

Субсидиарность как нравственная, философская и правовая категория

Аннотация. В статье субсидиарность исследуется с двух позиций: нравственно-философской и правовой. Оба аспекта синергичны, предопределяя динамический и неоднозначный характер субсидиарности как принципа, нацеленного на лучшее достижение поставленной цели путем взаимопомощи и взаимной поддержки субъектов властных отношений. Не забирай у других то, что они с успехом могут сделать сами! В этом морально-нравственная квинтэссенция субсидиарности и наиболее значимый ценностный аспект ее практического применения. Не отрицая ее католических корней и философской природы, сегодня субсидиарность преимущественно рассматривают в качестве компетенционного принципа в системах многоуровневого принятия решений, в которых всегда встает вопрос о лучшем (надлежащем) уровне осуществления совместно принадлежащих полномочий. Включив принцип субсидиарности в свое первичное право и последовательно его развив в нормах учредительных договоров, Европейский Союз (ЕС) показал всему мировому сообществу практические способы применения данного принципа для целей качественного совершенствования наднационального законодательства, принимаемого по вопросам, совместно осуществляемым с государствами — членами ЕС. Не вдаваясь в глубокий анализ материального содержания принципа субсидиарности, автор особое внимание уделяет таким процедурным аспектам практического применения принципа субсидиарности в праве ЕС, как обоснование необходимости реализации регулирующих прерогатив ЕС (подлежащее включению в преамбулу законопроектов ЕС) и субсидиарный контрольный механизм (реализуемый национальными парламентами в отношении законопроектов ЕС). Не обойден вниманием также и судебный аспект практического применения принципа субсидиарности. По ходу исследования автором даются оценки эффективности применения принципа субсидиарности в ЕС как правовой категории. В заключение делается вывод о превалировании политического подхода к разрешению разногласий между наднациональным и национальными законодателями по поводу корректного применения принципа субсидиарности в законодательном процессе ЕС. Однако данный факт ни в коей мере не оказывает нивелирующего воздействия на правовую востребованность принципа субсидиарности для достижения целей лучшей реализации регулирующих прерогатив ЕС.

© Пименова О. И., 2017

* Пименова Оксана Игорьевна, кандидат юридических наук, начальник отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти Управления организационного обеспечения Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ
oxana_krasnova@mail.ru
103426, Россия, г. Москва, ул. Большая Дмитровка, д. 26

Ключевые слова: субсидиарность, католицизм, федерализм, Европейский Союз, Суд Европейского Союза, обоснование необходимости реализации регулирующих прерогатив, субсидиарный контрольный механизм, национальные парламенты, политический диалог.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.84.11.037-047

Не забирайте у других то,
что они с успехом могут сделать сами!

Введение

Современная государственная система не основана на принципе суверенитета или самоопределения составных частей, но базируется на продукции нормативных концепций, которые связывают власть, территорию, население различными способами¹. Одной из таких концепций выступает принцип субсидиарности, предлагающий критерии (методику) наиболее сбалансированного разграничения (а значит, и осуществления) властных прерогатив в системах многоуровневого управления.

«Уместно было бы предположить, что субсидиарность отдает, по крайней мере с теоретической точки зрения, определенную степень предпочтения более малым единицам»², создавая презумпцию как более «лучшим» действиям, предпринимаемым на нижестоящем уровне, «только потому, что они более демократичны, более приближены к гражданам»³. Однако субсидиарность тем и ценна, что не создает презумпций и не отдает предпочтений решениям как более «лучшим» какого-либо уровня управления, но «требует баланса за счет

сравнительной эффективности таковых»⁴. В системах многоуровневого управления субсидиарность может работать как вверх, так и вниз. Результат, получаемый в каждом конкретном случае, будет зависеть от оценки способности более мелких единиц «справляться эффективно с решением возложенных на них задач»⁵.

Принцип субсидиарности «трудно операционализировать»⁶. Этимологически это довольно расплывчатая и неопределенная социально-философская категория, практическая реализация которой осложняется рядом факторов организационного и политического характера. Существует даже мнение, что практическое применение принципа субсидиарности вообще лишено смысла, поскольку «принцип субсидиарности — лишь подход к распределению компетенции, не имеющий под собой внятной доказательственной базы»⁷. Но это не так. Европейский Союз (ЕС) доказал практическую применимость принципа субсидиарности как правовой категории. Начиная с Римского договора 1957 г.⁸ принцип субсидиарности получает последовательное правовое развитие в учредительных актах ЕС⁹.

¹ *Beirsteker T. J., Weber C.* The Social Construction of State-sovereignty. Cambridge : CUP, 1996. P. 1—2.

² *Estella A.* The EU Principle of Subsidiarity and its Critique. Oxford : OUP, 2002. P. 81.

³ *Golub J.* Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy // *Political Studies*. 1996. XLIV. P. 702.

⁴ *Breton A., Cassone A., Franchini A.* Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation // *International Journal of Law and Economics*. 1998. Vol. 19. P. 21.

⁵ *Lenaerts K., Nuffel P.* European Union Law. London : Sweet & Maxwell, 2011. P. 134.

⁶ *Syrpis Ph.* In Defense of Subsidiarity // *Oxford Journal of Legal Studies*. 2004. Vol. 24. P. 330.

⁷ *Лексин И. В.* Территориальное устройство России : Конституционно-правовые проблемы. М. : Ленанд, 2014. С. 40.

⁸ Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, подписанный в Риме в 1957 г. и вступивший в силу в 1958 г. (Римский договор) (см.: *Документы Европейского Союза*. Тарту, 1995. Т. 2).

⁹ Более подробно см.: *Пименова О. И.* Принцип субсидиарности и его роль в европейских интеграционных процессах: правовое развитие до и после Лиссабонского договора // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 6 (91). С. 121—138.

И хотя до сих пор ни один законодательный акт ЕС не был отменен Судом ЕС и ни один законопроект ЕС не был отозван Комиссией ЕС по основанию нарушения им принципа subsidiarity, данный принцип, по словам И. Купера, «изменил законодательную культуру ЕС»¹⁰. С вступлением в силу в 1993 г. Маастрихтского договора¹¹ ЕС стал законодательствовать гораздо в меньшем объеме и в менее интрузивной форме. За период с 1992 по 2002 г. количество принятых законодательных актов ЕС сократилось вдвое¹², а их содержание стало носить гораздо менее предписывающий характер.

Сложности практического применения не оказывают нивелирующего воздействия на востребованность данного принципа для целей совершенствования законодательства, ведь «subsidiarity не может быть сведена к набору процедурных правил — subsidiarity представляет собой состояние ума»¹³. В этом один из ценностных аспектов ее применения.

О subsidiarity как морально-нравственной, католической и философской категории

Понятие subsidiarity имеет этимологическим истоком латинские термины *subsidium* («помощь», «поддержка») и *subsidiaries* («резервный», «вспомогательный», «сохраняемый в запасе»)¹⁴.

Несмотря на свой полисемичный характер, принцип subsidiarity может быть определен как принцип, в соответствии с которым даже самые маленькие территориальные, социальные и политические единицы могут

иметь все права, в которых они нуждаются для того, чтобы регулировать свои собственные дела свободно и эффективно. В свою очередь, это требует ограничения сфер ответственности (выполняемых функций) более крупных единиц теми вопросами, которые могут быть осуществлены самостоятельно более мелкими единицами. Можно сказать, что принцип subsidiarity имеет двойной аспект применения: негативная subsidiarity требует невмешательства более крупных единиц в то, что более мелкие единицы смогут сделать собственными силами для себя, тогда как позитивная subsidiarity требует вмешательства более крупных единиц в дела более мелких в тех случаях, когда последние нуждаются в помощи. Эта двойственность апеллирует к этическому пониманию subsidiarity, которая, будучи прежде всего нравственной категорией, не только создает ограничение на вмешательство со стороны вышестоящих властей в дела нижестоящих властей, но также и обязательство для такого вмешательства, дабы дать нижестоящим властям средства и возможности (буквально выражаясь, помощь) для реализации их собственных целей и задач. В этом проявляется нравственно-этическое измерение subsidiarity как принципа, обеспечивающего реализацию взаимных интересов на основе взаимопомощи и взаимной поддержки субъектов властных отношений.

По своему происхождению subsidiarity является философской категорией. Идеи основы subsidiarity можно обнаружить уже в трудах Аристотеля¹⁵, Фомы Аквинского¹⁶, Альтузия¹⁷, Локка и Монтескье¹⁸. В XIX в. идея subsidiarity получила развитие в трудах

¹⁰ Cooper I. *Subsidiarity and Autonomy in the European Union* // Pauly L. and Coleman W., eds. *Global Ordering: Institutions and Autonomy in a Changing World*. Vancouver : UBC Press, 2008. P. 234.

¹¹ Договор о Европейском Союзе, подписанный в Маастрихте в 1992 г. и вступивший в силу в 1993 г. (Маастрихтский договор) (см.: *Документы Европейского Союза*. Т. 2).

¹² Commission Report to the European Council on the Adaptation of Community Legislation to the Subsidiarity Principle. COM (93). 545 final. 24 November 1993. P. 31.

¹³ Commission Report to the European Council on the Adaptation of Community Legislation to the Subsidiarity Principle. COM (93). 545 final. 24 November 1993. P. 2.

¹⁴ Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. М. : Русский язык, 1998. С. 112.

¹⁵ См.: Красиков Д. В. Юрисдикция Европейского суда по правам человека: принцип subsidiarity : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 15.

¹⁶ См.: В поисках гражданского общества / отв. ред. К. В. Завершинский. В. Новгород, 2008. С. 94 (Серия : Научные доклады).

Й. Блунштли, П. Прудона, А. Линкольна¹⁹. При этом свою философскую природу субсидиарность берет из социальной доктрины католической церкви²⁰.

Будучи упомянутой в ряде папских энциклик конца XIX — начала XX в., в частности впервые в энциклике Папы Лео XIII *Rerum Novarum* (1891), свое всеобщее признание субсидиарность получает с появлением в 1931 г. энциклики «*Quadragesimo Anno*», в которой Папа Пий XI высказался о ней следующим образом: «Должен, однако, оставаться непоколебимым следующий очень важный принцип социальной мудрости: как не дозволено, с целью передачи обществу, отнимать у отдельных лиц то, что последние могут выполнить собственными силами и мерами, так одинаково нельзя передавать более значительной организации то, что может быть сделано меньшими и более слабыми обществами»²¹.

Субсидиарность поддерживает основную идею либерализма: свободы так много, как возможно; ограничение свободы настолько, насколько необходимо. Такой подход является ключевым в понимании того, что в основе идеи субсидиарности лежит мысль о преимущественных правах отдельного человека перед правами общества или государства, что поддерживается практикой общественного и государственного строительства западноевропейских стран, исповедующих католицизм. Иначе говоря, христианский (католический) подход к пониманию образа человека предопределяет структурное устройство общества и государства, которое предполагает передачу вышестоящим структурам только тех прав

и обязанностей, которые не могут быть выполнены собственными силами нижестоящих структур; при этом принимающий решение остается ответственным не перед вышестоящей структурой, а перед теми, в интересах кого он действует.

Несмотря на свои «религиозные» корни, сегодня субсидиарность не представляет собой явление исключительно католическое. В качестве и политического, и правового принципа субсидиарность проникает в сферу государственного устройства, экономики, «пронизывает все стороны общественной жизни»²². В трудах ряда философов субсидиарность выступает формирующей идеей государственно-правового явления — федерализма.

Так, в 1603 г. И. Альтузий опубликовал работу «*Politica Methodice Digesta*», в которой продвигал идеи, касающиеся федерализма и природы общества. Французский исследователь Алан де Беноист подчеркивает, что И. Альтузий рассматривает общество как целостное и органическое образование, состоящее из групп (ассоциаций), и эти группы (ассоциации) не могут развиваться полноценно, не будучи автономными. Подчеркивается, что И. Альтузий исследует общество снизу, постепенно достигая его вершины²³. По И. Альтузию, целое — это совокупность автономных ассоциаций; при этом целое никогда не получает верховенства (приоритета) над своими составными частями, что обеспечивает легитимность целого по отношению к его составным частям.

По аналогии суверенитет государства также не абсолютен. Возникая, как правило, в результате взаимодействия своих составных

¹⁷ В поисках гражданского общества. С. 126—128.

¹⁸ Уточним, что применительно к пониманию субсидиарности концепцию разделения властей следует использовать в трактовке Д. Локка, который в основу созданной им конструкции положил не триаду властей, столь широко известную по формуле, выдвинутой Ш. Монтескье, а разделение власти между центром и местами. Более подробно об этом см.: *Энтин Л. М.* Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009—2017 годы. М.: Аксиом, 2009. С. 59.

¹⁹ См.: *Мещерякова О. М.* Суверенитет государств — членов Европейского Союза и механизмы его защиты: монография. М.: МПГУ, 2008. С. 6—8.

²⁰ *MacCormick N.* Questioning Sovereignty. Oxford: OUP, 1999. P. 152.

²¹ Цит. по: *Амплеева А. А.* Субсидиарность и демократия. Введение в тему: специализированная информация. М.: ИНИОН РАН, 1996. С. 6.

²² *Большаков С. Н.* Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации: дис. ... д-ра полит. наук. СПб., 2006. С. 45.

²³ *Benoist A. de.* The First Federalist: Johannes Althusius. Paris, 2000. P. 33.

частей (договорная теория происхождения), государство обладает верховенством и приоритетом по отношению к отдельно взятой территории (региону, провинции, субъекту), но не по отношению к целому, которое территории (регионы, провинции, субъекты) формируют коллективно²⁴. Это значит, само по себе государство ни легитимно, ни суверенно. Суверенность и легитимность государства зависят от степени признания со стороны его составных частей. Иными словами, государство обладает легитимностью лишь в той степени, в какой сохраняет некоторую степень зависимости от своих составных частей. Применительно к федеративному государству, само существование федерального уровня власти в конечном итоге зависит от власти, которая существует на нижестоящем уровне и делегируется от составных частей федерации, обладающих легитимностью априори. Как пишет федералист М. Фризен, «если принцип subsidiarity не применяется в федеральных системах, законная связь государства с его составными частями утрачивается»²⁵.

Однако, по мнению другого федералиста — Д. Елазара, subsidiarity, будучи изначально католической категорией, не может быть применена к федерализму «как порождению еврейской или даже протестантской традиции равноправия между Богом и человеком»²⁶. На первый взгляд представляется именно так. Католическое понимание subsidiarity, сформулированное в «*Quadragesimo Anno*», апеллирует к ограничению государственного вмешательства в сферу частной жизни в пользу семьи и других социальных институтов (ассоциаций, по И. Альтузию). Такое понимание subsidiarity и вызвало критицизм Д. Елазара. Однако в 2005 г. вышла работа Н. Бар-

бера «*The Limited Modesty of Subsidiarity*», которая примирила федералиста Д. Елазара с subsidiarity. В ней Н. Барбер провел разграничение между «горизонтальной» (католической) subsidiarity, нацеленной на ограничение государственной власти в пользу социальных (преимущественно католических в то время) институтов, и «вертикальной» subsidiarity, нацеленной на ограничение государственной власти внутри самой системы (уровней) ее реализации²⁷. «Вертикальная» subsidiarity апеллирует к вертикальному разграничению полномочий между субординированными субъектами сферы публичной жизни. Такое понимание позволило снять критицизм Д. Елазара в отношении subsidiarity как категории, подлежащей применению в отношениях между субординированными субъектами публично-правовой жизни.

Как объясняет Д. Халберстам в работе «*Federalism: Theory, Policy, Law*» (2012), именно «вертикальная» subsidiarity, сложившаяся в европейской политико-правовой традиции, выступает «ключевой теоретической концепцией, лежащей в основе современной теории федерализма»²⁸, «душой федерализма»²⁹, поскольку «затрагивает фундаментальный вопрос федерализма: как сбалансировать полномочия, реализуемые центральной и нижестоящей властью»³⁰.

О subsidiarity как правовой категории

В современной европейской политико-правовой мысли сформировался «функциональный» подход к пониманию и применению subsidiarity как принципу реализации регулирующих полномочий ЕС по вопросам, не отнесенным к его исключительной компе-

²⁴ Hueglin T. O. Federalism, Subsidiarity and the European Tradition: Some Clarifications. Telos, 1994. P. 43.

²⁵ Friesen M. Subsidiarity and Federalism: an Old Concept with Contemporary Relevance for Political Society // Federal Governance: A Graduate Journal of Theory and Politics. 2003. P. 10.

²⁶ Elazar D. The United States and the European Union: Models for their Epochs // Nicolaïdis K. and Howse R. (eds.) The Federal Vision. Oxford : OUP, 2001. P. 42.

²⁷ Barber N. The Limited Modesty of Subsidiarity // European Law Journal. 2005. Vol. 11. P. 309—310.

²⁸ Halberstam D. Federalism: Theory, Policy, Law // Rosenfeld M. and Sajó A. (eds.) The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford : OUP, 2012. P. 585.

²⁹ Bednar J. Subsidiarity and Robustness: Building the Adaptive Efficiency of Federal Systems. Michigan, 2014. P. 1.

³⁰ Bermann G. A. Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States // Columbia Law Review. 1994. Vol. 94, № 2. P. 332.

тенции³¹. «Субсидиарность сегодня выступает в праве ЕС функциональным принципом для осуществления [регулирующих] полномочий на наиболее подходящем уровне управления»³². Как пишет П. Линдсет, «поскольку легитимность изначально принадлежит государствам — членам ЕС, то subsidiарность направлена на то, чтобы предотвращать передачу [регулирующих] полномочий на уровень ЕС, если это не вызвано необходимостью»³³.

Так, исходя из параграфа 3 ст. 5 Договора о Европейском Союзе в редакции Лиссабонского договора³⁴ (ДЕС), «согласно принципу subsidiарности Союз в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут достаточным образом быть достигнуты государствами-членами на центральном, региональном или местном уровне, но ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия могут быть лучше достигнуты на уровне Союза». Это материальное измерение принципа subsidiарности, которое, по словам К. Ленартса, выражает «гарантию доступности управления, требуя, чтобы Сообщество [ЕС] воздерживалось от действий, если государства-члены могут достаточным образом достигнуть цели предполагаемого действия»³⁵. Мера действий, предпринимаемых ЕС в соответствии с принципом subsidiарности, должна быть ограничена тем, что необходимо

для заполнения «policy gap» (политического разрыва), оставленного государствами — членами ЕС вследствие их частичной или полной неспособности достичь цели предполагаемого действия. Таким образом, остаточные регулирующие прерогативы государств — членов ЕС не должны быть затронуты более, чем это необходимо для того, чтобы и ЕС, и его государства-члены действовали эффективно, в духе лояльного сотрудничества друг с другом.

Практически достигается это путем обоснования действий ЕС с точки зрения необходимости их совершения (обоснование) при разработке и принятии проекта законодательного акта ЕС. Так, согласно ст. 5 Протокола о применении принципов subsidiарности и пропорциональности, принятого вместе с Лиссабонским договором³⁶ (далее — Протокол) «каждый проект законодательного акта должен содержать доводы, позволяющие сделать вывод о том, что его цель может быть лучше достигнута на уровне ЕС. Эти доводы должны опираться на качественные и, по мере возможности, на количественные показатели». Обоснование включается, как правило, в преамбулу проекта законодательного акта ЕС и выступает одним из процедурных аспектов практического применения принципа subsidiарности.

Отсутствие обоснования или его недостаточность могут повлечь отмену законодательного акта Судом ЕС (но не его проекта, поскольку су-

³¹ См., например: *Bermann G. A.* Op. cit. P. 331—456 ; *Cooper I.* The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU // *Journal Common Market Studies*. 2002. Vol. 44. № 2. P. 281—304 ; *Davies G.* Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time // *Common Market Law Review*. 2006. Vol. 43, №. 1. P. 63—84 ; *Kumm M.* Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union // *European Law Review*. 2006. Vol. 12. № 4. P. 503—533 ; *Louis J.-V.* National Parliaments and the Principle of Subsidiarity: Legal Options and Practical Limits // *European Constitutional Law Review*. 2008. Vol. 4, № 3. P. 429—459 ; *Schütze R.* Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism? // *Cambridge Law Journal*. 2009. Vol. 68, № 3. P. 525—536.

³² *Fabbrini F.* The Principle of Subsidiarity: iCourts Working Paper Series 66/2016. Forthcoming in *Tridimas T., Schütze R.*, eds. *Oxford Principles of EU Law*. Oxford : OUP. 2016. P. 13.

³³ *Lindseth P.* Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation State. Oxford : OUP, 2010. P. 200.

³⁴ Договор о пересмотре учредительных актов Европейских сообществ и Европейского Союза, подписанный в Лиссабоне в 2007 г. и вступивший в силу в 2009 г. (Лиссабонский договор) (см.: Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М. : Инфра-М, 2008. С. 603).

³⁵ *Lenaerts K.* The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism // *Fordham International Law Journal*. 1993. Vol. 17. № 4. P. 875.

³⁶ Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 396.

дебный контроль не носит предварительного характера и осуществляется в отношении уже вступивших в силу законодательных актов ЕС) на основании нарушения принципа subsidiarity. Однако с момента вступления в силу Маастрихтского договора, когда принцип subsidiarity получил в праве ЕС юрисдикционную защиту, ни один законодательный акт ЕС, оспаривавшийся в связи с недостаточным характером обоснования, не был признан Судом ЕС недействительным.

Призывы к более «взыскательной судебной проверке соблюдения принципа subsidiarity»³⁷ чреваты рисками нарушения институционального баланса в процессе принятия законодательных актов ЕС. «Суду ЕС не стоит низвергать результаты демократических дебатов»³⁸ ни в Совете, ни в Европейском парламенте. На деле так и происходит. Суд ЕС считается с мнением, согласованным в ходе законодательного процесса ЕС между тремя политическими институтами ЕС — Комиссией ЕС, Советом ЕС и Европейским парламентом. Вынося решения по таким делам, Суд ЕС, как правило, оценивает соблюдение принципа subsidiarity с точки зрения формально-процедурных требований — наличия или отсутствия обоснования, не вдаваясь в оценку содержания обоснования и, таким образом, избегая анализа материальных норм параграфа 3 ст. 5 ДЕС.

Другим процедурным аспектом практического применения принципа subsidiarity в праве ЕС выступает так называемый subsidiarity control mechanism (далее — Механизм)³⁹, в рамках которого национальные парламенты государств — членов ЕС «мотивируют свои позиции (о несоблюдении принципа subsidiarity) и остаются открытыми для убеждения друг друга»⁴⁰. Механизм учрежден Лиссабонским договором в целях предварительного (в ходе законодательного процесса ЕС) контроля соблюдения принципа subsidiarity в проектах законодательных актов ЕС; посредством Механизма впервые в истории ЕС национальные парламенты получили возможность напрямую участвовать в законодательном процессе ЕС в качестве «сторожевых псов»⁴¹ subsidiarity, которые лают, но при этом не кусают.

За период с вступления в силу Лиссабонского договора национальными парламентами было инициировано три «желтые карты»⁴². По результатам их рассмотрения Комиссией отозван был один законопроект — проект Монти II. На подавляющее большинство законопроектов ЕС заключения о нарушении принципа subsidiarity (мотивированные заключения) национальными парламентами не направляются⁴³. Как говорится, цифры не впечатляют.

³⁷ *Kumm M.* Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union // *European Law Review*. 2006. Vol. 12. № 4. P. 525.

³⁸ *Fabbrini F.* The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective // *Berkeley Journal of International Law*. 2014. № 31. P. 108.

³⁹ В соответствии с указанным Механизмом любой национальный парламент (или любая палата национального парламента при двухпалатном национальном парламенте) в течение восьми недель со дня передачи на его рассмотрение проекта законодательного акта ЕС может направить в адрес соответствующего института ЕС, ответственного за подготовку проекта законодательного акта ЕС (как правило, это Комиссия ЕС), мотивированное заключение о несоответствии проекта принципу subsidiarity. В зависимости от количества мотивированных заключений предусмотрено применение двух процедур — процедуры «желтой карты» и процедуры «оранжевой карты» (ст. 7 Протокола).

⁴⁰ *Cooper I.* The Watchdogs of Subsidiarity. P. 302.

⁴¹ *Cooper I.* The Watchdogs of Subsidiarity. P. 283.

⁴² В мае 2012 г. — в отношении проекта регламента об осуществлении права на принятие коллективных действий в контексте свободы учреждения и свободы предоставления услуг (проект Монти II); в октябре 2013 г. — в отношении проекта регламента об учреждении Европейской прокуратуры; в мае 2016 г. — в отношении поправок в Директиву о перемещенных работниках.

⁴³ За период с 2010 по 2015 г. (включительно) национальными парламентами было подготовлено и направлено в адрес Комиссии ЕС только 285 мотивированных заключений (см.: *European Commission. Annual Report on Subsidiarity and Proportionality*. COM (2016) 469. 15 July 2016).

В своих мотивированных заключениях национальные парламенты чаще всего ссылаются на недостаточный характер обоснования принятия законопроекта. Однако данный аргумент не расценивается Комиссией ЕС как нарушение принципа субсидиарности *stricto sensu*, поскольку он «не имеет прямого отношения к правовому определению принципа субсидиарности»⁴⁴, содержащемуся в ст. 5 ДЕС, и не объясняет, в частности, почему действия, предполагаемые к принятию на уровне ЕС, не будут соответствовать критерию лучшего достижения цели (т.е. не будут являться необходимыми).

Национальные парламенты склонны к анализу законопроекта, не ограниченному нормами параграфа 3 ст. 5 ДЕС. Направляемые ими мотивированные заключения дают политическую, а не правовую, оценку оспариваемого законопроекта, формулируя возражения, прямо не связанные с субсидиарностью, а касающиеся самого содержания законопроекта, его «бесконечно спорных политических аспектов»⁴⁵.

В определенной степени такой подход к анализу поступивших на их рассмотрение законопроектов естествен для национальных парламентов. «Они [национальные парламенты] не в лучшей позиции, чтобы быть вовлеченными в проверку соблюдения принципа субсидиарности в строго правовых терминах»⁴⁶. Они — политики, специализирующиеся на вопросах законодательства, которые отвечают на вопрос о соблюдении принципа субсидиарности,

«смотря на своих избирателей»⁴⁷. Возможно, поэтому Механизм задуман авторами европейской интеграции (точнее, несостоявшегося конституционного проекта⁴⁸) как делиберативный механизм, посредством которого национальные парламенты могут вести политический диалог с законотворческими институтами ЕС по поводу достаточной обоснованности необходимости реализации неисключительных регулирующих прерогатив ЕС, но не принимать решение о необходимости их реализации.

Принятие решения по законопроекту ЕС — это привилегия законодателя ЕС, которую Лиссабонский договор ревностно бережет, равно как и право законодательной инициативы самой Комиссии ЕС. Субсидиарные возражения национальных парламентов не представляют «никакого риска для первоначального замысла [Комиссии ЕС]»⁴⁹ по регулированию искомых отношений. Мотивированные заключения не обязательны для Комиссии ЕС. Комиссия обязана только отвечать в установленном порядке на выраженные в них субсидиарные возражения, но никак ими не связана. Никаких правовых санкций в отношении Комиссии ЕС, если она не принимает во внимание субсидиарные возражения национальных парламентов, Лиссабонским договором не предусмотрено. Возможны только политические инструменты воздействия на Комиссию ЕС, которые и были продемонстрированы национальными парламентами при использовании первой «желтой карты»⁵⁰.

⁴⁴ European Commission. Annual Report 2012 on Subsidiarity and Proportionality. COM (2013) 566 final. 30 July 2013. P. 7.

⁴⁵ *Fabbrini F., Granat K.* «Yellow Card, but No Foul»: the Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike // *Common Market Law Review*. 2013. Vol. 50. P. 116.

⁴⁶ *Fasone C.* Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism: LUISS Guido Carli School of Government Working Paper. SOG-WP4/2013. Rome, 2013. P. 20.

⁴⁷ *Peters J.* National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice // *European Constitutional Law Review*. 2005. Vol. 1. P. 71.

⁴⁸ Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (конституционный проект), был подписан 29 октября 2004 г. в Риме руководителями всех государств — членом ЕС, но так и не вступил в юридическую силу из-за срыва ратификационного процесса во Франции и Нидерландах (см.: Конституция Европейского Союза : Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / пер. А. О. Четверикова ; отв. ред. С. Ю. Кашкин. М., 2005).

⁴⁹ *Jancic D.* The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? // *Utrecht Law Review*. 2012. Vol. 8. P. 81.

⁵⁰ Напомним, что проект Монти II был отозван Комиссией ЕС в связи с возможной политической оппозицией в Совете ЕС, но не в связи с субсидиарными возражениями национальных парламентов (см.: European Commission. Annual Report on Subsidiarity and Proportionality. COM (2013) 566 final. 30 July 2013).

Заключение

Несмотря на последовательное правовое развитие в нормах учредительных договоров ЕС, принцип subsidiarity используется в праве ЕС в качестве принципа, «структурирующего политическую риторику»⁵¹ (в свете ограничения наднационального регулирования), нежели в качестве «действенного ограничителя»⁵² наднационального законодателя. Но данный факт не влияет на практическую полезность принципа subsidiarity и основанного на нем Механизма для целей совершенствования качества наднационального законодательства. Дело в том, что оценка эффективности Механизма не зависит от количества возбужденных «желтых карт» и отозванных (измененных) в результате этого законопроектов ЕС.

По своему значению Механизм может быть сравнен с традиционным голосованием по выражению недоверия в парламентской системе, важность которого измеряется не тем, как часто политические партии его используют, и даже не его результатами, но самим фактом его осуществления. Механизм не противодействует законодательному процессу ЕС, а легитимирует законодательство ЕС, делая его более открытым и понятным гражданам ЕС в части причин и методов осуществления через участие национальных парламентов. Именно они как главные «драйверы» Механизма, политически ответственные перед своими изби-

рателями в своих национальных государствах, призваны Лиссабонским договором, по словам Т. Хорсли, добавить «ему [законодательному процессу ЕС] существенную политическую ценность»⁵³, но, как очевидно, не посредством возбуждения «желтых карт», а через развитие политического диалога с институтами ЕС.

Использование Механизма, равно как и самого принципа subsidiarity, вокруг которого данный Механизм развернут, сродни нравственному порицанию, которое весьма действенно. Иными словами, посредством Механизма нравственное измерение принципа subsidiarity обретает свое правовое (или даже политико-правовое) измерение. И это тот самый случай, когда синергизм морали и права дает свои результаты, способствуя лучшему достижению поставленной цели.

Если институты ЕС не желают, чтобы их законодательные предложения критиковались и отвергались национальными парламентами, то от них требуется обстоятельное обоснование необходимости принятия соответствующего законодательного акта, позволяющее национальным законодателям быть уверенными в соблюдении принципа subsidiarity. Для европейского законодателя Механизм выступает стимулом «подумать дважды»⁵⁴, прежде чем использовать регулирующие прерогативы ЕС, тогда как национальному законодателю дает возможность закрутить «вихрь обсуждений» по непонравившемуся законопроекту ЕС.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Амплеева А. А. Субсидиарность и демократия. Введение в тему : специализированная информация. — М. : ИНИОН РАН, 1996. — 26 с.
2. Большаков С. Н. Принцип subsidiarity в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации : дис. ... д-ра полит. наук. — СПб., 2006. — 74 с.

⁵¹ Constantine S. M. Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in Light of the Lisbon Treaty and Beyond // Croatian Yearbook of European Law and Policy. 2008. Vol. 4. P. 171.

⁵² Pimenova O. Subsidiarity as a 'Regulation Principle' in the EU // The Theory and Practice of Legislation. 2016. Vol. 4. No 3. P. 393.

⁵³ Horsley T. Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw? // Journal of Common Market Studies. 2012. Vol. 50. P. 3.

⁵⁴ Peters J. National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice // European Constitutional Law Review. 2005. Vol. 1. P. 68.

3. *Лексин И. В.* Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. — М. : Лександ, 2014. — 540 с.
4. *Мещерякова О. М.* Суверенитет государств — членов Европейского Союза и механизмы его защиты : монография. — М. : МПГУ, 2008. — 327 с.
5. *Пименова О. И.* Принцип субсидиарности и его роль в европейских интеграционных процессах: правовое развитие до и после Лиссабонского договора // Сравнительное конституционное обозрение. — 2012. — № 6 (91). — С. 121—138.
6. *Barber N.* The Limited Modesty of Subsidiarity // *European Law Journal*. — 2005. — Vol. 11. — P. 309—316.
7. *Breton A., Cassone A., Fraschini A.* Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation // *International Journal of Law and Economics*. — 1998. — Vol. 19. — P. 21—51.
8. *Constantin S. M.* Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in Light of the Lisbon Treaty and Beyond // *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. — 2008. — Vol. 4. — P. 168—179.
9. *Cooper I.* Subsidiarity and Autonomy in the European Union // *Pauly L. and Coleman W. (eds.)*. Global Ordering: Institutions and Autonomy in a Changing World. — Vancouver : UBC Press, 2008. — 534 p.
10. *Elazar D.* The United States and the European Union: Models for their Epochs // *Nicolaïdis K., Howse R. (eds.)* The Federal Vision. — Oxford : OUP, 2001. — 344 p.
11. *Estella A.* The EU Principle of Subsidiarity and its Critique. — Oxford : OUP, 2002. — 289 p.
12. *Fabbrini F.* The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective // *Berkeley Journal of International Law*. — 2014. — Vol. 31. — P. 108—119.
13. *Fabbrini F.* The Principle of Subsidiarity: iCourts Working Paper Series 66/2016. Forthcoming in *Tridimas T., Schütze R. (eds.)*. Oxford Principles of EU Law. — Oxford : OUP, 2016. — P. 12—24.
14. *Fabbrini F., Granat K.* «Yellow Card, but No Foul»: the Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike // *Common Market Law Review*. — 2013. — Vol. 50. — P. 116—129.
15. *Fasone C.* Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism: LUISS Guido Carli School of Government Working Paper. SOG-WP4/2013. — Rome, 2013. — 29 p.
16. *Friesen M.* Subsidiarity and Federalism: an Old Concept with Contemporary Relevance for Political Society // *Federal Governance: A Graduate Journal of Theory and Politics*. — 2003. — P. 8—16.
17. *Halberstam D.* Federalism: Theory, Policy, Law // *Rosenfeld M. and Sajó A. (eds.)* The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. — Oxford : OUP, 2012. — 585 p.
18. *Horsley T.* Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw? // *Journal of Common Market Studies*. — 2012. — Vol. 50. — P. 3—19.
19. *Hueglin T. O.* Federalism, Subsidiarity and the European Tradition: Some Clarifications. — *Telos*, 1994. — 340 p.
20. *Jancic D.* The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? // *Utrecht Law Review*. — 2012. — Vol. 8. — P. 68—81.
21. *Kumm M.* Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union // *European Law Review*. — 2006. — Vol. 12. — № 4. — P. 515—526.
22. *Lenaerts K.* The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism // *Fordham International Law Journal*. — 1993. — Vol. 17. — № 4. — P. 865—887.
23. *Lenaerts K., Nuffel P.* *European Union Law*. — London : Sweet & Maxwell, 2011. — 213 p.
24. *Lindseth P.* Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation State. — Oxford : OUP, 2010. — 344 p.
25. *MacCormick N.* Questioning Sovereignty. — Oxford : OUP, 1999. — 257 p.
26. *Peters J.* National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice // *European Constitutional Law Review*. — 2005. — Vol. 1. — P. 68—77.
27. *Pimенова О.* Subsidiarity as a 'Regulation Principle' in the EU // *The Theory and Practice of Legislation*. — 2016. — Vol. 4. — № 3. — P. 381—398.
28. *Syrpis Ph.* In Defense of Subsidiarity // *Oxford Journal of Legal Studies*. — 2004. — Vol. 24. — P. 330—241.

Материал поступил в редакцию 27 апреля 2017 г.

SUBSIDIARITY AS A MORAL, PHILOSOPHICAL AND LEGAL CATEGORY

PIMENOVA Oksana Igorevna — PhD in Law, Head of the Subdepartment for Interaction with Federal State Authorities of the Organizational Support Department of the Apparatus of the Council of Federation of the RF Federal Assembly
oxana_krasnova@mail.ru
103426, Russia, Moscow, ul. Bolshaya Dmitrovka, 26

Abstract. *In the paper subsidiarity is considered in two contexts: Moral-philosophical and legal. Both aspects are synergistic, predetermining the dynamic and ambiguous nature of subsidiarity as a principle aimed at better attainment of the objective by mutual assistance and mutual support of the actors of power relations. Do not take away from the others what they can do themselves! This is the moral and ethical quintessence of subsidiarity and the most important value aspect of its practical application. Without denying their Catholic roots and philosophical nature, today subsidiarity predominantly serves as a competency principle in multi-level decision-making systems that always raise the question concerning the best (appropriate) level of exercising jointly shared powers. By including the principle of subsidiarity in its primary law and consistently developing it in the provisions of constituent treaties, the European Union (EU) has shown to the entire world community practical ways to apply this principle in order to qualitatively improve the supranational legislation that regulates the issues jointly implemented by the EU Member States. Without going into an in-depth analysis of the substantive content of the principle of subsidiarity, the author pays particular attention to the procedural aspects of the practical application of the principle of subsidiarity in the EU law as justification for the need to implement regulatory EU prerogatives (to be included in the preamble to EU draft laws) and the subsidiary control mechanism (implemented by national parliaments with regard to the EU draft laws). A judicial aspect of practical application of the principle of subsidiarity is also not overlooked. In the course of the study, the author assesses the effectiveness of the principle of subsidiarity in the EU as a legal category. The author concludes that in EU Law prevails a political approach to resolving disagreements between supranational and national law-makers regarding the correct application of the principle of subsidiarity in the EU legislative process. However, this does not in any way have a leveling effect on the legal relevance of the principle of subsidiarity in order to achieve the goals of better enforcement of the EU regulatory prerogatives.*

Keywords: *subsidiarity, Catholicism, federalism, European Union, Court of Justice of the European Union, justification for the necessity to implement regulatory prerogatives, subsidiary control mechanism, national parliaments, political dialog.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Ampleeva A. A. Subsidiarnost' i demokratija. Vvedenie v temu : specializirovannaja informacija. — M. : INION RAN, 1996. — 26 s.
2. Bol'shakov S. N. Princip subsidiarnosti v sovremennom demokraticeskom upravlenii: konceptual'nye podhody i problemy prakticheskoj realizacii : dis. ... d-ra polit. nauk. — SPb., 2006. — 74 s.
3. Leksin I. V. Territorial'noe ustrojstvo Rossii: Konstitucionno-pravovye problemy. — M. : Lenand, 2014. — 540 s.
4. Meshherjakova O. M. Suverenitet gosudarstv — chlenov Evropejskogo Sojuza i mehanizmy ego zashhity : monografija. — M. : MPGU, 2008. — 327 s.
5. Pimenova O. I. Princip subsidiarnosti i ego rol' v evropejskih integracionnyh processah: pravovoe razvitie do i posle Lissabonskogo dogovora // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. — 2012. — № 6 (91). — S. 121—138.