

Раннее предупреждение как инструмент контроля принципа субсидиарности в законодательном процессе Европейского союза (региональное измерение)



И.В. Ирхин

Старший научный сотрудник Кубанского государственного университета, доктор юридических наук. Адрес: 350000, Российская Федерация, Краснодар, ул. Ставропольская, 149. E-mail: dissertacia@yandex.ru



Аннотация

Предметом исследования являются правовые положения, регламентирующие институциональную архитектуру механизма раннего предупреждения как инструмента контроля принципа субсидиарности в Европейском союзе (далее — ЕС). Цель исследования — анализ публично-правовых средств, способных усовершенствовать формулы (модели) участия региональных парламентов в механизме раннего предупреждения, чтобы сократить демократический дефицит, вызванный особенностями «схемы дислокации» различных акторов ЕС. Методологический аппарат статьи сформирован на основе формально-юридического, сравнительно-правового, исторического, системно-структурного и герменевтического методов, а также методов анализа, синтеза, дедукции, индукции. В рамках исследования рассмотрены особенности и проблемы регулирования в европейском праве режима участия региональных легислатур в проверке соответствия законодательных предложений ЕС принципу субсидиарности. Акцентировано внимание на отсутствии определения понятия «региональный парламент с законодательными полномочиями», на обусловленной данной дефиницией коллизионной составляющей (на примере Италии). Подчеркивается проблематика эффективности механизма раннего предупреждения, детерминированная необходимостью учета принципов пропорциональности и наделения компетенцией при проверке соответствия законодательного проекта ЕС принципу субсидиарности. Особое внимание уделяется диспозитивной формуле реализации прав и обязанностей при проведении национальными парламентами консультаций с региональными легислатурами. Указан факультативный характер обязанности региональных парламентов проводить проверки соответствия законопроекта ЕС принципу субсидиарности. Подчеркивается, что отсутствие рамочной унифицированной модели организации и консультаций с региональными парламентами в рамках механизма раннего предупреждения предопределяет формирование множественных вариативных практик правового регулирования в рамках гомогенной по сути институциональной структуры данного механизма. Рассмотрены применяющиеся в праве государств-членов ЕС подходы к регламентации участия региональных парламентов в механизме раннего предупреждения. Уделено вни-

мание вопросам дифференциации возможностей участия региональных парламентов в оценке соответствия законодательных предложений ЕС принципу subsidiarity в зависимости от модификаций порядка формирования верхних палат национальных парламентов. Сформулирован вывод, что региональное измерение механизма раннего предупреждения характеризуется фрагментарной (дискретной) и факультативной (диспозитивной) формами реализации. Сделано заключение, что конституционно-правовой статус региональных legislatures в рамках механизма раннего предупреждения характеризуется ограниченными ресурсными возможностями.



Ключевые слова

европейское право, принцип subsidiarity, механизм раннего предупреждения, государства-члены ЕС, национальные парламенты, региональные legislatures, фрагментарность, факультативность.

Благодарности: Статья опубликована в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ.

Для цитирования: Ирхин И.В. Раннее предупреждение как инструмент контроля принципа subsidiarity в законодательном процессе Европейского союза (региональное измерение) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 3. С. 208–230.

УДК: 347

DOI: 10.17323/2072-8166.2021.3.208.230

Введение

Принцип subsidiarity ныне официально признается одним из организационных принципов (наряду с принципами пропорциональности, наделения компетенцией) Европейского союза. Статья 5 Лиссабонского договора (2007)¹ устанавливает, что согласно принципу subsidiarity, Союз в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут должным образом быть достигнуты государствами-членами на центральном, региональном или местном уровне, но ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия могут быть лучше достигнуты на уровне Союза².

¹ Договор о Европейском союзе (Маастрихт, 08.03.1992) (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.) (2016/С 202/01) // СПС Гарант.

² В концептуальном контексте принцип subsidiarity можно определить как комплекс основополагающих правил распределения полномочий и гарантий их реализации, а также ответственности между вышестоящими и нижестоящими уровнями публичного управления. В соответствии с данным принципом обеспечивается наиболее эффективное и приближенное к населению решение вопросов в рамках сферы конкурирующей компетенции в целях обеспечения возможности участия населения в разработке публично значимых решений (партиципаторная демократия).

Отличительной особенностью конфигурации принципа субсидиарности в редакции Лиссабонского договора является указание на его применение к региональному и местному уровням публичного управления (наряду с национальным). Данный подход обусловлен необходимостью обеспечить дополнительную легитимацию решений органов публичной власти ЕС путем нейтрализации (сокращения) демократического дефицита, вызванного дистанцированностью населения и институтов ЕС в рамках европейского пространства.

В данном аспекте особое значение имеют гарантийные механизмы (инструментарий), нацеленные на обеспечение надлежащего применения принципа субсидиарности. В их ряду формально обозначено раннее предупреждение, из которого произрастает право национальных и региональных парламентов государств-членов ЕС давать оценку соответствия проектов законодательных актов интеграционного объединения принципу субсидиарности.

1. Институциональная архитектура механизма раннего предупреждения в праве ЕС и его региональное измерение

Многоуровневая модель организации институциональной архитектуры ЕС предполагает наличие возможности участия всего круга интегрированных субъектов в процессах разработки общеобязательных решений. В литературе отмечается, что «в начале 1990-х годов присутствовал оптимистический взгляд на идею вовлечения регионов в процесс принятия решений на уровне ЕС. Европейский парламент и Европейская комиссия рассматривались в качестве акторов, имеющих собственные повестки, которые будут прилагать усилия для мобилизации регионов в качестве составных частей альянса, а также способствовать укреплению статусов наднационального и субнационального уровней в переговорах относительно государств-членов. Однако этот энтузиазм вскоре угас, а впоследствии центральные органы власти сохранили положение наиболее влиятельных акторов. Вопрос об участии регионов в формировании политического курса Европы остался открытым» [Hogenaur A.-E., 2016: 5].

Вместе с тем учет регионального и локального уровней в полной мере соответствует одному из определяющих критериев квалификации принципа субсидиарности об обеспечении приближенности решения вопросов к населению³. Речь идет о том, что принцип субсидиарности следует использовать

³ Перечень критериев квалификации (применения) принципа субсидиарности может быть представлен следующим образом: приближенность к населению с целью обеспечить

для эффективного осуществления публично значимых функций при одновременной презумпции децентрализации (но не ее аксиоматизации) и максимально приближенного к населению механизма принятия решений.

В литературе отмечается, что «регионы и города играют важнейшую роль в имплементации европейской политики, они выступают основными экономическими акторами в силу того, что осуществляют администрирование наибольшего объема публичных инвестиционных проектов. Кроме того, региональный и муниципальный уровни власти представляют собой важнейшее звено управления в большинстве государств ЕС»⁴.

Статья 2 Протокола о применении принципов субсидиарности и пропорциональности (далее — Протокол №2) определяет, что перед предложением законопроекта Европейская комиссия проводит широкие консультации. Когда уместно, эти консультации должны учитывать региональное и местное измерение планируемых действий. При исключительной срочности Комиссия не проводит данных консультаций. Она мотивирует решение в своем предложении. В этом плане не вполне точен тезис о том, что «Европейская комиссия должна проводить широкие консультации до того, как предложить любой законопроект. В случаях, когда вопрос касается регионального или местного развития, консультации должны проводиться и с представителями соответствующих уровней» [Яровой Г.О., Белокурова Е.В., 2012: 119]. Формулировка положений ст. 2 Протокола не имеет императивного характера, а вопрос об «уместности» соответствующих консультаций Комиссия решает самостоятельно вне формально определенных критериев квалификации.

В современный период применяются различные формы участия регионов в процессах обсуждения и решения вопросов на уровне ЕС. Например, через национальные правительства и парламенты, региональные представительства в Брюсселе, путем работы в рамках Комитета регионов ЕС, на целевых (ad hoc) площадках ЕС. Наряду с этим регионы участвуют в законодательном процессе ЕС через свои законодательные органы в рамках механизма

возможность его непосредственного участия в разработке соответствующих решений (партиципаторная демократия); соответствие реализуемых мер целям создания интеграционного объединения; непринадлежность вопросов к сфере исключительного ведения ЕС; существующая причинно-следственная связь между действиями и уровнем, на котором они должны осуществляться; неспособность государств-членов ЕС достигнуть предполагаемых целей лучше, чем наднациональные органы ЕС (при условии, что анализ эффективности охватывает не только экономические, но и социальные, культурные, исторические, и иные качественные и количественные параметры текущего и перспективного периодов); масштабность целей и последствий предполагаемых действий, их пропорциональность (соразмерность).

⁴ Subnational governments and EU affairs, 15 January — 23 February. P. 1. Available at: <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/Mooc/Mooc%202018/MOOC-Factsheet-Module-1-EN.pdf> (дата обращения: 17.09.2020)

раннего предупреждения. В доктрине порядок определения соответствия проекта законопроекта ЕС принципу субсидиарности получил наименование «механизм раннего предупреждения» [Scripsa A., 2017: 1], «система раннего предупреждения» [Chien-Yi Lu, 2015: 389]; [Boronska-Hryniewiecka K., 2013: 1]; [Huysmans M., 2017: 3], «процедура» [Стрежнева М., 2015: 57], «субсидиарный контрольный механизм» [Пименова О.И., 2015: 57].

На наш взгляд, наиболее подходящим термином является «механизм раннего предупреждения». Под ним предлагается понимать установленный порядок (который включает приемы, средства, способы, формы, условия) реализации мер по достижению конкретных целей, решению имманентных им (целям) задач. Систему можно определить как интегративное устойчивое динамическое аутентичное единство образующих элементов, обладающее качествами самостоятельности, обособленности, целостности, структурированности, завершенности (заметим, что механизм раннего предупреждения не вполне отвечает критериям системы, прежде всего из-за отсутствия качеств единства, структурированности). Процедура представляет собой набор определенных последовательных действий (алгоритм) в рамках установленного порядка реализации мер. Следует отметить, что процедура выступает неотъемлемой составляющей механизма раннего предупреждения, но только как средство достижения определенных целей и задач. В термине «субсидиарный контрольный механизм» сделан акцент на субсидиарности, однако данный термин имеет различные семантические значения (дополнительный, вспомогательный). При таком подходе можно допустить вариативную интерпретацию контроля принципа субсидиарности (например, как дополнительного (субсидиарного) контрольного механизма).

Механизм раннего предупреждения целесообразно рассматривать в широкой и узкой интерпретациях (смыслах). В широком смысле механизм раннего предупреждения — это административно-правовое и политическое средство оказания воздействия национальных парламентов на законодательный процесс ЕС посредством реализации мер по оценке соблюдения принципа субсидиарности с целью легитимации законодательных актов ЕС. В узком смысле механизм раннего предупреждения — порядок проведения национальными парламентами государств-членов проверок соответствия проектов законодательных актов ЕС принципу субсидиарности и реагирования на их результаты (мотивированные заключения) институтов ЕС.

Реализация механизма раннего предупреждения осуществляется за пределами исключительной компетенции Союза, а именно в рамках совместной компетенции ЕС и государств-членов, а также компетенции Союза осуществлять деятельность, направленную на поддержку, координацию или дополнение действий государств-членов, что обусловливается спецификой европейской модели применения принципа субсидиарности. Механизм раннего

предупреждения может быть реализован в негативной и позитивной формах. В первом случае речь идет о выражении позиций, нацеленных на сдерживание роли и влияния сферы регулирования национального права. Во втором — решения ориентированы на расширение области воздействия национального права.

Выделяются юридический и политический подходы к интерпретации механизма раннего предупреждения. Н. Лупо указывает, что «в юридическом контексте предполагается, что парламентам необходимо верифицировать соответствие представленного проекта законодательного акта принципу субсидиарности. В политическом ракурсе предусматривается, что парламента могут оценивать законопроект на соответствие принципу субсидиарности, а также иным параметрам и критериям» [Lupo N., 2013: 15].

И. Купер также выделяет юридическую и политическую стороны механизма раннего предупреждения. При этом в рамках политического аспекта подчеркивается возможность применения данного механизма в качестве инструментов «политического торга» (political bargaining) и «политических споров» (political arguing). По мнению И. Купера, «с юридической точки зрения, механизм раннего предупреждения предполагает строгое обеспечение соответствия законодательной деятельности ЕС принципу субсидиарности. Данного подхода прежде всего придерживается Европейская комиссия, что предопределяется узкой трактовкой значения принципа субсидиарности» [Cooper I., 2016: 20–22]. В другой работе И. Купер подчеркивает, что «механизм раннего предупреждения в целом не предполагает юридическую или техническую форму реализации. Скорее это новая арена демократической политики в ЕС» [Cooper I., 2015: 29]. Необходимо отметить, что демократическая политика не должна осуществляться в отрыве от юридических критериев и условий реализации, а также вне соответствующей «технической» процедуры.

Как инструмент «политического торга» (по И. Куперу), субсидиарность являет собой эластичную концепцию, не имеющую фиксированного значения, в рамках которой национальные парламента пытаются опровергнуть законопроект ЕС на основании политических аргументов, при этом субсидиарность используется в качестве предлога для такой аргументации. В этом ракурсе национальные парламента воспринимают Комиссию как противника, а механизм раннего предупреждения используется постольку, поскольку он оставляет парламентам значительно больше возможностей для оказания воздействия на законодательный процесс ЕС.

Механизм раннего предупреждения как инструмент «политических споров» предполагает его применение в качестве средства артикуляции возражений на законопроект ЕС на основании аргументов, смежных по отношению к субсидиарности. В этом случае Комиссия квалифицируется в качестве собеседника (interlocutor) (что отличается от узкого юридического подхода);

от модели идентификации механизма раннего предупреждения как инструмента «ведения политического торга» данный вариант отличается отказом от употребления возражений, основанных исключительно на доводах политической целесообразности даже при условии, что такие возражения включают значительно более широкий политический контекст [Cooper I., 2016: 20–22].

Ввиду того, что принцип субсидиарности имеет симбиотическую (смешанную) конфигурацию с элементами динамизма, на практике сложно провести четкие грани между указанными демаркирующими качественными признаками в рамках механизма раннего предупреждения (политическими и правовыми). Вместе с тем для развития доктрины изучаемого феномена выделяемые характеристики бесспорно полезны. Необходимо отметить, что в структуре механизма раннего предупреждения следует также учитывать административную составляющую, отражающую содержание и формы процедуры его реализации (алгоритм действий) с присущими особенностями.

Согласно ст. 6 Протокола № 2 при применении принципов субсидиарности и пропорциональности каждый национальный парламент или каждая палата национального парламента, когда уместно, может проводить консультации с региональными парламентами, обладающими законодательными полномочиями. Такие парламента сформированы в Австрии, Бельгии, Испании, Италии, Португалии, Финляндии, ФРГ. В литературе указывается, что «Лиссабонский договор впервые признал, что субнациональные парламента с законодательными полномочиями являются самостоятельной категорией демократических институтов, обладающим правом на участие в контроле законодательного процесса ЕС» [Boronska-Hryniewiecka K., 2017: 255].

Ст. 6 Протокола № 2 не содержит определения понятия «региональный парламент с законодательными полномочиями». Государства-члены ЕС самостоятельно интерпретируют рассматриваемые положения, что в целом представляется закономерным, поскольку институционализация правового статуса региональных легислатур относится к исключительной (совместной с регионами) компетенции членов ЕС. Однако необходимо обратить внимание, что даже такая обобщенная формулировка вызывает коллизии с национальным законодательством некоторых государств-членов. Так, Конституционный Суд Италии запретил использование наименования «парламент» всем органам публичной власти, кроме национального парламента. Обосновывается это тем, что национальный парламент признается единственным конституционным органом, обеспечивающим политическое представительство на государственном уровне [Fasone C., 2015: 6].

Проверка региональными легислатурами законодательного предложения (законопроекта)⁵ ЕС осуществляется только на предмет его соответствия

⁵ Согласно ст. 2 Протокола под законодательным предложением (законопроектом) понимаются предложения Комиссии, инициативы группы государств-членов, инициативы Евро-

принципу субсидиарности. Данный подход произведен от положений ст. 6 Протокола № 2, устанавливающих, что национальные парламенты оценивают законопроект исключительно на соответствие принципу субсидиарности. Такой подход не вполне обоснован, поскольку указанные принципы находятся в состоянии диалектического единства, обусловленного интегративностью имманентных для них признаков и критериев. Так, оценка законопроекта на соответствие принципу субсидиарности предполагает обязательное соблюдение соразмерности реализуемых мер (пропорциональности), а анализ пропорциональности не может проводиться вне разрешения вопроса об определении наиболее подходящего (с учетом всей полноты критериев) уровня реализации полномочий (субсидиарность). Кроме того, необходимо учитывать, что принцип наделения компетенцией фактически имплементирован в природу принципов субсидиарности и пропорциональности. Он позволяет оценить достаточность оснований для осуществления регуляции (реализации полномочий) на наднациональном и национальном (субнациональном) уровнях.

Одной из проблем обеспечения эффективного функционирования механизма раннего предупреждения является ограниченность срока проверки соответствия принципу субсидиарности законодательных предложений ЕС. Имеется в виду, что установленный ст. 6 Протокола № 2 восьминедельный период рассмотрения национальными парламентами законодательного предложения ЕС для региональных legislatures закономерно сокращается. При анализе объемных законопроектов это не позволяет обеспечить их тщательное всестороннее рассмотрение.

Особое внимание следует обратить на факультативный режим проведения национальными парламентами консультаций с региональными legislatures. Положения ст. 6 Протокола № 2 фактически предусматривают дискреционное право парламентов государств-членов ЕС принимать решения о привлечении региональных legislatures к проверке соответствия законодательных предложений ЕС принципу субсидиарности в рамках механизма раннего предупреждения. Обязанность парламентов регионов осуществлять проверку соблюдения принципа субсидиарности при рассмотрении законопроектов ЕС, направленных соответствующими национальными парламентами, не предусмотрена.

Такой подход фрагментирует практику анализа принципа субсидиарности в различных государствах. Примечательно, что «субнациональные парламенты менее децентрализованных государств показывают высокую активность в рамках механизма раннего предупреждения по сравнению с

пейского парламента, запросы Суда, рекомендации Европейского центрального банка и запросы Европейского инвестиционного банка, направленные на принятие законодательного акта. В данном аспекте усматривается проблематика ограничения возможностей проверки всего массива правовых актов ЕС на соответствие принципу субсидиарности.

федеративными государствами, что в большей степени способствует развитию тенденции европеизации» [Boronska-Hryniewiecka K., 2017: 256].

Различные объемы участия региональных легислатур также прослеживаются в рамках одного государства. Так, в ФРГ в рамках механизма раннего предупреждения наибольшую активность проявляют Бавария и Баден-Вюртемберг. В свою очередь Бремен, Северный Рейн-Вестфалия, Гамбург, Саксония, Мекленбург — Передняя Померания практически не участвуют в этом направлении деятельности [Boronska-Hryniewiecka K., 2013: 16].

С нашей точки зрения, диспозитивная формула реализации прав и обязанностей отрицательно сказывается на эффективности механизма раннего предупреждения, так как дезавуируется имманентный для принципа субсидиарности критерий обеспечения приближенности к населению центра принятия решений. В прикладном аспекте отсутствие нормативно установленных гарантий учета мнений региональных парламентов не может не вызывать с их стороны соразмерного скепсиса к своей роли и значению в законодательном процессе ЕС.

Рамочная модель правового регулирования участия региональных легислатур в механизме раннего предупреждения была бы более продуктивной при условии фиксации обязанности национальных парламентов направлять законодательные предложения ЕС в их адрес, если проект правового акта затрагивает интересы регионов, с последующим учетом направленных легислатурами мнений. На региональные парламенты следовало бы возложить корреспондирующую обязанность по проверке законопроектов, подготовке аргументированных мнений и их передаче в национальный парламент.

2. Региональное измерение механизма раннего предупреждения в праве государств-членов ЕС

Отсутствие в европейском праве норм, регламентирующих общий порядок проведения национальными парламентами консультаций с региональными легислатурами, продуцирует формирование множественных диверсифицированных моделей в рамках внутринационального права государств-членов ЕС. В зависимости от специфики политического режима, институциональных особенностей воплощения принципа разделения властей, удельного веса законодательной и исполнительной власти в рамках механизма сдержек и противовесов, структуры государственно-территориального устройства моделируется формат взаимоотношений между национальными и региональными парламентами.

В Италии принят Закон от 24.12.2012 № 234 «Об общих правилах участия Италии в проверке и имплементации законодательства и политики Евро-

пейского союза»⁶, ст. 8 которого предусматривает, что палаты итальянского парламента могут консультироваться с советами регионов (областей) и автономных провинций по вопросу соблюдения принципа субсидиарности. При этом необходимо отметить, что ст. 6 Протокола № 2 не допускает консультаций с внутригосударственными территориальными единицами по уровню, не соответствующему регионам⁷. В свою очередь, автономные провинции Тренто и Больцано не являются регионами Италии, а представляют собой внутрискруктурные территориальные образования региона Трентино-Альто-Адидже.

Согласно ст. 25 Закона № 234 при проверке соответствия законодательных предложений ЕС принципу субсидиарности законодательные Советы могут направлять их заключения в палаты национального парламента с одновременным информированием Конференции председателей законодательных Советов регионов и автономных провинций. Статья 22 данного документа устанавливает, что председатель Совета министров Италии созывает не реже раза в четыре месяца специальную сессию Постоянной конференции по вопросам отношений между государством, регионами и автономными провинциями для изучения вопросов региональной политики ЕС и обеспечения ее взаимосвязи с государственной политикой Италии. Конференция осуществляет оценку базовых принципов разработки и реализации актов ЕС применительно к компетенции регионов и автономных провинций, критериев и методов исполнения функций регионами и автономными провинциями в ракурсе региональной политики ЕС, проектов актов делегированного законодательства ЕС и европейского права.

Согласно ст. 24 Закона № 234 проекты и документы ЕС подлежат направлению председателем Совета министров Италии или министром по делам ЕС в адрес Конференции регионов и автономных провинций, а также в адрес Конференции председателей законодательных Советов регионов и автономных провинций для передачи их правительствам и Советам. С целью формирования позиции в отношении проектов регионы и автономные провинции в рамках своей компетенции могут направить заключения в пределах 30 дней председателю Совета министров Италии или министру по делам ЕС Италии, одновременно проинформировав палаты национального парламента и обе Конференции. Если законопроект ЕС касается вопросов законодательной компетенции регионов и автономных провинций, то по

⁶ Legge 24 dicembre 2012, n. 234 (in *G.U.* n. 3 del 4 gennaio 2013) — Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Available at: <http://www.lexitalia.it/leggi/2012-234.htm> (дата обращения: 17.09.2020)

⁷ Ст. 6 Протокола № 2 определяет, что каждый национальный парламента или каждая палата национального парламента может проводить консультации с региональными парламентами, обладающими законодательными полномочиями.

инициативе любого региона или автономной провинции председатель Совета министров Италии или уполномоченный им министр должны созвать Постоянную конференцию по вопросам отношений между государством, регионами и автономными провинциями для выработки согласованной позиции. По требованию указанной Конференции правительство может зарезервировать рассмотрение конкретного законопроекта в Совете ЕС.

Некоторые авторы указывают, что в «Италии благодаря механизму раннего предупреждения, предусматривающего непосредственное взаимодействие между национальным парламентом и региональными legislatures, впервые региональные Советы получили возможность восполнить пробел, вызванный отсутствием на государственном уровне палаты регионального представительства» [Fasone C., 2015: 29].

В Испании диверсифицированная модель участия региональных legislatures в законодательном процессе ЕС через механизм раннего предупреждения проявляется весьма отчетливо, что предопределяется имманентными особенностями ее государственно-территориальной структуры, в том числе асимметричной конфигурацией конституционно-правовых статусов представительных органов автономных сообществ.

На государственном уровне действует Акт № 24 2009 года⁸. Его Статья 6 определяет, что Конгресс депутатов и Сенат незамедлительно после получения законопроекта ЕС должны направить его в парламенты автономных сообществ для получения их заключений. Legislatures вправе направить свои мнения о применении принципа субсидиарности в объединенный комитет обеих палат в соответствии с нормами европейского права. Срок для рассмотрения законодательных предложений ЕС в региональных legislatures Испании составляет четыре месяца. Если объединенным комитетом принимается аргументированное заключение о нарушении принципа субсидиарности законопроектом ЕС, то к нему должен быть приложен перечень мнений парламентов автономных сообществ и необходимые ссылки на проведенные с ними консультации.

На уровне автономных сообществ Испании порядок участия legislatures в механизме раннего предупреждения регулируется в статутах, регламентах, специальных актах. Законодатели некоторых автономных сообществ придерживаются правила, что законопроекты ЕС должны также проверяться на соответствие принципу пропорциональности. Статья 188 Статута Каталонии⁹ определяет, что парламент данного автономного сообщества участвует

⁸ Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión European. Available at: URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-11418-consolidado.pdf> (дата обращения: 17.09.2020)

⁹ Статут Каталонии, 19 июля 2006 г. Available at: <https://www.parlament.cat/document/catalleg/150268.pdf> (дата обращения: 17.09.2020)

в процессах проверки соблюдения принципа субсидиарности и пропорциональности, установленным европейским правом, в отношении законодательных предложений ЕС, которые влияют на полномочия Жене­ралитета. Аналогичные формулировки содержатся в статутах Андалусии (ст. 237)¹⁰, Арагона (ст. 93)¹¹, Кастилии и Леона (ст. 62)¹² и других автономных сообществ. Статут Балеарских островов¹³ предусматривает только проверку законопроектов на соответствие принципу субсидиарности (ст. 112).

Согласно ст. 184 Статута Каталонии Жене­ралитет участвует в соответствии с условиями, определенными Статутом и законодательством Испании, в сферах, относящихся к ЕС, если это влияет на полномочия или интересы Каталонии. Жене­ралитет должен быть проинформирован национальным правительством об инициативах по пересмотру соглашений ЕС, а также последствиях их подписания и ратификации. Жене­ралитет и парламент Каталонии должны направить в национальное правительство и Генеральные Кортесы замечания и предложения в отношении соответствующих актов. Правительство может включить представителей Жене­ралитета в состав испанской делегации для участия в работе по пересмотру и согласованию условий новых соглашений по вопросам, которые относятся к исключительной компетенции Жене­ралитета (ст. 185 Статута).

По ст. 186 Статута Каталонии Жене­ралитет участвует в формировании позиции государства перед ЕС по вопросам, которые касаются полномочий или интересов Каталонии, согласно условиям, определенным настоящим Статутом и регулирующим законодательством. Также Жене­ралитет должен участвовать в формировании позиции государства по вопросам ЕС, которые имеют прямое отношение к Каталонии. Позиция, выраженная Жене­ралитетом, является решающей при формировании государственной позиции, если вопрос касается исключительных полномочий Каталонии, а также при условии, что законодательное предложение ЕС может вызывать особо значимые финансовые или административные последствия для автономно-

¹⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Available at: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825> (дата обращения: 17.09.2020)

¹¹ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Available at: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/estatutos/e_64_esp.a.pdf (дата обращения: 17.09.2020)

¹² Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Available at: http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1197356527164/_/1195686960834/Texto (дата обращения: 17.09.2020)

¹³ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Available at: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-4233> (дата обращения: 17.09.2020)

го сообщества. Во всех других случаях позиция Каталонии должна быть «услышана государством».

Статья 61 Статута Валенсии¹⁴ устанавливает, что Валенсия, являясь регионом ЕС, без нарушения законодательства Испании будет участвовать в контрольных механизмах принципа субсидиарности, которые предусмотрены европейским правом. Валенсия имеет право участвовать во всех процессах, предусмотренных Испанией при формировании позиции Испании в рамках работы европейских институтов при условии, когда это относится к компетенции Валенсии. Также позиция Валенсии должна быть заслушана, когда вопросы напрямую не касаются компетенции автономного сообщества, но могут прямо или косвенно повлиять на нее.

В литературе указывается, что «в отличие от других государств-членов ЕС, в рамках которых учреждены региональные парламенты с законодательными полномочиями, испанским региональным легислатурам отведено весьма скромное место. Мнения, направляемые региональными парламентами, могут достичь европейских институтов только, если объединенный комитет национального парламента так решит. В противном случае легислатуры автономных сообществ Испании не вправе требовать ни пересмотра решений национального парламента, ни обоснования сформулированной им позиции» [Borońska-Hryniewiecka К., 2013: 14]. Вместе с тем «практически все региональные парламенты Испании на постоянной взаимодействуют с исполнительной властью на предмет проверки соблюдения принципа субсидиарности (исключение составляет Каталония). Благодаря этому, отмечается улучшение сотрудничества между исполнительной и законодательной властями, развивающееся на основе взаимной поддержки [Borońska-Hryniewiecka К., 2017: 267].

Акт об автономии Аландских островов Финляндии¹⁵ предусматривает, что правительство автономии вправе участвовать в рамках Государственного совета в подготовке государственной позиции Финляндии прежде чем будет принято решение ЕС, если этот вопрос относится к компетенции Аландских островов или иным образом может иметь особое значение. Когда позиции островов и Финляндии не могут быть согласованы в вопросах, находящихся в пределах компетенции островов, то их позиция должна быть отражена в ходе обоснования позиции Финляндии в институтах ЕС. Если решение, принимаемое ЕС, относится в полной мере или отчасти к применению общего подхода ЕС к островам, то правительство островов должно

¹⁴ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Available at: URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235> (дата обращения: 17.09.2020)

¹⁵ Act on the Autonomy of Åland (16 August 1991/1144). Available at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf> (дата обращения: 17.09.2020)

сформулировать позицию Финляндии в той мере, в которой вопрос будет по существу попадать в сферу компетенции островов. Правительство Аландских островов должно информироваться о названных вопросах на стадии их подготовки в ЕС (ст. 59а).

Исключительный случай являет Бельгия, поскольку парламентские собрания сообществ и регионов данного государства на равных началах с Палатой представителей и Сенатом участвуют в механизме раннего предупреждения.

Таким образом, отсутствие рамочной унифицированной модели организации и проведения консультаций с региональными парламентами в рамках механизма раннего предупреждения предопределяет формирование множественных вариативных практик правового регулирования в рамках гомогенной, по сути, институциональной структуры. Различные «технологические аспекты» консультационных мероприятий, несомненно, должны находиться в ведении государств-членов ЕС. Однако единые стандарты целесообразно было бы определить на уровне европейского права, чтобы избежать рисков девальвации субъектной причастности региональных парламентов к принципу субсидиарности.

В литературе указывается, что в «нынешних условиях большинство требований региональных парламентов сводятся к двум позициям: «разрешите войти», «оставьте нас в покое». В первом случае предполагается их активное участие в процессе разработке ЕС решений государствами-членами и европейскими институтами в сферах, где европейский уровень полномочий влияет на компетенцию регионов. Во втором случае фокус ориентирован на сохранение самостоятельной компетенции регионов без перенесения ее в пространство регуляции европейского права» [Alonso de Leon S., 2012: 305, 307].

Необходимо отметить, что среди регионов различных государств-членов ЕС действительно отсутствует единая консолидированная позиция оценки динамики нарастания/убывания удельного веса европейского права. Так, «традиционно слабые регионы получают от европейской интеграции определенные преимущества в форме финансирования и консультационные практики. В свою очередь, сильные регионы оценивают смещение их компетенции на европейский уровень как риск замены правомочий по принятию решений на консультации. В результате в законодательном отношении сильные регионы настаивали на усилении их роли в процессах разработки решений ЕС. В ряде случаев принимались меры по сдерживанию данных процессов. В частности, земли ФРГ придерживались стратегии защиты интересов государства и принадлежащей ему компетенции, а также предпринимали попытки переломить (roll-back) европейскую интеграцию, так как сильное национальное государство является лучшим гарантом региональной власти» [Högenaur A.-E., 2016: 5].

В этом плане неоднозначной является позиция о том, что «Лиссабонский договор придал новый импульс сотрудничеству между законодателями различных уровней управления в ЕС, усилив тенденцию к демократизации законодательного процесса ЕС за счет вовлеченности в него не только национальных, но и региональных парламентариев» [Пименова О.И., 2015: 26].

3. Верхние палаты национальных парламентов и региональные легислатуры в механизме раннего предупреждения

В литературе нередко подчеркивается дифференцированный объем возможностей участия региональных парламентов в оценке соответствия актов ЕС принципу субсидиарности, обусловленный различными модификациями порядка формирования верхних палат национальных парламентов. Так, Е.Ф. Троицкий отмечает, что «в странах, где верхние палаты парламентов представляют субъекты федерации или административно-территориальные единицы, «система раннего предупреждения» открывает регионам прямую возможность влиять на законодательный процесс в ЕС. В настоящее время верхние палаты парламентов Австрии, Бельгии, Германии и (после реформы 2015 г.) Италии представляют непосредственно региональные интересы» [Троицкий Е.Ф., 2017: 69].

При условии, что роль и место региональных легислатур в формировании верхних палат национальных парламентов бесспорно оказывает влияние на ракурс мнений в отношении законодательных предложений ЕС, все же не следует аксиоматизировать презумпцию тождественности их содержания по указанному основанию. Оценка законодательных предложений определяется множественными перманентными и ситуативными факторами (социально-экономическая, общественно-политическая ситуация, внутрипартийная, межпартийная дифференциация и пр.).

Согласно ст. 35 Конституции Австрии¹⁶ члены Федерального совета (Бундесрата) и их заместители избираются ландтагами на срок их полномочий на основе принципа пропорционального представительства. Между тем, «в Австрии члены Бундесрата обладают свободным мандатом, а потому могут свободно выражать мнение независимо от позиций региональных парламентов. Более того, данный вопрос увязан с политической композицией Бундесрата. Члены верхней палаты австрийского парламента входят в различные политические группы, которые могут иметь отличающиеся мнения относительно партий, обладающих большинством мест в региональных

¹⁶ Конституция Австрийской Республики, 10 ноября 1920 г. Available at: <https://legalns.com> (дата обращения: 17.09.2020)

парламентах. Таким образом, член Бундесрата — депутат ландтага может придерживаться позиций, отличных от тех, которые разделяются партийным большинством его ландтага¹⁷. Вместе с тем случаев расхождения в позициях Бундесрата и региональных легислатур не зафиксировано¹⁸, но следует иметь в виду, что «ландтаги Австрии проверку соблюдения принципа субсидиарности осуществляют поверхностно (tentative) и от случая к случаю»¹⁹. Одновременно отмечается, что «многие региональные парламенты сожалеют о том, что только Бундесрат наделен правом обращения в Суд ЕС по основанию нарушения принципа субсидиарности»²⁰.

Бундесрат ФРГ формируется правительствами земель (ст. 51 Основного закона). Соответственно влияние региональных парламентов на верхнюю палату германского парламента в рамках механизма раннего предупреждения зависит от взаимоотношений ландтагов с правительствами земель. В литературе отмечается, что «при таком способе формирования вполне очевидно, что представители правительств земель будут в полной мере следовать позиции исполнительной власти, в том числе в рамках федерального законодательного процесса. Исходя из этого, подчеркивается, что роль легислатур земель Германии на федеральном уровне является ограниченной. В системе органов публичной власти земель ФРГ доминирующие позиции занимают исполнительные органы власти, а значительная часть вопросов в сфере внутреннего самоуправления в Германии прорабатывается за «закрытыми дверями», без парламентов. Роль Бундесрата и парламентов земель зачастую сведена к штамповочным машинам» [Boronska-Hryniewiecka K., 2017: 265].

По ст. 57 Конституции Италии²¹ Сенат Республики избирается на базе регионов за исключением мест, предназначенных для заграничного избирательного округа. Распределение мест между регионами (за исключением мест, предназначенных для заграничного избирательного округа) производится пропорционально численности населения регионов, определяемой последней переписью, на основе внутренних избирательных коэффициентов и правила наибольшего остатка. Сенаторы избираются всеобщим и прямым голосованием (ст. 58). В литературе подчеркивается, что Сенат Италии

¹⁷ The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty. 2013. P. 19. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/12c6af71-ecbb-4120-b606-ced0703e08ed/language-en> (дата обращения: 17.09.2020)

¹⁸ The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty. P. 19.

¹⁹ Ibid. P. 11.

²⁰ Ibid. P. 19.

²¹ Конституция Итальянской Республики, 27 декабря 1947 г. Available at: <http://wwwext.comune.fi.it/costituzione/cirillico.pdf> (дата обращения: 17.09.2020)

«не является органом представительства регионов» [Lupo N., Fasone C., 2016: 99], а «формулировку «на базе регионов» не следует трактовать в контексте регионального представительства, поскольку ее значение сводится к формируемому с учетом границ регионов избирательным округам, предназначенным для выборов в Сенат» [Lupo N., Piccirilli G., 2017: 288].

Следует обратить внимание на испанский опыт, поскольку верхняя палата национального парламента именуется палатой территориального представительства (ст. 69 Конституции Испании)²². От каждой провинции избирается по четыре сенатора всеобщим свободным равным прямым и тайным голосованием ее избирателей на условиях, предусмотренных законом. В островных провинциях каждый остров или группа островов, имеющих свой орган (кабильдо — островной совет), образуют округа для избрания сенаторов: по три сенатора избирает каждый из больших островов — это Большие Канарские острова, Мальорка и Тенерифе — и по одному каждый из следующих островов или групп островов — это Ибица, Форментера, Менорка, Фуэртенвентура, Гомера, Иерро, Лансароте и Ла-Пальма. Города Сеута и Мелилья избирают по два сенатора. Автономные сообщества избирают по одному сенатору и еще по одному от каждого миллиона населения, проживающего на их территории. Назначение осуществляется соответствующим законодательным собранием, а при его отсутствии — высшим коллегиальным органом автономного сообщества в соответствии с его уставом, который должен обеспечивать в любом случае адекватное пропорциональное представительство.

Однако исследователи отмечают, что «Сенат является слабой палатой, а потому оказываемое воздействие региональных легислатур в контексте принципа субсидиарности оказывается незначительным» [Boronska-Hryniewiecka K., 2017: 267]. В большей степени механизм раннего предупреждения является «средством информирования автономными парламентами о законодательных предложениях ЕС в процессе работы над ними, нежели инструментом подлинного политического участия в этих проектах» [Nunez E., 2013: 69].

Таким образом, формируемые на основе представительства регионов верхние палаты национальных парламентов не могут рассматриваться в качестве гарантии, позволяющей региональным легислатурам оказывать заметное воздействие на реализацию принципа субсидиарности посредством механизма раннего предупреждения. В значительной мере это обусловлено внутрисударственными политико-правовыми факторами, от которых зависит конфигурация отношений между национальными и региональными

²² Конституция Королевства Испании, 27 декабря 1978 г. Available at: <https://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf> (дата обращения: 17.09.2020)

легислатурами. Кроме того, необходимо учитывать особенности разрабатываемых и принимаемых на уровне руководства ЕС внутри- и внешнеполитических решений, в которых отражаются сценарии развития данного интеграционного объединения. Как правило, такие сценарии нацелены на усиление влияния институтов ЕС на государства-члены, в том числе путем расширения сферы дискреционного регулирования принимаемых Союзом правовых актов.

Заключение

Включение региональных легислатур в структуру механизма раннего предупреждения отражает актуальные тенденции модернизации (реформирования) институциональной архитектуры Европейского союза. Данные тенденции формально ориентированы на повышение легитимности законодательных актов ЕС путем сокращения дистанции между институтами данного интеграционного объединения и населением.

В литературе отмечается, что «впервые был создан формальный механизм вовлечения данного уровня публичной власти в законодательный процесс ЕС»²³. В то же время для некоторых государств это не стало новеллой. Так, «региональные легислатуры Великобритании и ранее проводили проверку соблюдения принципа субсидиарности с национальным правительством и парламентом, Комиссией, Комитетом регионов и другими европейскими институтами»²⁴.

Вместе с тем актуальная модель конституционно-правового статуса региональных легислатур в рамках механизма раннего предупреждения представляется весьма «скромной». Исследователи отмечают, что «региональные парламенты получили ограниченный диапазон возможностей для оказания влияния на законодательные предложения Европейской комиссии» [Bursens P., Hogenauer A.-L., 2017: 11]. Через механизм раннего предупреждения региональные легислатуры «не способны непосредственно влиять на законотворческий процесс ЕС за исключением региональных парламентов Бельгии, которые, однако, этой возможностью не пользуются» [Fasone C., 2015: 29]. Указывается на «недостаточность участия регионов в разработке решений на уровне ЕС» [Alonso de Leon S., 2012: 305, 306]. Подчеркивается, что «большинство региональных парламентов автоматически получают все законопроекты ЕС из центральных органов власти, что позволяет констатировать наличие различных фильтрующих систем. Между тем механизм вовлечения региональных парламентов в проверку соблюдения принципа суб-

²³ The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity ... P. 179–180.

²⁴ Ibid. P. 179.

сидиарности по-прежнему нуждается в совершенствовании, в частности, в связи с непрекращающимися ревизиями действующих процедур данных проверок, а также нехваткой ресурсов и времени» [Arribas G., Bourdin D., 2012: 15].

На наш взгляд, основная проблематика обеспечения эффективности проверок соответствия законодательных предложений ЕС принципу субсидиарности сосредоточивается вокруг факультативного характера консультаций с региональными парламентами, необязательности представления ими своих мнений по итогам рассмотрения соответствующих проектов и учета этих мнений. При таком подходе региональное измерение механизма раннего предупреждения приобретает выраженную диспозитивную природу с фрагментарными (сегментированными, дискретными) формами реализации.

Безусловно, формализованные основания участия региональных легислатур в законодательном процессе ЕС презюмируют их право на постановку вопроса (прежде всего в политическом контексте) об учете интересов регионов. Однако такой сценарий наиболее вероятен при консолидированной позиции региональных парламентов, но даже в этом случае говорить о институциональных гарантиях не приходится.

Помимо нормативного закрепления императивного характера консультаций с региональными парламентами и учета их мнений при подготовке национальными парламентами аргументированных заключений, целесообразно скорректировать срок анализа законопроекта ЕС в сторону увеличения (как для национальных парламентов, так и для региональных легислатур), определить критерии и процедуры обеспечения эффективного участия регионов, предусмотреть отправление им законопроектов на стадии разработки, а не в готовом к принятию виде.

Обеспечение участия региональных парламентов в механизме раннего предупреждения — необходимое условие решения проблемы сокращения демократического дефицита, обусловленного особенностями «схемы дислокации» различных акторов в структуре наднационального интеграционного объединения. Однако правовой статус региональных легислатур в данном механизме сосредоточивает ограниченный объем ресурсных возможностей.



Библиография

Пименова О.И. Субсидиарность как принцип реализации совместных законодательных полномочий: опыт Европейского союза и перспективы его адаптации в российской системе разграничения полномочий по предметам совместного ведения. Чебоксары: Новое время, 2015. 200 с.

Стрежнева М. Роль национальных парламентов в управлении Европейским союзом // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 1. С. 52–62.

- Троицкий Е.Ф. Лиссабонский договор и региональное измерение Евросоюза // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 45. С. 67–71.
- Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Европейский союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. М.: Норма, 2012. 368 с.
- Alonso de Leon S. Regions and Subsidiarity in the European Union: A Look at the Role of the Spanish and other Regional Parliaments in the Monitoring of Compliance with the Principle of Subsidiarity. *European Public Law*, 2012, vol. 18, pp. 305–323.
- Arribas G., Bourdin D. What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework? *EIPASCOPE*, 2012, no 2, pp. 13–17.
- Bienefeld E. Sub-National Mobilization, Regional Autonomy, and EU Integration: The Basque Case. Doctor of Philosophy Thesis. Bath, 2009. 266 p.
- Borońska-Hryniewiecka K. *Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the “Regional Blindness”?* Working Paper. Roma: LUISS School of Government, 2013. 24 p.
- Boronska-Hryniewiecka K. Subnational parliaments in EU policy control: explaining the variations across Europe. *EUI Working Paper RSCAS*, 2013, 28 p.
- Boronska-Hryniewiecka K. Differential Europeanization? Explaining the impact of the early warning system on subnational parliaments in Europe. *European Political Science Review*, 2017, vol. 9, pp. 255–278.
- Bursens P., Hogenauer A.-L. Regional Parliaments in the EU Multilevel Parliamentary System. *Journal of Legislative Studies*, 2017, vol. 23, pp. 1–19.
- Chien-Yid Lu. Democratic Implications of the Treaty of Lisbon. *EurAmerica*, 2015, vol. 45, no 3, pp. 357–408.
- Cooper I. National Parliaments and the Defeat of EU Regulation on the Right to Strike. *Journal of European public policy*, 2015, vol. 22, no 10, pp. 1–35.
- Cooper I. Is the Subsidiarity Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology. *EUI Working Paper RSCAS 2016/18*, 25 p.
- Fasone C. Regional legislatures in the Early Warning Mechanism. When the National (Constitutional) Identity Affects the Cooperation among Parliaments in EU Affairs. *Federalism*, 2015, vol. 2, pp. 1–30.
- Fromage D. Regional Parliaments and the Early Warning System: An Assessment Six Years after the Entry into Force of the Lisbon Treaty. Roma: Luiss School of Government. Working Paper Series. SOG-WP33/2016, 45 p.
- Hogenauer A.-E. The Principle of Subsidiarity after Lisbon: Towards a Sustainable System of EU Multi-level Governance? / N. Papakostas, N. Passamitros (eds.) *EU Beyond the Crisis. A Debate on Sustainable Integrationalism*. Hannover: Verlag-Ibidem, 2016, pp. 1–28.
- Huysmans M. Euroscepticism and the Early Warning System // *Journal of Common Market Studies*, 2019, vol. 57, pp. 1–17.
- Kodirov B. Reinterpretation of the Scope of the Early Warning System by National Parliaments: Yellow Card against the Revision of the Posted Worked Directive. *Rivista di Diritti Comparati*, 2018, no 2, pp. 1–35.
- Lupo N. National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis. *Perspectives on Federalism*, 2013, vol. 5, pp. 1–30.
- Lupo N., Fasone C. (eds.) *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Oxford: Hart, 2016. 284 p.
- Lupo N., Piccirilli G. (eds.) *The Italian Parliament in the European Union*. Oxford: Hart, 2017. 384 p.

Nunez E. The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity by Autonomous Regional Parliaments with Particular Reference to the Participation of the Parliament of Catalonia in the Early Warning System. *Perspectives on Federalism*, 2013, vol. 5, pp. 51–71.

Oberg J. National Parliaments and Political Control of EU Competences — A Sufficient Safeguard of Federalism? *European Public Law*, 2018, vol. 24, pp. 1–41.

Scripca A. The principle of subsidiarity in the Netherlands and Romania. A comparative assessment of the opinions issued under the early warning mechanism. Working Paper Series, 2017. 36 p.

Pravo. Zhurnal Vyshey Shkoly Ekonomiki. 2021. No 3

Early Warning Mechanism as Control Tool Compliance with the Principle of Subsidiarity in Legislative Process of the European Union (Regional Dimension)



Igor Irkhin

Senior Researcher, Kuban State University, Doctor of Juridical Sciences. Address: 149 Stavropolskaya Str., Krasnodar 350000, Russian Federation. E-mail: dissertacia@yandex.ru



Abstract

The subject matter of the research is legal principles regulating the mechanism of early warning as an instrument to monitor subsidiarity on the European Union. The aim of the research is the analysis of public law measures able to improve the formula (model) of participating of regional parliaments in the mechanism of early warning to decrease the deficiency of democracy caused by the dislocation scheme of various actors within the European Union. The methodology of the article represents formal legal, comparative legal, historical, structural and hermeneutic methods added with analysis, synthesis, deduction and induction. The research features the problems of regulation in European law the participation of regional legislatures to check the compliance of legislative proposals of the European Union to the subsidiarity principle. A special attention is given to the lack of the definition of regional parliament with legislative authorities. The article stresses the problem of securing efficiency mechanism of early warning, determined by the necessity to comply with the principles of proportion and competencies when checking the subsidiarity in the European Union legislation project. A special attention is given to the dispositive formula of the implementation of rights and obligations when national parliaments consult with regional legislatures. The article shows the optionality of regional parliaments to conduct the control over the compliance of the European Union bill to subsidiarity. The article draws the attention to the questions of the differentiation of the opportunities for regional parliaments to participate in assessing the subsidiarity in terms of the modification of the formation of upper chambers of national parliaments. The paper arrives at the conclusion that the regional dimension of the mechanism of early warning is characterized with fragmentary (discreet) and optional (dispositive) forms of implementation. Constitutional legal status of regional legislatures in terms of the mechanism of early warning is characterized with limited resources.



Keywords

European law, subsidiarity, early warning mechanism, EU member states, national parliaments, regional legislatures, fragmentation, optionality.

Acknowledgments: The paper is published within the project of supporting the publications of the authors of Russian educational and research organizations in the NRU HSE academic publications.

For citation: Irkhin I.V. (2021) Early Warning Mechanism as Control Tool Compliance with the Principle of Subsidiarity in Legislative Process of the European Union (Regional Dimension). *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 3, pp. 208–230 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2021.3.208.230



References

- Alonso de Leon S. (2012) Regions and Subsidiarity in the European Union: A Look at the Role of the Spanish and other Regional Parliaments in the Monitoring of Compliance with the Principle of Subsidiarity. *European Public Law*, vol. 18, pp. 305–323.
- Arribas G., Bourdin D. (2012) What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework? *EIPASCOPE*, no 2, pp. 13–17.
- Bienefeld E. (2009) *Sub-National Mobilization, Regional Autonomy, and EU Integration: The Basque Case*. Doctor of Philosophy Thesis. Bath, 266 p.
- Borońska-Hryniewiecka K. (2013) *Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the “Regional Blindness”?* Working Paper. Roma: LUISS School of Government, 24 p.
- Boronska-Hryniewiecka K. (2013) *Subnational parliaments in EU policy control: explaining the variations across Europe*. EUI Working Paper RSCAS, 28 p.
- Boronska-Hryniewiecka K. (2017) Differential Europeanization? Explaining the impact of the early warning system on subnational parliaments in Europe. *European Political Science Review*, vol. 9, pp. 255–278.
- Bursens P., Hogenauer A.-L. (2017) Regional Parliaments in the EU Multilevel Parliamentary System. *Journal of Legislative Studies*, vol. 23, pp. 1–19.
- Chien-Yid Lu. (2015) Democratic Implications of the Treaty of Lisbon. *EurAmerica*, vol. 45, no 3, pp. 357–408.
- Cooper I. (2015) National Parliaments and the Defeat of EU Regulation on the Right to Strike. *Journal of European public policy*, vol. 22, no 10, pp. 1–35.
- Cooper I. (2016) *Is the Subsidiarity Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology*. EUI Working Paper RSCAS 2016/18, 25 p.
- Fasone C. (2015) Regional legislatures in the Early Warning Mechanism. When the National (Constitutional) Identity Affects the Cooperation among Parliaments in EU Affairs. *Federalism*, vol. 2, pp. 1–30.
- Fromage D. (2016) *Regional Parliaments and the Early Warning System: An Assessment Six Years after the Entry into Force of the Lisbon Treaty*. Roma: Luiss School of Government. Working Paper Series. SOG-WP33/2016, 45 p.
- Hogenaur A.-E. (2016) The Principle of Subsidiarity after Lisbon: Towards a Sustainable System of EU Multi-level Governance? In: N. Papakostas, N. Passamitros (eds.) *EU Beyond the Crisis. A Debate on Sustainable Integrationalism*. Hannover: Ibidem Verlag, pp. 1–28.

- Huysmans M. (2019) Euroscepticism and the Early Warning System. *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, pp. 1–17.
- Kodirov B. (2018) Reinterpretation of the Scope of the Early Warning System by National Parliaments: Yellow Card against the Revision of the Posted Worked Directive. *Rivista di Diritti Comparati*, no 2, pp. 1–35.
- Lupo N., Fasone C. (eds.) (2016) *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Oxford: Hart, 384 p.
- Lupo N. (2013) National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis. *Perspectives on Federalism*, vol. 5, pp. 1–30.
- Lupo N., Piccirilli G. (eds.) (2017) *The Italian Parliament in the European Union*. Oxford: Hart, 284 p.
- Nunez E. (2013) The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity by Autonomous Regional Parliaments with Particular Reference to the Participation of the Parliament of Catalonia in the Early Warning System. *Perspectives on Federalism*, vol. 5, pp. 51–71.
- Oberg J. (2018) National Parliaments and Political Control of EU Competences: A Sufficient Safeguard of Federalism? *European Public Law*, vol. 24, pp. 1–41.
- Pimenova O.I. (2015) *Subsidiarity as the principle of implementing joined legislative competencies*. Cheboksary: Novoe vremya, 200 p. (in Russian)
- Scripca A. (2017) *The Principle of subsidiarity in the Netherlands and Romania. A Comparative Assessment of the Opinions Issued under the Early Warning Mechanism*. Working Paper Series, 36 p.
- Strezhneva M. (2015) The role of national parliaments in EU. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no 1, pp. 52–62 (in Russian)
- Troitskiy E.F. (2017) Lisbon Treaty and regional dimension of the EU. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, no 45, pp. 67–71 (in Russian)
- Yarovoy G.O., Belokurova E.V. (2012) *The European Union for regions: What Russian regions should know about the EU*. Moscow: Norma, 368 p. (in Russian)