

Е.Ф. Троицкий

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВ В СОВЕТЕ ЕС: РОЛЬ РЕГИОНОВ

*Статья подготовлена в рамках гранта имени Жана Монне № 561105-EPP-1-2015-1-RU-EPPJMO-CHAIR
«Европейский регионализм и политика сплочения ЕС».*

Статья посвящена анализу практики делегирования представительства стран ЕС в Совете Европейского Союза регионам. Рассматриваются происхождение этой нормы и ее реализация тремя входящими в ЕС федеративными государствами. Делается вывод о том, что эта норма широко применяется Бельгией, в узких сферах – Германией и не работает в Австрии. Соответственно, появление этой новации в праве ЕС, казавшейся в свое время важным шагом на пути к «Европе регионов», на практике не сыграло значительной роли.

Ключевые слова: Совет ЕС; Маастрихтский договор; федеративные государства; субнациональные единицы.

Совет ЕС, разделяющий с Европейским парламентом законодательные и бюджетные функции, – институт, в котором страны Европейского Союза отстаивают и согласовывают национальные интересы. Хотя Совет воплощает межправительственный элемент европейской интеграции (уравновешивая Европейскую Комиссию, являющуюся средоточием наднационального начала), в ЕС существует практика делегирования представительства государств в Совете субгосударственным единицам. Эта возможность предусмотрена законодательством трех входящих в ЕС федеративных государств – Германии, Бельгии и Австрии.

В настоящей статье рассматриваются соответствующие законодательные нормы и практика их применения. За ее рамками остается анализ деятельности представителей регионов как членов национальных делегаций в Совете; в этом качестве, без права подачи голоса от имени государства и с возможностью участвовать в дискуссии только с согласия главы делегации, региональные представители могут входить не только в делегации федеративных государств, но и в делегации Испании (министры правительств автономных сообществ страны) и Великобритании (члены правительств Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии).

До вступления в 1993 г. в силу Маастрихтского договора в Европейском экономическом сообществе (ЕЭС) действовала норма, согласно которой правительство каждой из стран-участниц должно было делегировать в Совет «одного из своих членов» [1. Р. 121]. В Маастрихтском договоре соответствующая статья приобрела новую формулировку: «В состав Совета входят по одному представителю от каждого государства-члена на министерском уровне, уполномоченному создавать обязательства для правительства государства-члена, которое он представляет» [2. Р. 64]. Эта формулировка, воспроизводившаяся в последующих договорах и дополненная в действующем Лиссабонском договоре словами «уполномоченному... осуществлять право голоса» [3. Р. 25], создает юридическое основание для того, чтобы государство было представлено в Совете ЕС министром регионального правительства.

Внесенная Маастрихтским договором новация закрепила уже начавшую складываться практику: с

1985 г. правительство Германии стало уполномочивать представителей земель участвовать в отдельных заседаниях Совета, рассматривающих вопросы, которые, согласно законодательству ФРГ, находились в исключительной компетенции земельных властей [4. Р. 235]. Неудивительно, что инициатива соответствующей новации исходила именно от Германии, столкнувшейся, в качестве единственного в то время федеративного государства, входящего в ЕЭС (Бельгия стала федерацией только в 1993 г.), с проблемой несоответствия между расширением компетенций Сообщества и внутригосударственным распределением компетенций между Федерацией и землями.

Следует подчеркнуть, что процитированное положение никоим образом не означает, что регион получает право представительства в Совете, поскольку члены региональных правительств могут участвовать в дискуссиях и голосовании только от имени делегировавшего их государства, а не своего региона. Это положение также не дает ни одному из регионов стран-членов права в каком бы то ни было случае требовать представительства в Совете. Решение о передаче представительства в Совете министру регионального уровня – исключительное право национального государства, требующее реализации, разработки и осуществления соответствующих внутригосударственных процедур.

В Германии проблематика учета интересов земель в рамках участия государства в европейской интеграции регулируется ст. 23 Конституции, введенной в действие законом, принятым в декабре 1992 г. для адаптации национальной правовой системы к Маастрихтскому договору. Пункт 1 этой статьи установил, что «для создания объединенной Европы» «Федерация может путем принятия закона, требующего одобрения Бундесрата, передавать суверенные права» [5. Р. 28]. Таким образом, поскольку Бундесрат формируется из членов правительств земель, земли получают право коллективно заблокировать передачу прав на наднациональный уровень. Более того, конституция оговаривает, что «Германия участвует в развитии Европейского Союза, который привержен принципам... федеративного государства, а также принципу субсидиарности» [Там же].

Конституция ФРГ устанавливает общие нормы «участия Бундесрата в формировании воли Федера-

ции» в европейском строительстве. Если в вопросах, относящихся к сфере исключительной компетенции Федерации, «затрагиваются интересы земель», федеральное правительство лишь должно принимать во внимание позицию Бундесрата. Если существенным образом затрагиваются «законодательные полномочия земель, структуры земельных властей или земельные административные процедуры», позиция Бундесрата должна стать определяющей при формировании позиции Федерации, но при этом «должна обеспечиваться общегосударственная ответственность Федерации», а в случаях, которые могут повлечь за собой увеличение расходов или уменьшение расходов, требуется согласие федерального правительства [5. Р. 29]. При возникновении между федеральным правительством и Бундесратом разногласий запускается арбитражная процедура, предусмотренная законом 1993 г. о сотрудничестве между Федерацией и землями в европейских вопросах. При отсутствии компромисса Бундесрат может подтвердить свою позицию двумя третями голосов.

Если же затрагиваются исключительные законодательные полномочия земель в сферах школьного образования, культуры или телерадиовещания, то «осуществление прав, принадлежащих ФРГ как члену Европейского Союза, должно быть делегировано Федерацией представителю земель, назначенному Бундесратом» [Там же]. Таким образом, при рассмотрении вопросов, затрагивающих эти сферы, Германию в Совете ЕС должен представлять министр одного из земельных правительств, но, как уточняет Конституция, «эти права должны осуществляться с участием федерального правительства и по согласованию с ним; при этом должна обеспечиваться общегосударственная ответственность Федерации» [Там же]. Таким образом, в Совете ЕС, наряду с представителем Бундесрата, присутствует и представитель федерального правительства. Земельные министры, однако, не могут председательствовать в Совете ЕС.

По оценкам экспертов, система согласования интересов земель и Федерации в сфере участия Германии в ЕС функционирует эффективно, не вызывая существенных нареканий со стороны земель [4. Р. 247]. В 2008 г. в Конституцию ФРГ было внесено положение, позволяющее Бундесрату и Бундестагу обращаться в Суд ЕС для оспаривания законодательства ЕС, нарушающего принцип субсидиарности [5. Р. 28]. В то же время для воздействия на федеральные власти в целях защиты своих компетенций в рамках ЕС земли Германии должны действовать сообща; возможности каждой отдельной земли очень ограничены.

Если в Германии европейские договоры требуют для ратификации коллективной воли земель, то в Бельгии, поскольку договоры затрагивают региональные компетенции, необходима ратификация не только национальным парламентом, но и парламентом каждого субъекта Федерации (регионов Брюсселя, Валлонии, Фландрии, Немецкоязычного и Французского сообществ), а также Комиссией французского сообщества Брюсселя и Совместной комиссией сообществ Брюсселя [6]. Проблематика представительства Бель-

гии в Совете ЕС регулируется Соглашением о сотрудничестве между Федерацией, сообществами и регионами, заключенным в марте 1994 г. Соглашение предусматривает четыре категории представительства. Если рассматриваемый вопрос относится исключительно к федеральной компетенции, Бельгию представляет федеральный министр; если преимущественно к федеральной – федеральный министр, которому ассистирует представитель региона; если преимущественно к региональной – региональный министр, которому ассистирует его федеральный коллега; если исключительно к региональной – представительство делегируется региональному министру [7].

Министр-ассистент «помогает министру-представителю... в вопросах, относящихся к его урону власти», «высказывается, по согласованию с министром-представителем, по этим вопросам» и в случаях, если ход дискуссий требует уточнения бельгийской позиции, связывается с коллегами своего уровня власти и оказывает содействие определению позиции страны [Там же]. Представительство субъектов Федерации в формациях Совета осуществляется в рамках системы ротации, происходящей каждые полгода и обеспечивающей равенство между регионами и сообществами. Исключения, согласно внесенным в 2001 г. изменениям в Соглашение, составляют Совет по рыболовству, где Бельгию представляет правительство Фландрии, и Совет по сельскому хозяйству, где страну представляет федеральный министр, которому ассистируют фламандский и валлонский коллеги. На практике на заседаниях Совета ЕС часто присутствуют несколько представителей регионов и сообществ.

Позиция Бельгии в Совете вырабатывается в ходе встреч Дирекции Управления по европейским делам федерального Министерства иностранных дел, причем эти встречи проводятся «перед каждым заседанием Совета... какая бы сфера компетенции ни затрагивалась» [Там же]. В состав Дирекции входят представители федерального правительства, правительств регионов и сообществ. Решения принимаются консенсусом, т.е. все участники – каждый из трех регионов, каждое из трех сообществ и федеральное правительство – равны. Если консенсус не найден, вопрос должен быть передан на рассмотрение Межминистерской конференции по иностранным делам. Если предварительно согласованное решение отсутствует, представитель Бельгии в Совете должен воздержаться при голосовании.

Соглашение 1994 г. предусматривает, что если во время заседания Совета или Комитета постоянных полномочных представителей позиция Бельгии должна быть срочно скорректирована, представитель страны обязан провести необходимые согласования. Если же на это нет времени или обнаруживаются непреодолимые разногласия, представитель высказывает «исключительно “ad referendum” (условно) позицию, наиболее соответствующую удовлетворению общего интереса», а окончательная позиция Бельгии доводится до председателя Совета после урегулирования вопроса соответствующими внутригосударственными процедурами [Там же]. Как отмечалось юристами, это

положение не соответствует Договору о ЕС, требующему, чтобы представитель страны в Совете был уполномочен «создавать обязательства» для своего правительства, и вряд ли может быть использовано для оспаривания в Суде ЕС решения, принятого бельгийским представителем [4. Р. 250].

На практике, однако, бельгийская система выработки позиции страны в Совете ЕС работает достаточно эффективно. Как правило, в рамках работы Дирекции Управления по европейским делам стороны приходят к согласию, и случаи, когда Бельгии приходится воздерживаться при голосовании из-за отсутствия внутригосударственного консенсуса, довольно редки. Показательно, что в 1994 г. премьер-министр Фландрии, отражая общегосударственную позицию, выступил в Совете в поддержку промышленной политики Валлонии, которую он жестко критиковал на внутривнутриполитической арене [Ibid. Р. 239].

Во втором полугодии 2001 г., когда Бельгия председательствовала в Совете ЕС, на заседаниях Совета по научным исследованиям председательствовал глава правительства Брюссельского региона. Это отступление от сложившейся практики было подвергнуто критике Францией и Европейской Комиссией [8. Р. 15]. Во время председательства Бельгии в Совете во втором полугодии 2010 г. министры региональных правительств председательствовали в рамках Совета по конкурентоспособности (по внутреннему рынку – Федерация, по промышленной политике – Валлония, по научным исследованиям – Брюссель, по туризму – Немецкоязычное сообщество), Совета по охране окружающей среды (Фландрия), Совета по образованию, молодежной политике, культуре и спорту (образование и молодежная политика «достались» Фландрии, культура – Французскому сообществу, спорт – Фландрии), Совета по сельскому хозяйству и рыболовству (по сельскому хозяйству и по рыболовству – Фландрия) [9. Р. 108]. Таким образом, для обеспечения представительства всех субъектов бельгийской федерации конфигурации Совета были разбиты на более мелкие подразделения; для обеспечения политической преемственности ротация между регионами и сообществами была приостановлена на полтора года, в течение которых Бельгия входила в руководящую «тройку» ЕС. Вопреки многим ожиданиям сложная система представительства Федерации и ее субъектов в Совете не создала помех при председательстве страны в Совете ЕС. Возражений со стороны других стран ЕС против председательства региональных министров на заседаниях Совета зафиксировано не было.

Раздел Конституции Австрии, посвященный участию страны в ЕС, устанавливает, что «если Федерации представлено единое мнение земель по проекту, касающемуся вопросов, законодательство в которых является делом земель, то Федерация становится связанной этим мнением при обсуждении и голосовании по этому проекту в Европейском Союзе» [10. Р. 33]. Однако Федерация может не принять во внимание это

мнение в силу «вынужденных обстоятельств политики в сфере европейской интеграции или внешней политики» [10. Р. 33]. Конституция допускает передачу федеральным правительством представительства Австрии в Совете ЕС члену земельного правительства, если рассматриваемый вопрос относится к сфере компетенции земель. Оговаривается, что осуществление этого права происходит при сотрудничестве и координации с соответствующим федеральным министром, а положение о «вынужденных обстоятельствах» сохраняет при этом силу [Там же]. Это положение Конституции ни разу не применялось на практике, если не считать единственного случая представительства на неформальной встрече министров регионального планирования [11. Р. 84]. Представители земель, однако, иногда входят в австрийскую делегацию, хотя имеют право выступать на заседаниях Совета лишь с согласия главы делегации – федерального чиновника; впрочем, по собственной оценке земельных администраций, более продуктивным является участие представителей земель в подготовительных встречах на уровне рабочих групп Совета [12. Р. 14].

Таким образом, в трех федеративных государствах ЕС норма, допускающая делегирование представительства в Совете регионам, по-разному преломляется в национальном законодательстве и воплощается на практике. В Австрии, где земли располагают более узкими компетенциями и меньшими ресурсами, чем в Германии, делегирование является правом, а не обязанностью федерального правительства, а сама норма остается «мертвой буквой». В Германии делегирование, если речь идет о трех названных в Конституции сферах, является обязанностью федерального правительства, однако действует оговорка, позволяющая федеральной исполнительной власти при необходимости взять волеизъявление в Совете в свои руки. В Бельгии принципы и порядок делегирования закреплены соглашением между Федерацией и ее субъектами, а позиция государства является выражением согласованной позиции регионов и сообществ.

В целом появившаяся со вступлением в силу Маастрихтского договора норма, позволяющая государствам делегировать представительство в Совете субнациональным единицам, на практике затрагивает только два государства, Германию и Бельгию, причем Германией применяется лишь в трех сравнительно узких сферах. Вряд ли можно приписывать ей значение крупного шага на пути к расширению участия регионов в европейской политике или видеть в ней пример реализации концепции «многоуровневого управления», предполагающей, что в ЕС государства утрачивают роль «привратника», контролирующего доступ регионов к процессу принятия решений на уровне Союза. Случай Бельгии является ярким исключением, лишь подтверждающим общее правило и отражающим уникальный статус ее регионов, с каждой новой реформой бельгийской государственности все более приобретающих функции квазигосударств.

ЛИТЕРАТУРА

1. Traite instituant la Communauté Economique Européenne et documents annexes. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>
2. Treaty on European Union. URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf
3. Consolidated Version of the Treaty on European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>
4. Levrat N. L'Europe et ses collectivités territoriales. Reflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé. Bruxelles, 2005.
5. Basic Law for the Federal Republic of Germany. URL: https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf
6. Vanden Bosch X. The Belgian Parliaments and EU Affairs: the reasons behind their limited involvement. URL: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/03/EPB-28-ENG-Parliaments.pdf>
7. Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne. URL: http://environnement.wallonie.be/legis/accords_de_cooperation/representationUE.htm
8. Eggermont F. In the Name of Democracy: The External Representation of the Regions in the Council // The Role of the Regions in EU Governance. Berlin, 2011. P. 3–20.
9. Crikemans D., De Ville F. Intra-Belgian Coordination of the Council Presidency: A Diplomat's Paradise // Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU. Brussels, 2012. P. 101–114.
10. Constitution of the Federal Republic of Austria. URL: <http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>
11. Morass M. Austria: The Case of a Federal Newcomer in European Union Politics // The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe? L.; N.Y., 2015. P. 76–95.
12. Kiefer A. External Relations of the Austrian Laender – Examples of Salzburg. URL: <http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Kiefer.pdf>

Статья представлена научной редакцией «История» 29 июля 2016 г.

REPRESENTATION OF FEDERAL STATES IN THE COUNCIL OF THE EU: ROLES OF THE REGIONS

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2016, 410, 159–163.

DOI: 10.17223/15617793/410/25

Evgeny F. Troitskiy, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: eft@rambler.ru

Keywords: Council of the EU; Maastricht Treaty; federal states; sub-national entities.

The article focuses on the practice of delegating the nation states' representation in the Council of the EU to ministers of regional governments. Both the relevant norm itself and the specifics of its implementation in three EU's federal states, Germany, Austria and Belgium, are analyzed. The introduction of the norm allowing a state to be represented in the Council of the EU by a regional official into the Maastricht Treaty was initiated by Germany and was a reaction to the expansion of the EU's prerogatives into the areas where the Federation and the Laender shared competence or the Laender had exclusive competence. The legal innovation codified the practice that had existed since the late 1980s when the German government began to include the representatives of the Laender into the national delegation when the Council debated the issues falling under the competence of the Federation units. The analysis shows that Germany's representation in the Council must be delegated to a minister of a Land government if questions of school education, culture and television or radio communication are considered. The representative has to express the collective position of the Laender. In other areas touching the prerogatives of the Laender the position of the state is determined by the Bundesrat, the upper chamber of the Parliament which represents the Federation units. In any case the Laender have to act collectively to make a decisive influence on Germany's position in the Council. Similar procedures exist in Austria. However, the norm allowing for the delegation of the country's representation in the Council to a regional minister is not applied in practical policy. In Belgium there is a complicated system for the formulation of the country's position in the Council where the Federation and the regions and communities are essentially equal. Accordingly, each region or community of Belgium can make an individual impact on the working out of the national position. The delegation of Belgium's representation to regions and communities is practiced widely, with rotation being the underlying principle. The article concludes that in fact the norm introduced by the Maastricht Treaty has not become a major step to the expansion of regional participation in the EU's decision-making. Member states have retained control over the access of regions to this process and the formulation of national positions, the Belgian case being an exception reflecting a unique status that the country's regions have in the present-day Europe.

REFERENCES

1. Eur-lex.europa.eu. (c. 1962) *Traite instituant la Communauté Economique Européenne et documents annexes* [Treaty establishing the European Economic Community and related documents]. [Online] Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>.
2. Europa.eu. (n.d.) *Treaty on European Union*. [Online] Available from: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf.
3. Eur-lex.europa.eu. (c. 2012) *Consolidated Version of the Treaty on European Union*. [Online] Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>.
4. Levrat, N. (2005) *L'Europe et ses collectivités territoriales. Reflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé* [Europe and its local communities. Reflections on the organization and exercise of territorial power in a globalized world]. Brussels: Peter Lang S.A.
5. Bundestag.de. (2012) *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. [Online] Available from: https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf.
6. Vanden Bosch, X. (2014) *The Belgian Parliaments and EU Affairs: the reasons behind their limited involvement*. [Online] Available from: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/03/EPB-28-ENG-Parliaments.pdf>.

7. Environnement.wallonie.be. (1994) *Accord de cooperation entre l'Etat federal, les Communautés et les Regions, relatif a la representation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union europeenne* [Cooperation agreement between the Federal State, the Communities and Regions, relating to the representation of the Kingdom of Belgium in the Council of Ministers of the European Union]. [Online] Available from: http://environnement.wallonie.be/legis/accords_de_cooperation/representationUE.htm.
8. Eggermont, F. (2011) In the Name of Democracy: The External Representation of the Regions in the Council. In: Panara, C. & De Becker, A. (eds) *The Role of the Regions in EU Governance*. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
9. Crikemans, D. & De Ville, F. (2012) Intra-Belgian Coordination of the Council Presidency: A Diplomat's Paradise. In: Van Hecke, S. & Bursens, P. (eds) *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*. Brussels.
10. Legislationline.org. (2014) *Constitution of the Federal Republic of Austria*. [Online] Available from: <http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>.
11. Morass, M. (2015) Austria: The Case of a Federal Newcomer in European Union Politics. In: Jeffery, Ch. (ed.) *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London; New York: Routledge.
12. Kiefer, A. (2009) *External Relations of the Austrian Länder – Examples of Salzburg*. [Online] Available from: <http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Kiefer.pdf>.

Received: 29 July 2016