и отдает достижение целей интеграции либо на уровень Евросообщества, либо на **уровень государств-членов**, где они и могут быть лучше достигнуты.

Вскоре, вслед за Маастрихтом состоялось заседание Европейского Совета - специально о выработке общей концепции применения Советом принципа субсидиарности и ст. 3б Договора о Евросоюзе (Эдинбург 11 и 12 дек. 1992г.). В его заключительных положениях, начиная с 1-го пункта и до последнего, также не фигурирует иных “членов ЕС” кроме государств. Речь ведётся о разграничении только и исключительно двух уровней “деятельности” – Сообщества и государств. Влияние регионов не оговаривается совершенно

никак.<sup>15</sup> В таком виде, обращаясь к литературе времён 1992 – 95-х гг., уже тогда аргументированно ставилось под сомнение значение “Маастрихта” как “юридического поворота” в распределении ответственности [к вопросу см. Nailbronner, 1, S.50].

## 2.2. Комитет регионов

Это был не первый орган региональной политики ЕС. В 1987г. регионы и органы мест. самоуправления были наделены консультативной ролью с созданием Ассамблеи регионов и местных сообществ, которая собиралась начиная с 1988г. чтобы обсудить инициативы ЕС в реорганизации структурных фондов, индивидуальные политические инициативы. Начавший функционировать 9 марта 1994г. в Брюсселе, Комитет регионов (КР) представляет 140 регионов и местных сообществ, 21 из которых – немецкие земли и 3 – местные немецкие общины.

Государственные структуры федеративных и нефедеративных государств, на основе маастрихтских соглашений 1992г. – благодаря созданию знаменитого Комитета регионов, устраниются в качестве посредника между ЕС и регионами. Правда, в качестве компенсации за “отступление” государства - подписанты наделили этот орган лишь рекомендательной силой. Его решения как сказано – это акты в форме “Opinion” (мнение - фр. англ.) или “Stellungnahme” (нем.). Ни Совет, ни Комиссия не обязаны не только учитывать мнения одного, но и обосновывать свой “неучёт”. В этом – главное неудовольствие регионов, которые рассматривают учреждение КР лишь как первый шаг к палате регионов с полным правом на со-решение. Однако заслушивание КР обязательно по целому ряду вопросов (проф.образование-ст.126, культура-ст.128(5), здравоохранение-ст.129(4), трансевропейские сети – ст.129d(1). Нарушение этого требования ведёт к недействительности соответствующего акта. Вместе с тем круг вопросов, по которым он может быть заслушан неограничен.

Таким образом, роль в политическом процессе ЕС “субнациональных акторов” и национальных государств в целом не измени-

лась. Бундесрат и земельные правительства ставят вопрос об уравнивании в правах КР с Советом и Европарламентом. И можно предположить, что грядущая реформа в ЕС институтов власти отразится и на КР – его дальнейшей институционализации в качестве полноправного органа, чьи решения станут обязательными.

### **2.3. Влияние через Европарламент**

Римский договор определил Европарламент (ЕП) как представительство народов государств, объединившихся в Сообщество. Следовательно, ЕП также не является представительством регионов как впрочем и целых государств. Региональные партийные группировки объединяются в Европарламенте и в свою очередь пытаются воздействовать на свои национальные правительства. В целом их влияние консультативно и несущественно.

### **2.4. Информационные офисы**

Этим возможности “соучастия” или прямого “диалога” с органами ЕС не исчерпываются. Очень часто ссылаются на бюро регионов. Действовать напрямую, минуя верховные национальные органы, и по любому вопросу позволяют регионам их собственные офисы в Брюсселе. Сфера действия последних, как известно, также лишь частично - правовая. Они не обладают дипломатическим, консульским статусами, “экстерриториальностью”, иммунитетам и обеспечивают лишь представительство хозяйственных интересов. Создаются для любых контактов, но в большинстве информируют свои исследовательские учреждения, предпринимательские структуры об интересных мероприятиях в ЕС. Такие бюро содержатся по-разному: местными властями, региональными либо даже консорциумом властей нескольких государств. Успешность их деятельности во многом зависит от личных связей и знакомств его руководителей<sup>16</sup>.

Для удовлетворения своих информационных потребностей представители земель посещают, в частности, Еврокомиссию. Круг

вопросов лежит в тех сферах, в которых КЕС правомочна принимать самостоятельные решения (региональная и секторальная помощь, распределение каких-либо средств, сталелитейная промышленность и др.). Количество информационных бюро также не прибавляет аргументов в пользу повышения статуса регионов. К декабрю 1995г. их общее число достигло 140 (Великобритания-29; ФРГ-15). Например, Шлезвиг-Гольштейн и Гамбург содержат объединенный офис "Нансе". При этом Гамбург имеет собственные бюро с такими же целями и в Нью-Йорке и Токио.

### **3. Прямой диалог: земли – ЕС**

#### **3.1. Контакты земель с Комиссией**

В определенных случаях местные органы власти, правда, работают и *напрямую* со структурами КЕС. Однако это имеет место в самых "безобидных" случаях. Например, когда местной администрацией объявляется конкурс на реализацию какого-либо проекта (публичный заказ). Она, вместе с этим, обязывается проинформировать и Службу служебных публикаций ЕС с целью её опубликования для сведения населения всего Сообщества. Случается, что Еврокомиссия становится инициатором контакта – когда она заинтересована в поддержке своих намерений со стороны регионов. Это может быть и в форме обмена письмами, телефонных разговоров и т.п.

В немногих случаях отдельные представители земель включаются в состав немецкой делегации в комитетах КЕС (по вопросам воспитания, работы региональных фондов, охраны окруж. среды, рабочая группа по морским портам). С "информационными визитами" в КЕС прибывают и официальные лица регионов (члены ландтагов, представители партий, земельные министры, бургомистры и пр.)

Бывают неформальные контакты независимо от сферы: когда решение ЕС затрагивает их компетенции, когда их исполнением предстоит заниматься и регионам или когда земли заинтересованы в получении финансовых средств от ЕС и т.п.

### **3.2. Попытки самостоятельного присоединения к ЕС**

За всю историю евросообществ не случилось и самостоятельного присоединения к ним регионов. Выйти из состава своих государств, а затем самостоятельно вступить в Союз на полноправной основе провозглашали, например, Шотландия, а затем так называемая “Республика Падания” (Италия) (об этом читай напр<sup>17</sup>). Председатель КЕС Ж.Сангер (в 1997г.) ответил последней, что процедуры приёма в Евросоюз отдельных регионов не существует.

### **3.3. Постоянные консультации с региональными и локальными органами КЕС**

Многие инициативы ЕС не могут быть иначе имплементированы, чем региональными и даже локальными органами. По свидетельству Председателя подкомитета по региональным и локальным финансам при Комитете регионов, Soren Andersen, “когда консультации с локальными и региональными органами сокращаются, трудности с имплементацией имеют тенденцию возрастать”<sup>18</sup> Он имел в виду очевидно КЕС на которой собственно и лежит обязанность постоянного диалога, компромиссов, консультаций, достижение предварительного консенсуса с любыми институтами власти, если этого требуют цели ЕС.

Постоянные консультации ведутся по линии структурных фондов, например, между Еврокомиссией, и госорганами на национальном, региональном и даже местном уровнях, а также другими компетентными органами (на всех стадиях создания программ финансовой поддержки). Кроме госорганов – это и “экономические и социальные” партнёры. Партнёрство, как принцип деятельности структурных фондов, охватывает подготовку, финансирование, оперативный контроль и оценку результатов финансовой помощи. При этом обращает на себя внимание неприятие государств, как помехи партнёрству, высказанное специалистом - “чтобы под зонтиком

партнёрства Европ. комиссия пыталась бы непосредственно сотрудничать с региональными и местными властями, таким образом обходя национальный уровень”.<sup>19</sup>

Почти каждый месяц происходят переговоры с представителями земель в генеральных директоратах КЕС по конкурентной политике и аграрной по вопросам оказания им господомощи. В большинстве при этом присутствуют и федеральные чиновники. Многочисленные контакты КЕС и земель имеют место по вопросам региональных фондов, финансирования научно-исследовательской политики, аграрного сектора и пр.

Можно добавить, что земельные наблюдатели пассивно присутствуют почти во всех заседаниях Совета, где выступают только правительства государств. Иногда они могут принимать и более активное участие в их работе. Однако, во всех случаях их компетенция не является универсальной. Они контактируют или участвуют в работе институтов ЕС на совещательной и вспомогательной основе и только по вопросам, затрагивающим их ведение. Контакты, как правило, осуществляются на уровне низшего европейского чиновничества, часто с “подстраховкой” федерального чиновника, хотя и случайные встречи с высшим руководством не исключены.

По собственным отзывам [Benz, 2, S.345-347], участие регионов в работе органов ЕС, объём которого, в зависимости от государства, различен, действует скорее негативно, осуществляет помехи в принятии решений Советом, не способствует процессу нахождения компромиссов на европейском уровне.

### III

## СТАТУС РЕГИОНОВ: ПОЗИЦИЯ СУДА ЕС

### Дело “Francovich”

В то же самое время когда регионализм в ЕС приближался к своему юридическому оформлению – в 1991г. Судом ЕС именно “в пользу” государств (а не регионов) был разрешён вопрос - может ли

государство и в каком объеме нести ответственность за вред, вызванный его действиями, нарушившими интеграционные правовые обязательства. Принятое решение, как известно, закрепило принцип ответственности именно государств. Вместе с тем не исключается и судебная ответственность земельных администраций или служащих за: просрочку имплементирования или неимплементирование директивы ЕС, непринятие земельным парламентом ландтагом требующегося для её исполнения решения (законодательное бездействие), за действия, нарушающие права “граждан ЕС”, вытекающие из европейских норм.<sup>20</sup> Однако, такая ответственность возможна не перед европейским, а только перед национальным судом в качестве субъекта гражданско - правовой ответственности.

С другой стороны, если противоправными действиями органов ЕС нарушены права земли (сферы компетенций), то в отличие от Федерации она не правомочна отстаивать их перед Судом ЕС “от себя самой”. Право на обращение в коммунитарный суд (ст.ст.173 и 175 ЕС) принадлежит исключительно Бунду.

Вообще Суд ЕС принципиально следует принятой международной практике. Он исходит из национально-государственной основы всех Европейских сообществ, и не принимает на рассмотрение дела от регионов. Надо сказать, что и сами земельные власти не прибегают (пока?) к прямым обращениям в наднациональный суд.

#### IV

### О МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ РЕГИОНОВ

Проблема экс-государственной (коммунитарной) активности регионов упирается в более широкую проблему – объем международной правосубъектности регионов (в ранге субъектов федерации). Как известно, Венская Конвенция о праве международных договоров закрепляет межд. правоспособность только за государствами.<sup>21</sup> Межд. правоспособность субъектов федераций остаётся лишь

внутренним делом самих государств. Последние при этом предусматривают, как правило, незначительный объём собственной межд. правосубъектности регионов. Она де факто ограничена только частью - правовой сферой и не распространяется на политическую - сферу международного публичного права. За межд. обязательства составных частей федеративного государства несёт ответственность в конечном итоге целое гос-во, которое остаётся гарантом международных обязательств всех своих регионов. Российская Федерация не исключение и даже в сложный период межвластной неопределенности 1990-х гг. исполняла свои патерналистские функции, не забывая напоминать своим регионам о границах допустимой для них международной активности<sup>22</sup>.

Объём «европейской правосубъектности» регионов ЕС не является принципиально отличным от классической – международной. Европейское сообщество не привнесло принципиальных новелл в устоявшийся международно-правовой порядок. Под «европейской» следует подразумевать *обусловленность правом ЕС и ограниченность рамками целей и задач ЕС*. Географические рамки (ЕС) критерием быть, конечно, не могут. На практике это означает, что, например, земля Северный Рейн – Вестфалия, насчитывающая 16,7 млн жителей не представлена и не имеет права голоса ни в одном верховном органе ЕС – Совете (министров) и Европейском совете, где выступают только и исключительно целые государства в лице федерального правительства. Напротив, государство Люксембург, с населением всего около 460 тысяч чел., - самостоятельный член ЕС и полноправный участник важнейших политических решений на самом «верху».

Однако, право ЕС и не ограничивает внешнюю деятельность «своих» европейских регионов только «пределами собственных полномочий», как это закладывается национальными конституциями федеративных государств. Субъекты последних, как впрочем и регионы рангом ниже и даже органы местного (само-) управления (фр. коммуны, нем. общины и пр.) могут формировать, а затем предлагать зако-



нодательным органам Союза свои позиции в форме “мнений” по любым обсуждаемым вопросам, не ограничиваясь, как предписывают федеральные конституции, рамками собственных полномочий.<sup>23</sup> Надо сказать, что нормами Евросоюза не ограничивается договорная правоспособность регионов только рамками международного частного права (где регионы выступают исключительно в качестве юридического лица). И право регионов на соучастие в принятии политических решений в Евросоюзе также не исключается нормами ЕС. Однако, в роли международного публичного актора выступают уже не сами регионы и общины, а Комитет регионов, чью совокупную волю последний и выражает. Не обладая правом на индивидуальную внешнеполитическую активность и исходя из внутреннего законодательства, регионы приобрели на неё право коллективно, на основе европейского закона. Именно через КР они решают или соучаствуют в решении внешнеполитических вопросов. Но и с учреждением КР Евросообщество не добавило ничего принципиально нового в теорию и практику международного общения, наделив этот надгосударственный орган неизменно ограниченной международной правоспособностью. КР создан для одной конкретной функции – “формировать и представлять мнение”. У КР нет ни универсальной международной правоспособности, ни соответствующей деликтоспособности. Дальнейшая судьба “мнения” - в руках самих государств, которые и представлены в Совете и опосредованно в Комиссии ЕС. Отсюда трёхуровневая система управления в ЕС на поверку является двухуровневой: **ЕС – государства.**

Наряду с тем, что европейская практика не привнесла разнообразия в состав субъектов современного международного права<sup>24</sup>, в таком органе как Комитет регионов можно видеть прецедент всетаки, расширения международно-правовых компетенций регионов. Хотя высшие властные структуры ЕС, принимающие решения, вольны отклонить любое мнение КР (что, впрочем, регулярно и происходит), объяснения причин отклонения, как отмечалось, законом не требуется. Тем не менее, нельзя недооценивать роль самого

факта, а именно исключения государства как неизбежного посредника для выхода европейского региона во внешнегосударственную сферу. Собственное европейское законодательство не предоставило регионам принципиально больших международных прав, по сравнению с национальным режимом. Разве что большую возможность высказаться в рамках Комитета регионов (и быть услышанным?).

Не отменены конституционные нормы государств, которыми ограничен круг их возможностей во внешней сфере.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, выводы “отрезвляющи”. Коллективное представительство региональных интересов не смогло даже и через КР развернуть более чем символическое действие.

Проблема качественного повышения статуса европейских регионов мало продвинулась и остаётся актуальной. Опыт регионализации в ЕС и его государствах-членах не даёт основания для иллюзий и эйфории. Федеральные и центральные органы национальной власти не горят стремлением выпускать собственные регионы в самостоятельное “общеевропейское” плавание. Руководство ЕС, естественно, также держит регионы на расстоянии. Оно имеет множество веских аргументов против их вовлечения в формирование интеграционной политики. Один из них – это усложнение процесса принятия управленческих решений органами ЕС, которое неизбежно, если все регионы будут допущены к нему на равных правах с государствами.

Зарубежные исследователи сами приходят к выводу, что не так уж много свидетельств того, что регионы действительно стали уровнем управления в ЕС. Реального перераспределения власти между уровнями управления не произошло. На практике прямые контакты между властями ЕС и регионами активизируются только в плоскости выполнения задач, что же касается участия регионов в выработке решений Сообщества, то по признанию “европеистов” оно остаётся маргинальным и консультативным, за очень небольшими исключениями<sup>25</sup> По признанию О.Хана, бывшего главы

Представительства Еврокомиссии в России, при всей его симпатии к немецким землям – “европейское определение” земель – это **лоббизм, а не около-внешняя политика**<sup>26</sup>.

Регионы ЕС достаточно сыты и по европейски конструктивны. Их собственная потребность в расширении региональных компетенций в целом оценивается, например, следующим образом – Ж.Блан: “Европейские регионы заслуживают того, чтобы получить специфический государственный статус, собственные источники доходов, юридические гарантии своих прав, полномочия на нормотворческую деятельность и на защиту их прерогатив и интересов. Но характерно, что сами власти регионов относятся к таким призывам весьма осмотрительно, если не сказать прохладно и не стремятся к “заглатыванию суверенных функций по максимуму”. Они с трудом справляются даже с теми функциями, которые им уже делегированы, ибо в их число попадают с одной стороны наиболее ответственные, а с другой наиболее ресурсоёмкие полномочия, от которых лукавые столицы стремятся освободиться сами” [Иванов, 17]. Недаром сам Бундесрат вынужден документально сожалеть в “Резолюции Бундесрата к договору от 7 февраля 1992г. о Европейском Союзе” от 18 дек. 1992г. (в п.6) о том, что “Регулирование усиленного (*verstaerkte* – нем.) соучастия земель в делах ЕС в финансовой сфере ещё не состоялось”. [Vertraege, 10, S.317].

Порядок взаимодействия Федерального правительства и земель в делах Евросоюза, введённый “европейскими” статьями германской Конституции не привнёс существенных нововведений, а ограничился только конкретизацией ролей верховных органов ФРГ применительно к ЕС. Более того, на практике немецкие “европейские” законы и ранее принимались после согласования с палатой земель, а по остальным вопросам тем более. Соучастие земель в деятельности ЕС на национальном уровне - по-прежнему в двух основных реальных видах деятельности: во-первых, в праве Бундесрата на текущее информирование о делах в ЕС со стороны правительства, и второе, представление своих мнений, которые федеральное правительство *может (!)* принять во внимание.

Новыми “европейскими” законами как внутрисударственного, так и коммунитарного уровня безусловно повышается уровень прав и обязанностей регионов в делах ЕС, однако остаётся и ощущение некоторой **декоративности** принятых норм.

Неформальные контакты и прямые переговоры между ЕС и регионами обеспечены институционально также очень мало.

Регионы стали лишь *заметными* акторами в европейской политике не более. Их внешняя деятельность на европейской арене выглядит более автономной, чем в обычной межгосударственной среде. Европейское право позволяет регионам более широкие действия, чем “чистое” международное право. Однако, и в рамках ЕС регионы как федеративных, так и унитарных государств не приобрели правовую *возможность действовать в сфере публичного права - независимо и под собственную ответственность*. Для этого как выяснилось, они не располагают и достаточными ресурсами (организаторскими, кадровыми политическими, законодательными).

Регионы не конституировались как уровень управления в Европе. Сегодня европейское управление характеризуется “многообразием сетей и агентств, также как паутина уровней управления, которая требует горизонтальной координации”<sup>27</sup>. Евросоюз сегодня не обладает единообразным и однородным уровнем регионального управления в юридическом, политическом и административном смысле.

Законное удивление вызвало и близкое знакомство с пресловутым принципом субсидиарности. Последний, как оказалось из документов, вовсе не принимает во внимание регионы в качестве “третьего уровня” европейских прав и ответственности.

В политическом процессе ЕС предоставил субнациональному уровню управления лишь совещательную роль. “Европейские регионы остаются слабыми политическими акторами в европейском управлении”<sup>28</sup>. Объём европейской правосубъектности регионов не превышает существенно объём традиционной международной правосубъектности. Именно поэтому большая часть инициатив регионов и органов местного самоуправления находится в сферах эконо-

мического и социального развития т.н. депрессированных сфер ЕС и регионов, т.е. опять-таки, не выходит за привычные рамки внешнегосударственной парадипломатии.

Дело и в том, что Евросоюз продолжает формально считаться в ФРГ **“межгосударственным учреждением”** со всеми вытекающими последствиями для международной правосубъектности земель. Политика ФРГ в отношении ЕС по-прежнему остаётся “внешней”, о чём свидетельствуют Конституция и другие правовые акты страны. Отсюда и её формирование строится на прежней международно - правовой основе.

Общественная дискуссия в Германии на тему - *“не пора ли признать ЕС “своим”, т.е. сферой внутренней, а не внешней политики?”*- идёт.

Помимо сказанного, лейтмотивом многих оценок является то, что инициатива регионализации уже давно перехвачена европейскими структурами. Появились структурные фонды ЕС, региональная политика заняла вдруг аж второе место в структуре бюджетных расходов объединения. Далее, политика регионального развития и стратегии в возрастающей мере оказались под влиянием именно того, что формулировалось в Брюсселе а не в национальных границах. Поэтому повышение статуса – результат не только борьбы за него в рамках отдельных государств, но и совпадения интересов регионов и Евроруководства Последнее видит в них и свою поддержку в противостоянии с общенациональными правительствами.

Это вызывает порой ответную реакцию - поставить регионы на место.

Однако после всякого резюме можно сказать **“тем не менее”**. Тем не менее, регионы в европейской политике становятся все важнее и, не исключено, что в скором времени действительно предстоит работать в треугольнике между Сообществом, государствами и регионами. Вовлечение в европейскую политику регионов и общин растёт. С расширением Евросоюза до 27-28 государств и производными отсюда проблемами, видимо, можно ожидать и следующей волны европейского регионализма.

- 1 Kay Hailbronner, Das Subsidiaritätsprinzip als Rechtsprinzip nach dem Maastrichter Vertrag// Fachtagung Europe der Zukunft: zentrale und dezentrale Lösungsansätze 1993, Trier: Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier; Bd.6. S.49.
- 2 Arthur Benz German regions in the European Union. From joint policy-making to multi-level governance. //Regions in Europe. Patrick Le Christian Lequesne. New York. 1998. P.111.
- 3 Hans-Peter Donoth, Die Bundesländer in der Europäischen Union. 1996 Fr.am Main. 1996. S.40.
- 4 Knemeyer F.-L. Europa der Regionen – Europa der Kommunen. Baden-Baden. 1994. S.90.
- 5 *Fischer, Hans Georg*. Europarecht: eine Einführung in das europäische Gemeinschaftsrecht und seine Verbindungen zum deutschen Staats- und Verwaltungsrecht.-2. Aufl.-München: Beck, 1997. S.203.
- 6 Европейский федерализм и проблемы культурной идентичности.//РЖ. 1998-4. Сер. 4 “Государство и право”. С.126.
- 7 N.Vanhove and L.H. Klaassen, Regional Policy: A European Approach . London 1980, P.43.
- 8 BverfG, Europäische Zeitschrift fuer Wirtschaftsrecht 1995, S. 277 (280).
- 9 Об этом же Starck, Kleffner-Riedel, Pernice . Ibid.
- 10 Europäische Union Europäische Gemeinschaft: Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen. Bearb. Thomas Laeufer. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. 6. Aufl. 1997. S.280
- 11 Bundesgesetzblatt 1986 II, S.1102.
- 12 См.: Joern Ipsen (Prof. an der Universität Osnabrück), Staatsorganisationsrecht. Juristische Lernbücher B.24. Alfred Metzner Verlag. S.230-232.
- 13 Textbuch Deutsches Recht. Staats-und Verwaltungsrecht. Bundesrepublik Deutschland. 14., neubearb. Auflage Stand: 1. September 1991. Heidelberg. 1991.
- 14 Sabine Weyand Inter-Regional Associations and the European Integration Process//The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe? Edited by Charlie Jeffery, Frank Cass, London 1998. P.166.
- 15 См.:Europäischer Rat in Edinburgh vom 11. und 12.12.1992, Auszug aus den Schlussfolgerungen des Vorsitzes//Fachtagung Europe der Zukunft: zentrale und dezentrale Lösungsansätze 1993, Trier: Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier; Bd.6.
- 16 Напр., “Hanse-Office Haferkamp” – по имени его руководителя – бывшего Вице-президента Еврокомиссии Вильгельма Хаферкампа.
- 17 Иванов И. Европа регионов - М.: 1998.
- 18 Europe of the Regions. Conference Proceedings. Dublin, October 29-30, 1996. The Philip Morris Institute for public policy research. P.13
- 19 Кэтлин Тепл. Организационная структура региональной политики

Европейского Союза / С.10.

- 20 Jarass, Haftung fuer die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtstraeger, Neue Jur. Wochenschrift 1994, S. 881 ff.
- 21 См. подробнее Курдюков Г.И. Аналитический обзор Закона Республики Татарстан “О международных договорах Республики Татарстан”//Мониторинг законодательства Республики Татарстан. Вып.2. Казань 1999. С14-20.
- 22 Так, например, ещё в 1994г. Татарстан, перестав связывать себя общероссийскими рамками, получил предупреждение МИДа в лице 1-го зам министра ин. дел Адамишина о том, что отношения РТ с Кипром не соответствуют имеющимся международным договоренностям РФ.
- 23 Как отмечалось, из 24 представителей германских земель в Комитете регионов – выделена постоянная квота и для немецких общин – 3 представителя.
- 24 См.: Международное право. Учебник для ВУЗов. Отв. редактор Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. М., Норма-Инфра, 1999, С.74.
- 25 Д.Сиджански, Федералистское будущее Европы. М. 1998, сс.256-261.
- 26 Ottokar Hahn, EG-Engagement der Laender: Lobbismus oder Nebenaussenpolitik?//Die Deutschen Laender und die Europaeischen Gemeinschaften: Referate u. Diskussionsbeitraege e. Symposiums d.Dt. Vereinigung fuer Parlamentsfragen am 20/21.Juni 1986 in Stuttgart. Nomos 1986. S.105-110.
- 27 Patrick Le Gales and Christian Lequesne. Regions in Europe, London and New York. 1998. P.2.
- 28 Ibid. P.1.