

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”¹, 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”² 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.³ 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 самоуправления⁴. 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 уровнях⁵.

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 субсидиарности⁶. Хотя эта же цель трактуется и по другому - как “улучшение социального распределения”⁷.

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.⁸ 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].⁹ 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”¹⁰. 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”¹¹.

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 самокоординации¹². 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”¹³

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”¹⁴

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.¹⁵ 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 руководителей¹⁶.

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 напр¹⁷). 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”¹⁸ 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”.¹⁹

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.²⁰ 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.²¹ 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 активности²².

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.²³ 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 права²⁴, 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 исключениями²⁵ 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**²⁶.

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”²⁷. 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”²⁸. 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 Laeuffer. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. 6. Aufl. 1997. S.280
- 11 Bundesgesetzblatt 1986 II, S.1102.
- 12 См.: Joern Ipsen (Prof. an der Universität Osnabrueck), 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.