

КОМИТЕТ РЕГИОНОВ ЕС: СОЗДАНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ (1993–2009 гг.)

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

Анализируется предыстория создания Комитета регионов ЕС и эволюции его статуса со времени учреждения до вступления в силу ныне действующего Лиссабонского договора. Подчеркиваются существенные различия в составе и статусе Комитета регионов и Консультативного совета региональных и местных властей, его институционального предшественника. Отмечается, что, несмотря на постепенное усиление статуса и расширение функций Комитета регионов, специфика его формирования и структурные особенности существенно ограничивают реальную политическую роль этого института.

Ключевые слова: Комитет регионов; Консультативный совет региональных и местных властей; Маастрихтский договор; Лиссабонский договор.

Комитет регионов (КоР) является совещательным институтом, открывающим представителям субнациональных (региональных и местных) властей доступ к участию в принятии решений в рамках ЕС. Среди институтов ЕС КоР отличается «молодостью» (Комитету только 23 года) и малоизвестностью для общественного мнения, неоднократно зафиксированных в опросах «Евробарометра». В первой половине 1990-х гг. нередко высказывались ожидания, что Комитет ожидает яркая политическая судьба – эволюция во вторую палату Европейского парламента, своеобразный «сенат», представляющий регионы стран-членов [1. Р. 396; 2. Р. 232]. Хотя реальная роль КоР оказалась намного более скромной, этот институт остается уникальным механизмом, позволяющим регионам и муниципалитетам участвовать в принятии решений на межгосударственном и наднациональном уровнях. В настоящей статье рассматривается предыстория создания Комитета и анализируется эволюция его статуса с 1993 (времени учреждения) до 2009 г. (вступления в силу ныне действующего Лиссабонского договора).

Предшественником КоР был Консультативный совет региональных и местных властей (КСРМВ), учрежденный Европейской комиссией в июне 1988 г. одновременно с проведением масштабной реформы региональной политики ЕЭС. Обосновывая учреждение КСРМВ, Еврокомиссия сослалась на необходимость более тесного «вовлечения региональных и местных властей в формирование и реализацию региональной политики Сообщества» и запуска консультационного механизма с региональными и местными властями «в рамках института, открытого для всех уровней местного управления, существующих в странах-членах» [3].

Совет состоял из 42 членов, каждый из которых должен был занимать выборную должность на региональном или местном уровне. Половина членов КСРМВ должна была представлять региональный уровень, половина – уровень муниципалитетов и «промежуточных» административных единиц (например, французских департаментов или немецких районов). Было утверждено распределение количества членов Совета среди стран ЕЭС: от 1 (Люксембург) до 6 (Великобритания, Германия, Италия, Франция). Члены КСРМВ должны были назначаться Еврокомиссией на три года по предложению Ассамблеи европейских регионов, Международного союза местных властей и

Совета европейских муниципалитетов и регионов – горизонтальных структур, созданных самими регионами и муниципалитетами для реализации своих интересов на европейском уровне. Представители этих объединений получали право участвовать в заседаниях КСРМВ. 42 альтернативных представителя, назначенных по той же процедуре, должны были замещать членов Совета в случаях, если последние не могли принять участия в заседаниях. В рамках КСРМВ были созданы две секции, представляющие регионы и местные власти, причем предусматривалась и возможность создания комитета «промежуточных» административных единиц. Созыв заседаний Совета являлся прерогативой Еврокомиссии [3].

В преддверии подготовки Договора о Европейском Союзе объединениями регионов была развернута широкая кампания в поддержку создания полноценного представительства регионов на уровне ЕС, основной движущей силой которой выступили земли ФРГ. В октябре 1990 г. Еврокомиссия откликнулась на эти призывы, выразив мнение о необходимости создания «органа, представляющего регионы Сообщества», но сделав оговорку, что «широкое разнообразие региональных структур стран-членов» будет препятствовать его «вовлечению в процесс принятия решений» [4. Р. 10]. Региональному представительству, таким образом, отводилась сугубо консультативная роль. В ноябре 1990 г. резолюцию в поддержку создания «комитета региональных и местных властей Сообщества» принял Европейский Парламент [5]. Согласно позиции Европарламента «Комитет должен состоять из демократически избранных представителей различных регионов и муниципалитетов Сообщества», а его члены «назначаться Советом, действующим квалифицированным большинством, с согласия Европейского Парламента и после консультации с Комиссией» [Там же]. Предусматривалось, что Совет, Парламент и Комиссия должны были бы консультироваться с Комитетом по «предложениям о мерах, оказывающих воздействие на региональные вопросы или попадающих в поле компетенции регионов» [Там же]. В поддержку создания в рамках ЕС структуры, представляющей субнациональные органы власти, высказались Ассамблея европейских регионов и Совет европейских муниципалитетов и регионов. В декабре Европейский Совет констатировал «особую важность, которую

некоторые страны-члены придают принятию положений, учитывающих особые компетенции региональных или местных институтов относительно определенных сфер политики Сообщества» [6. Р. 4].

Во время межправительственной конференции по пересмотру учредительных договоров Европейских сообществ Еврокомиссия внесла проект, предусматривающий усиление КСРМВ. Это предложение не получило поддержки, поскольку представительство субнациональных единиц оказывалось в таком случае «подчиненным» исполнительному институту – самой Еврокомиссии. Рассматривался вариант создания нового комитета региональных и местных властей при Экономическом и социальном комитете (ЭКОСОК) ЕЭС, существующем с 1958 г. В итоге по настоянию правительства Германии, вынужденного учитывать требования федеральных земель, было принято решение об учреждении качественно нового института [2. Р. 225].

Маастрихтский договор установил, что «Совету и Комиссии оказывают содействие Экономический и социальный комитет и Комитет регионов, осуществляющие консультативные функции» [7. Р. 14]. Договор предусматривал симметрию между КоР и ЭКОСОК: как и ЭКОСОК, КоР должен был состоять из 189 членов, распределенных между государствами ЕС согласно зафиксированным квотам: от 6 (Люксембург) до 24 (Великобритания, Германия, Италия, Франция). Члены КоР, как и равное им число заместителей, должны были единогласно утверждаться Советом по предложению стран-членов на четырехлетний срок. Заседания КоР должны были созываться председателем Комитета по просьбе Совета, Комиссии или по собственной инициативе Комитета. Количество членов КоР возросло до 222 после вступления в 1995 г. в ЕС Австрии, Финляндии и Швеции. Протоколом к Договору устанавливалось, что ЭКОСОК и КоР должны иметь общую организационную структуру.

КСРМВ, таким образом, прекратил существование и был заменен Комитетом регионов. Следует подчеркнуть, что объединения регионов, имевшие возможности влиять на формирование состава Совета, лишились их при произошедшей институциональной трансформации. Кроме того, хотя по формальному статусу и символической значимости КоР существенно превосходил КСРМВ, Совет как орган, действовавший при Еврокомиссии, имел консультативный доступ к разработке нормативной базы Европейских сообществ на гораздо более раннем этапе, чем КоР. Структура КСРМВ, в отличие от структуры КоР, позволяла, благодаря разведению регионального и локального представительства по двум секциям, четче артикулировать собственно региональные интересы.

Амстердамский договор установил полную организационную автономию КоР и наделил его правом самостоятельно принимать внутренний регламент, подлежащий утверждению Советом. Договор Ниццы установил, что состав КоР не должен превышать 350 членов, и заменил принцип единогласия при утверждении Советом состава КоР принципом квалифицированного большинства. После расширения 2004 г. КоР увеличился до 317 членов, после расширения 2007 г. – до 344, после присоединения к ЕС

Хорватии – до 350. В отличие от прежней практики, когда национальные «квоты» на представительство в КоР устанавливались договором, Лиссабонский договор предусматривает, что распределение численности членов КоР среди стран устанавливается Советом, действующим единогласно по предложению Еврокомиссии, и подлежит регулярному пересмотру с учетом экономического, социального и демографического развития Союза [8. Р. 177–178].

Маастрихтский договор не содержал прямого указания на то, что члены КоР должны представлять выборные субнациональные органы власти. В первые составы КоР входили в том числе немногочисленные представители территориальных подразделений государственных органов власти (в частности, от Греции, Ирландии и Финляндии). Против подобной практики возражали как сам КоР, так и Европарламент и Еврокомиссия. Договор Ниццы добавил оговорку, что члены КоР должны быть «обладателями выборного мандата в рамках регионального или местного органа власти» или «нести политическую ответственность перед выборным собранием» [9. Р. 27]. Если выборный мандат члена КоР истекает, то прекращаются и его полномочия в Комитете, после чего происходит назначение нового члена согласно установленной процедуре.

Первоначально в составе КоР соблюдался примерный паритет между представительством регионов и представительством местных властей. После расширений 2004 и 2007 гг. значительно усилилось представительство муниципалитетов, поскольку во многих странах «восточного расширения» регионального уровня власти не существует. Члены КоР организуются в национальные делегации и политические группы; в настоящее время их пять – Европейская народная партия, Партия европейских социалистов, Альянс либералов и демократов, Европейский альянс и Европейские консерваторы и реформисты.

КоР избирает простым большинством голосов президента и первого вице-президента сроком на 2,5 года. Для организации работы на тот же срок избирается Бюро Комитета, состоящее из президента, первого вице-президента, 28 вице-президентов (по одному от каждой национальной делегации), председателей политических групп и 28 членов [10].

В составе КоР действуют шесть комиссий, которые готовят проекты заключений и резолюций Комитета: по гражданству, управлению, институциональным и внешним делам; по политике территориального сплочения и бюджету ЕС; по экономической политике; по охране окружающей среды, изменению климата и энергетике; по природным ресурсам; по социальной политике, образованию, занятости, исследованиям и культуре.

С течением времени расширялась сфера деятельности КоР. Маастрихтский договор установил, что Совет и Еврокомиссия должны консультироваться с Комитетом в сферах образования и молодежной политики, культуры, здравоохранения, экономического и социального сплочения и трансевропейских сетей (транспортных, энергетических и телекоммуникационных). Амстердамский договор предоставил право

консультироваться с КоР Европарламенту и существенно расширил перечень сфер, в которых обязательна консультативная процедура с КоР, добавив к вышеперечисленным политику в сфере занятости, социальную политику, охрану окружающей среды, профессиональное образование и транспорт [11].

Лиссабонский договор предоставил КоР возможность участия в законодательном процессе на всем его протяжении, поскольку процедура консультации в обозначенных сферах стала обязательной не только для Совета и Еврокомиссии, но и для Европарламента. КоР получил право обращения в Суд ЕС для защиты своих прерогатив или принципа субсидиарности. Срок полномочий Комитета был продлен до пяти лет для синхронизации с работой Еврокомиссии и Европарламента [12].

Наряду с обязательной консультативной процедурой предусмотрена возможность принятия Комитетом заключений по собственной инициативе. Совет, Европарламент и Еврокомиссия также могут запрашивать заключения Комитета по собственной инициативе. Наконец, в сферах, в которых Совет и Еврокомиссия обязаны консультироваться с ЭКОСОК, КоР имеет право принимать заключения, если считает, что предложенные меры затрагивают региональные или местные интересы. Таким образом, фактически существует непрямая консультативная процедура в сферах общей сельскохозяйственной политики, свободного передвижения рабочей силы, права предоставления услуг, свободы ведения предпринимательской дея-

тельности, гармонизации налогового законодательства, сближения законодательств, защиты прав потребителей, промышленной политики, политики в сфере науки и технологического развития, гендерного равенства [11].

При всей символической значимости КоР его реальный вес в принятии решений в ЕС невелик, а эффективность представительства Комитетом интересов субнациональных единиц сомнительна. Помимо сугубо консультативного статуса, роль КоР подтачивается внутренней «размытостью» этого института, в котором заседают и представители «сильных» регионов (Германии, Бельгии, Испании), и (преобладающие) представители органов местного самоуправления, и делегаты «слабых» регионов, являющихся административными конструкциями (например, Франции, Нидерландов, Венгрии). В первые годы работы КоР представители «сильных» регионов, прежде всего немецких земель, выступали за реформирование КоР: разделение его на две палаты, региональную и местную, с наделением первой более значительными полномочиями. Это предложение, появившееся в первом проекте заключения КоР к Межправительственной конференции по подготовке Амстердамского договора, не получило поддержку ни основной массы членов КоР, ни национальных правительств [13. Р. 136]. В итоге «сильные» регионы перенесли центр тяжести усилий по отстаиванию своих интересов в рамках европейского интеграционного процесса на внутригосударственные политические арены.

ЛИТЕРАТУРА

1. Middlemas K. *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union, 1073–1995*. L., 1995.
2. Levrat N. *L'Europe et ses collectivités territoriales. Reflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalise*. Bruxelles, 2005.
3. Commission of the European Communities. Decision of 24 June 1988 setting up a Consultative Council of Regional and Local Authorities. URL: http://www.cvce.eu/obj/commission_decision_88_487_eec_24_june_1988-en-c3cb039b-ef19-419e-91b1-5a74a9761a49.html
4. Commission Opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty establishing the European Economic Community with a view to political union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1990:0600:FIN:EN:PDF>
5. European Parliament Resolution: excerpt on the demand for the creation of the committee of the regions. URL: http://www.cvce.eu/content/publication/2002/6/13/0109ad8d-e8ca-4a32-98d8-633c79068f19/publishable_en.pdf
6. European Council. Rome, 14–15 December, 1990. Presidency Conclusions (Part 1). URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/rd1_en.pdf
7. Treaty on European Union. URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf
8. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>
9. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. URL: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_nice.pdf
10. Committee of the Regions. Rules of Procedure. URL: <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/EN.pdf>
11. Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. Powers of the Committee of the Regions. URL: http://www.cvce.eu/en/obj/powers_of_the_committee_of_the_regions-en-641ccd9e-9aaf-4c34-a962-05cc45d99061.html
12. Committee of the Regions. A New Treaty: a new role for regions and local authorities. URL: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/84fa6e84-0373-42a2-a801-c8ea83a24a72.pdf>
13. Jeffrey Ch. *The Regions and Amsterdam. Whatever Happened to the Third Level? // Reforming the European Union from Maastricht to Amsterdam*. L., 2000. P. 130–141.

Статья представлена научной редакцией «История» 2 декабря 2016 г.

THE COMMITTEE OF THE REGIONS OF THE EUROPEAN UNION: ORGANIZATION AND EVOLUTION (1993–2009)

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2017, 415, 126–129.

DOI: 10.17223/15617793/415/17

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

Keywords: Committee of the Regions; Consultative Council of Regional and Local Authorities; Maastricht Treaty; Lisbon Treaty.

The Committee of the Regions (CoR) is an institution that is unique for an international organization as it opens an opportunity for regions and municipalities, limited as it might be, to contribute to decision-making at inter-state and supranational levels. The article aims to analyze both the prerequisites for and the pre-history of the CoR's emergence and the evolution of its status from the establishment up to the Lisbon Treaty's entry into force. The paper relies on the sources such as the EU founding treaties, documents of the European Commission, Council and Parliament, CoR's rules of procedure. Focusing on the pre-history of CoR's establishment, the author analyzes the structure and functions of the Consultative Council of Regional and Local Authorities (CCRLA) established in 1988 at the European Commission's initiative. Its establishment was necessitated by the far-reaching reform of the EEC's regional policy carried out in the late 1980s. Members of the CCRLA were appointed by the European Commission, but the candidacies were suggested by the horizontally organized regional associations. Regional and municipal representatives worked in two different sections. When the Maastricht Treaty was negotiated, European regions, in particular the German Laender, launched a wide-scale campaign in support of organizing a fully fledged representation of regions within the system of EU institutions. This initiative was supported by the German government and was put into life through the establishment of a new consultative body, the Committee of the Regions. Also the status and symbolic importance of the CoR far exceeded those of the CCRLA, the appointment of its members became the prerogative of national governments, with the roles of regional organizations and associations lost. Moreover, the division into regional and municipal sections was not retained within the CoR's structure, which hampered the articulation of the interests of regions as such. The author argues that the subsequent treaties brought about the consolidation of the CoR's status and the expansion of the area of its activities, although the institution remained a consultative body. However, the Lisbon Treaty assigned the CoR the right to appeal, in certain cases, to the EU Court of Justice, a novelty which can be regarded as the expansion of CoR's role beyond a purely consultative one. At the same time the EU's enlargement resulted in the significant expansion of the representation of municipalities and "weak" regions within the CoR which in fact undermines the Committee's political weight and diminishes the "strong" regions' interest in the Committee as an instrument of the advancement of their political positions. The idea to divide the Committee into two chambers, those of the regions and of the municipalities, was not supported. Accordingly, the author makes a conclusion that the CoR's role remained secondary and the "strong" regions were compelled to shift the gravity center of their struggle for the consolidation of political influence to other arenas.

REFERENCES

1. Middlemas, K. (1995) *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union, 1073–1995*. London: Fontana Press.
2. 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 territorial communities. Reflections on the organization and exercise of territorial power in a globalized world]. Brussels: PIE – Peter Lang.
3. Commission of the European Communities. (1988) *Decision of 24 June 1988 setting up a Consultative Council of Regional and Local Authorities*. [Online] Available from: http://www.cvce.eu/obj/commission_decision_88_487_eec_24_june_1988-en-c3cb039b-ef19-419e-91b1-5a74a9761a49.html.
4. Commission of the European Communities. (1990) *Commission Opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty establishing the European Economic Community with a view to political union*. [Online] Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1990:0600:FIN:EN:PDF>.
5. European Parliament. (2002) *European Parliament Resolution: excerpt on the demand for the creation of the committee of the regions*. [Online] Available from: http://www.cvce.eu/content/publication/2002/6/13/0109ad8d-e8ca-4a32-98d8-633c79068f19/publishable_en.pdf.
6. European Council. (1990) *Rome, 14-15 December, 1990. Presidency Conclusions (Part 1)*. [Online] Available from: http://www.europarl.europa.eu/sum-mits/rome2/rd1_en.pdf.
7. Treaty on European Union. (n.d.) [Online] Available from: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_euro-pean_union_en.pdf.
8. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. (n.d.) [Online] Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>.
9. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. (2001) [Online] Available from: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_nice.pdf.
10. Committee of the Regions. (2014) *Rules of Procedure*. [Online] Available from: <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/EN.pdf>.
11. Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. (2016) *Powers of the Committee of the Regions*. [Online] Available from: http://www.cvce.eu/en/obj/powers_of_the_committee_of_the_regions-en-641ccd9e-9aaf-4c34-a962-05cc45d99061.html.
12. Committee of the Regions. (n.d.) *A New Treaty: a new role for regions and local authorities*. [Online] Available from: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/84fa6e84-0373-42a2-a801-c8ea83a24a72.pdf>.
13. Jeffrey, Ch. (2000) *The Regions and Amsterdam. Whatever Happened to the Third Level?* In: *Reforming the European Union from Maastricht to Amsterdam*. London.

Received: 02 December 2016