

# Правовая интеграция в ЕС и ее «национальное» измерение

---

 **О.И. Пименова**

начальник отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат юридических наук. Адрес: 103426, Российская Федерация, Москва, ул. Б. Дмитровка, 26. E-mail: oxana\_krasnova@mail.ru

---

## Аннотация

В статье исследованы вопросы реализации наднациональных регулирующих прерогатив и защиты национальных интересов государств-членов Евросоюза. Цель статьи состоит в анализе эффективности применения в законодательном процессе ЕС субсидиарности как принципа защиты национальных регулирующих прерогатив по вопросам, не отнесенным к исключительному ведению ЕС и, прежде всего, по вопросам совместной компетенции ЕС и его членов. Автор применяет эмпирический, логический и нормативный методы исследования. При этом, в силу ограниченности нормативно-правовой базы и судебной практики применения принципа субсидиарности в законодательной деятельности ЕС, выводы в основном строятся на основе использования аргументативного метода. В частности, автор на основе критического анализа литературы считает, что учрежденный Лиссабонским договором субсидиарный контрольный механизм пока не стал эффективным инструментом в руках национальных парламентов государств-членов ЕС для их непосредственного влияния на процесс принятия законодательных актов в ЕС. Подлежащий применению через указанный механизм принцип субсидиарности скорее «структурирует политическую риторику» по поводу ограничения деятельности наднационального законодателя ЕС, нежели действительно ее ограничивает. Однако сегодняшняя слабость парламентов государств-членов ЕС в непосредственном политическом диалоге с Комиссией ЕС (как главным инициатором законопроектной деятельности ЕС) по поводу соблюдения в проектах законодательных актов ЕС принципа субсидиарности может быть успешно компенсирована эффективностью взаимодействия национальных парламентов со своими правительствами, представители которых формируют Совет ЕС (наднациональный институт, выступающий наряду с Европейским парламентом законодателем ЕС). В то же время они несут ответственность перед национальными парламентами (или непосредственно избирателями государств ЕС). Как показал опыт с проектом «Монти II», члены Совета ЕС, будучи связанными со своими национальными парламентами, могут успешно осуществлять в субсидиарном контрольном механизме роль «приводного ремня» между Комиссией ЕС и национальными парламентами государств-членов ЕС, обеспечивая последним возможность сказать «субсидиарное слово» при оценке реализации регулирующих прерогатив ЕС.

---

## Ключевые слова

наднациональная правовая интеграция, право ЕС, принцип субсидиарности, регулирующие прерогативы, Совет ЕС, законодательный процесс ЕС, демократическая легитимность, субсидиарный контрольный механизм, «желтая карта», проект «Монти II».

---

Библиографическое описание: Пименова О. И. Правовая интеграция в ЕС и ее «национальное» измерение // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 3. С. 136–153.

JEL: K33; УДК: 341

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.136.153

## Введение

«Отсутствие действенного интеграционного права делает невозможным реализацию задач и целей интеграции»<sup>1</sup>. Право — это несущая конструкция в здании наднациональной европейской интеграции. Взаимовлияние и взаимопроникновение национальных правовых систем государств-членов Европейского союза (далее — ЕС) пошло по пути наднациональной правовой интеграции, основанной на «объединении обоих правовых порядков, как национального, так и европейского»<sup>2</sup>. При этом используемые правовые средства не сводятся к унификации национальных законодательств государств-членов ЕС посредством механического приведения их в соответствие с законодательством, принимаемым на уровне интеграционного объединения — ЕС. На вооружение взята проводимая на наднациональном уровне гармонизация подходов к правовому регулированию одних и тех же отношений в государствах-членах, приведшая к созданию в ЕС единых (а не сходных, сопоставимых!) правил регулирования интеграционных отношений, представляющих интерес, как для ЕС, так и его государств-членов.

В результате сегодня в ЕС функционируют механизмы наднациональной правовой интеграции, которые обеспечивают каждому государству-члену и его региональным органам власти возможность участвовать на основе сотрудничества и институциональной взаимозависимости с другими государствами-членами и их региональными органами власти в выработке и принятии на наднациональном уровне таких правовых актов, которые имеют объектом своего регулирующего воздействия интеграционные отношения не только с участием самих государств-членов ЕС, их органов власти, но и их граждан, являющихся также гражданами ЕС. При этом национальные правовые системы не утрачивают, а, напротив, усиливают нормативно-регулирующий потенциал за счет интегрированности в правовую систему ЕС, которая, преломляясь через национальные правовые порядки, выбирает основным объектом регулирующего воздействия конкретного гражданина, его права, свободы.

Именно нацеленность на правовое регулирование статуса отдельных лиц и обеспечивает «реальное действие наднационального права в рамках национальных правовых порядков государств-членов»<sup>3</sup>, чьи органы власти, сохраняя, по словам Г. Еллинека, «господствующий характер»<sup>4</sup>, наделены учредительной властью по праву, основанному на народном волеизъявлении, применять в отношении своих граждан (являющихся в то же время гражданами ЕС) меры принуждения, обеспечивающие выполнение правовых предписаний ЕС. В конечном итоге, это также мотивирует и объясняет стремление наднациональных институтов, реализующих регулирующие прерогативы ЕС, добиваться того, чтобы процесс принятия его актов по возможности был приближен к его гражданам, учитывал местную, региональную, национальную специфику подлежащих регулированию с их участием отношений, прежде всего за счет *институционализации вовлеченности в законодательный процесс ЕС органов, непосредственно формируемых*

<sup>1</sup> Энтин Л.М. Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М., 2009. С. 238.

<sup>2</sup> Хольцингер Г. Конституционное государство в Европейском союзе / Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014. С. 40.

<sup>3</sup> Варламова Н.В. Проблемы институционализации наднационального уровня осуществления публично-властных полномочий / Интернационализация конституционного права в условиях глобализации: труды Института государства и права Российской академии наук. № 6. М., 2014. С. 13.

<sup>4</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 413–416.

гражданами национальных государств и политически ответственных перед ними. В этом и состоит «национальное» измерение наднациональной правовой интеграции в ЕС, исследованию которого посвящается данная статья.

## О праве ЕС

В ЕС основным регулятором отношений между гражданами ЕС выступает не национальное право государств-членов, не заключаемые их национальными правительствами и ратифицируемые национальными парламентами международные договоры, а правовые акты (регламенты, директивы), принимаемые Европейским Парламентом и (или) Советом ЕС (далее — Совет). Эти акты подлежат применению субъектами права ЕС без ратификационных процедур национальных государств, но в том значении и понимании, какое им придается Судом Европейского союза (далее — Суд ЕС)<sup>5</sup>, единственным на сегодняшний день судебным органом, созданным в системе международных интеграционных объединений, решения которого носят окончательный и обязательный характер для участников соответствующих интеграционных отношений.

Именно благодаря полномочиям наднациональных институтов ЕС на издание актов, не требующих ратификации государствами-членами, ЕС удалось в короткий (по историческим меркам) срок обеспечить полноценное открытие границ не только в сфере рыночных отношений и обеспечения прав человека, но и в других областях сотрудничества, прямо не связанных с процессами транснационализации экономики и межгосударственной миграции населения (например, в сферах свободы, безопасности и правосудия). В этом значении и основное преимущество использования коммунитарного метода интеграции, суть которого была сформулирована в решении Суда ЕС по делу *Van Gend et Loos v. Administratie der Belastingen* следующим образом: «Сообщества представляют собой новый международный правопорядок, в пользу которого государства ограничились своими суверенными правами в определенных областях и субъектами которого являются не только государства-члены, но и их граждане»<sup>6</sup>.

Несмотря на свою коммунитарную природу, право ЕС создано на конвенционной основе: на основе международных договоров — Римских договоров (1957). Данные договоры стали ключевыми источниками, на основании которых развивалась европейская интеграция все последующие годы, хотя и не предопределили исключительно «договорного» характера права ЕС. Оно весьма специфично. «В отличие от обычных международных договоров Договор ЕЭС [Договор об учреждении Европейского экономического сообщества] создал собственную самостоятельную правовую систему, которая со вступлением Договора ЕЭС в силу стала составной частью правовых систем государств-членов и положения которой обязаны применять их суды»<sup>7</sup>. Начиная с процитированного положения из решения по делу *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, Суд ЕС во всех

<sup>5</sup> В этом выражается специфика позитивации права ЕС. Происходит синтез двух европейских правовых традиций — романо-германской и англосаксонской (общего права), для которых характерны два принципиально разных способа формирования права: прецедентный и формально-правовой. В результате регламенты и директивы ЕС, устанавливая подлежащие обязательному применению правила поведения, функционируют в правовой системе ЕС, по большей части, не в качестве самостоятельных правовых актов, а на условиях, определенных практикой Суда ЕС. Это одна из причин, по которой вопрос о природе права ЕС продолжает вызывать споры. Подробнее см.: *Moorhead T. European Union Law as International Law // European Journal of Legal Studies. 2012. Issue 1. P. 126–143.*

<sup>6</sup> Case C — 26/62, *Van Gend et Loos v. Administratie der Belastingen* [Электронный ресурс]: // URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.09.2016)

<sup>7</sup> Case C — 6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* [Электронный ресурс]: // URL: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.09.2016)

последующих случаях, когда затрагивался вопрос о природе права ЕС, неизменно подчеркивал, что оно является самобытной правовой системой, не идентичной ни национальному праву государств-членов, ни международному праву, но вбирающей в себя «наиболее важное и существенное из практики функционирования национальных и международных правовых институтов»<sup>8</sup>.

Интегрированность с национальными правовыми системами государств-членов выступает существенной чертой, квалифицирующим признаком права ЕС. Поэтому нельзя согласиться с теми исследователями, по мнению которых праву ЕС «противостоит национальное право европейских государств»<sup>9</sup>. Напротив, ЕС «внедряет» в национальные законодательства единообразные правовые стандарты почти по всем отраслям права. Так, по данным исследований, разработка и принятие от 10 до 40% национальных законов обусловлены наднациональным правовым регулированием<sup>10</sup>, от 60 до 70% правовых актов ЕС оказывают непосредственное воздействие не только на регионы, но и на муниципалитеты национальных государств<sup>11</sup>. В итоге, как образно замечает один из крупнейших представителей социологической школы в общей теории права Ж. Карбонье, «в свод национального права включается свод права, пришедший из ЕС, причем не в качестве коллекции застывших норм, но как живой свод правил, который продолжает создавать право»<sup>12</sup>.

Во много интегрированности актов ЕС с национальными правовыми системами способствует такой квалифицирующий признак права ЕС, как его верховенство (примат) над внутригосударственным правом. Хотя приверженность данному принципу (как его сформулировал в 1964 г. Суд ЕС в решении по делу *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*) государства-члены подтвердили не в самом Лиссабонском договоре<sup>13</sup>, а в приложенной к нему Декларации № 17 (не имеющей юридически обязательной силы); тем не менее данный факт не влияет на применение этого принципа как одного из основных принципов права ЕС (правда на условиях, определяемых практикой Суда ЕС). Как отмечает Г. Хольцингер, говоря о характере правопорядка в ЕС, «национальная конституция обладает значением при исполнении союзного права лишь в той мере, в которой она не воспрепятствует действительному исполнению союзного права»<sup>14</sup>. Национальные суды не могут отказать применять правовые акты ЕС, даже если они противоречат национальным правовым актам.

<sup>8</sup> Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004–2005 годах. СПб., 2006. С. 10–11.

<sup>9</sup> Ефремова Н.А. Международно-правовые механизмы регулирования экономической интеграции и суверенитет государства: автореф. дис. ... д. ю. н. М., 2010. С. 30.

<sup>10</sup> Raunio T. National Parliaments and European Integration. What We Know and What We Should Know // Arena Working Paper. 2009. № 2. P. 13–14.

<sup>11</sup> Conference on Subsidiarity. Proceedings of the Conference Held by the French State and the Committee of the Regions at the Senate on Friday, 24 October 2008. Paris, 2008. P. 230.

<sup>12</sup> Цит. по: Четвериков А.О. Правовое регулирование либерализации трансграничных отношений: опыт Европейского союза: автореф. дис. ... д. ю. н. М., 2010. С. 4.

<sup>13</sup> Договор о пересмотре учредительных актов Европейских сообществ и Европейского союза, подписанный в Лиссабоне в 2007 г. и вступивший в силу 13.12. 2009 (Лиссабонский договор). См.: Европейский союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2008. С. 603.

<sup>14</sup> Хольцингер Г. Указ. соч. С. 40–41.

Механизм наднациональной правовой интеграции в ЕС основан на использовании правовых актов ЕС, создающих права и обязанности для лиц, находящихся под юрисдикцией государств-членов, которым и вверена реализация указанных актов. У ЕС отсутствуют на территориях его государств-членов «региональные» или «местные» органы власти, обеспечивающие исполнение [его] решений<sup>15</sup>; этим занимаются национальные органы власти и именно национальные судебные органы выступают основными применителями права ЕС, именно на них возложена презумпция ответственности за вред, причиненный правам частных лиц в связи с нарушением права ЕС. Суд ЕС неоднократно возлагал на государства-члены ответственность за ущерб, причиненный частным лицам несвоевременной имплементацией директив ЕС в национальную правовую систему.

## **О реализации наднациональных законодательных прерогатив**

В соответствии со ст. 289 Договора о функционировании Европейского союза<sup>16</sup> (ДФЕС) правовой акт, принимаемый ЕС, выступает в качестве законодательного акта ЕС, если он одновременно отвечает трем критериям: принят в форме регламента, директивы или решения; принят Европейским парламентом и (или) Советом; принят посредством законодательной процедуры.

Используя процессуальный (процедурный) критерий, Лиссабонский договор, казалось бы, значительно упрощает ситуацию с пониманием и применением одних и тех же по наименованию, но различных по содержанию и правовому значению актов ЕС. Регламент, директива, решение, принятые на основе одного из видов законодательной процедуры (общей или специальной), приобретают статус законодательного акта ЕС. Все иные акты, даже если они тоже именуется регламентом, директивой или решением, рассматриваются как акты применения права — подзаконные акты (еще их квалифицируют как акты административного характера). Но не все так просто, как может показаться на первый взгляд.

«В принципе, презюмируется, что законодательные акты будут регулировать наиболее важные сферы общественных отношений. Однако такого единого [материального] критерия учредительные акты не формулируют»<sup>17</sup>. Учредительные акты ЕС не формулируют какой-либо детерминированности между выбором законодательной процедуры (ее вида) и формы подлежащего принятию в ее рамках законодательного акта ЕС (регламента, директивы или решения) в зависимости от материального содержания вопроса, подлежащего урегулированию посредством принятия законодательного акта. Вопрос решается иначе: непосредственно в статьях учредительных актов, регулирующих сферы материальных интеграционных отношений, указывается, какой именно законодательный акт (регламент, директива или решение) и в рамках какой законодательной процедуры (общей или специальной) подлежит принятию.

В этом специфика надделения компетенцией ЕС посредством использования так называемых «правовых баз» — положений учредительных договоров, уполномочиваю-

<sup>15</sup> Варламова Н.В. Указ. соч. С. 13.

<sup>16</sup> Европейский союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 211.

<sup>17</sup> Энтин Л.М. Право Европейского союза. С. 108.

щих институты ЕС на принятие законодательных актов по вопросам ведения ЕС. Ссылки на них обязательны в преамбуле каждого законодательного акта ЕС, а отсутствие соответствующей ссылки или ее неполное приведение влекут отмену акта Судом ЕС<sup>18</sup>, поскольку любые меры ЕС, не имеющие «правовой базы», расцениваются как символические и идущие вразрез с принципом надделения компетенцией.

Можно сказать, что тот или иной вид законодательного акта, подлежащий принятию в рамках той или иной законодательной процедуры, в «правовых базах» определяется по дискреционному усмотрению разработчиков учредительных актов ЕС. Анализ «правовых баз» показывает, что выбор вида законодательного акта, равно как и вида законодательной процедуры, зависят от «степени чувствительности» государств-членов к наднациональному регулированию того или иного вопроса интеграционного развития. Как правило, в «правовых базах» предпочтение отдается специальной законодательной процедуре, осуществляемой единолично Советом. Примечательно, что ДФЕС уполномочивает Европейский парламент на единоличное принятие законодательного акта только в трех случаях: статус и общие условия осуществления функций депутатов Европейского парламента (п. 2 ст. 223 ДФЕС), порядок осуществления Европейским парламентом следственных полномочий (ст. 226 ДФЕС), статус и общие условия осуществления функций Омбудсмана (пар. 4 ст. 228 ДФЕС). Во всех остальных случаях использования специальной законодательной процедуры «правовые базы» уполномочивают Совет на единоличное принятие законодательного акта.

Совет ориентирован непосредственно на согласование национальных интересов государств-членов ЕС при реализации законодательной политики ЕС в той или иной сфере интеграционного развития. В состав Совета входит по одному представителю каждого государства-члена на министерском уровне, уполномоченному создавать обязательства для представляемого национального правительства и осуществлять право голоса, в том числе право вето (при соблюдении определенных условий). Поэтому при указании в ряде статей ДФЕС (например, ст. 113, 115, 191) на то, что «Совет постановляет единогласно в соответствии со специальной законодательной процедурой», для национальных правительств создается возможность воздействия на законодательный процесс ЕС путем использования принадлежащего им права вето. В этом смысле «правовые базы», уполномочивающие Совет «постановлять единогласно в соответствии со специальной законодательной процедурой», встают на защиту суверенных национальных интересов, свидетельствуя о повышенной значимости вопроса для сбалансированной реализации регулирующих прерогатив.

## **О защите национальных законодательных прерогатив**

ЕС действует по правилу *intra vires*, т.е. только в пределах той компетенции, которую предоставили ему в учредительных договорах государства-члены для достижения целей, установленных этими договорами. Любая компетенция, не предоставленная ЕС в договорах, принадлежит государствам-членам. Данный подход отражает сложившуюся в 1950-х годах (при учреждении Европейских сообществ) и сохраняющуюся по сей день специфику надделения ЕС компетенцией: разные сферы отношений передаются государствами-членами в ведение ЕС не целиком, а лишь применительно к отдельным их

<sup>18</sup> См., напр.: Case C- 325/91, *France v Commission* [Электронный ресурс]: // URL: [http:// curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) (дата обращения: 12.09.2016)

аспектам, прямо оговоренным в «правовых базах». Поэтому реализация регулирующих прерогатив ЕС осуществляется на рестриктивной основе — строго в соответствии с «правовыми базами»<sup>19</sup>, а при их отсутствии — в соответствии с общими принципами реализации компетенции ЕС. На сегодняшний день в праве ЕС существует три таких принципа — принцип наделения компетенцией, принцип субсидиарности и принцип пропорциональности.

В ст. 5 Договора о Европейском союзе (ДЕС) принцип субсидиарности помещен между принципами наделения компетенцией и пропорциональности. И если принцип наделения компетенцией относится к существованию самой компетенции ЕС, то принципы субсидиарности и пропорциональности регулируют ее реализацию. Применение каждого из них дает ответы на следующие вопросы: может ли ЕС действовать (принцип наделения компетенцией); если может, то следует ли ЕС действовать (принцип субсидиарности); если следует действовать, то до каких пределов и каким образом (принцип пропорциональности)<sup>20</sup>. Это значит, что все три названные принципа конвергентны и их применение взаимообусловлено. Как пишет по этому поводу И. Купер, принцип наделения компетенцией выступает «предварительным условием последующего применения принципа субсидиарности, поскольку отсутствие компетенции ЕС предполагает нарушение принципа субсидиарности»<sup>21</sup>. В свою очередь применение принципа пропорциональности обусловлено применением принципа субсидиарности, само содержание которого имеет «встроенный аспект пропорциональности»<sup>22</sup>.

Как следует из абз. первого п. 3 ст. 5 ДЕС, «согласно принципу субсидиарности 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».

П. 3 ст. 5 ДЕС *in globo* содержит тест сравнительной эффективности действий ЕС и действий его государств-членов (его еще называют критерием лучшего достижения цели или критерием масштаба (последствий) предполагаемого действия, а также критерием «added value»<sup>23</sup>). Но данный тест (критерий) не играет самостоятельной роли, поскольку его применение само по себе не ведет к признанию необходимости действий ЕС по причине их «масштабов или последствий». Исходя из действующей редакции пар. 3 ст. 5 ДЕС, в оценке необходимости действий ЕС на первый план выступает критерий достаточности средств, доступных государствам-членам ЕС для достижения по-

<sup>19</sup> В исключительных случаях при отсутствии специальной «правовой базы» ЕС может воспользоваться резервными полномочиями, содержащимися в «статьях-лазейках». Наиболее широкой по своему регулиющему потенциалу является ст. 352 ДФЕС, исходя из которой Совет может принимать решения по тем вопросам, которые прямо не отнесены к ведению ЕС, но необходимы для достижения его целей, предусмотренных в учредительных договорах. С одной стороны, это способствует гибкости в определении и реализации регулирующих прерогатив ЕС, но, с другой стороны, становится затруднительным определение остаточных регулирующих прерогатив государств-членов.

<sup>20</sup> Calliess Ch. Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen, 2010. S. 207–212.

<sup>21</sup> Cooper I. Is the Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology / Cornell A., Goldoni M. (eds.) National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon. Portland, 2017. P. 33–34.

<sup>22</sup> Goldoni M., Cornell A. The Trajectory of the Early Warning Mechanism. Ibid. P. 341.

<sup>23</sup> Добавочная ценность (англ.).

ставленных целей. Причем использование данного второго критерия не предполагает сравнения с ожидаемым результатом на уровне ЕС, поскольку во внимание принимается только действительная (не потенциальная) способность государств-членов к достижению поставленных целей. Иными словами, если средства, доступные всем государствам-членам ЕС, достаточны, чтобы достигнуть цели предполагаемого действия, но действия ЕС эффективнее в силу так называемого «эффекта экономии, вызванного эффектом масштаба», то тем не менее буквальное прочтение п. 3 ст. 5 ДЕС не предоставляет ЕС права приоритетного действия: «Союз... действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут достаточным образом быть достигнуты государствами-членами..., но ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия могут быть лучше достигнуты на уровне Союза».

Процитированное положение воспринято ДЕС из Маастрихтского договора (с той лишь разницей, что оба критерия излагались с использованием союза «и») и, по словам К. Ленартса, выражает «гарантию доступности управления, которое требует, чтобы Сообщество воздерживалось от действий, если государства-члены могут достаточным образом достигнуть цели предполагаемого действия»<sup>24</sup>. «Конкурирующая ценность, защищаемая таким прочтением принципа субсидиарности, это суверенитет государств-членов»<sup>25</sup>: остаточные полномочия государств-членов не должны быть затронуты более чем необходимо. Это делает достаточность средств, находящихся в распоряжении государств-членов, сущностным критерием в следующем отношении: когда средства, находящиеся в распоряжении хотя бы одного государства-члена, оказываются недостаточными для достижения цели предполагаемого действия, то появляется необходимость действий ЕС, но опять-таки не в любом случае, а только когда ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия цели могут быть лучше достигнуты на уровне ЕС. Большая эффективность действий ЕС как таковая (в силу «масштабов или последствий предполагаемого действия»), вне связи с достаточностью средств, находящихся в распоряжении его государств-членов, не выступает основанием признания их необходимыми.

Таким образом, действие теста сравнительной эффективности в редакции Лиссабонского договора обусловлено применением критерия достаточности средств, находящихся в распоряжении государств-членов ЕС. В этом сущностное отличие теста сравнительной эффективности, содержащегося в пар. 3 ст. 5 ДЕС, от теста сравнительной эффективности, закреплявшегося в ст. 130г (4) Римского договора в ее первоначальной редакции, воспринятой затем Единым европейским актом и измененной только с вступлением в силу Маастрихтского договора («цели ... могут быть лучше достигнуты на уровне Сообщества, нежели на уровне отдельных государств-членов»). В этом смысле Лиссабонскому договору удалось придать принципу субсидиарности, его тесту сравнительной эффективности большую осуществимость. По крайней мере правоприменительно стало очевидно, что, когда цели предполагаемого действия могут достаточным образом быть достигнуты всеми государствами-членами ЕС, то действия последнего не требуются. Правовые последствия этих правил применения критериев принципа субсидиарности для мониторинга его соблюдения институтами ЕС крайне важны с тех пор, как с вступлением в силу Лиссабонского договора в ЕС был учрежден субсидиарный контрольный механизм (далее — СКМ).

<sup>24</sup> *Lenaerts K. The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism // Fordham International Law Journal. 1993. Issue 4. P. 875.*

<sup>25</sup> *Ibid. P. 883.*



## О субсидиарном контрольном механизме

В соответствии с СКМ любой национальный парламент (или любая палата национального парламента при двухпалатном парламенте) в течение восьми недель со дня передачи на его рассмотрение проекта законодательного акта ЕС может направить в адрес института ЕС, ответственного за подготовку проекта законодательного акта ЕС (как правило, это Комиссия ЕС), мотивированное заключение о несоответствии проекта принципу субсидиарности. В зависимости от количества мотивированных заключений, ст. 7 Протокола о применении принципов субсидиарности и пропорциональности, принятого в 2007 году вместе с Лиссабонским договором<sup>26</sup> (Протокол), предусматривает применение двух процедур — «желтой карты» и «оранжевой карты»<sup>27</sup>.

«Желтая карта» применяется, если мотивированные заключения представляют не менее одной трети (одной четверти в отношении проектов, затрагивающих пространство свободы, безопасности и правосудия) всех голосов, которыми наделены национальные парламента (каждый национальный парламент или палата национального парламента располагает двумя голосами). В этом случае проект законодательного акта подлежит повторной экспертизе, по результатам которой Комиссия ЕС (если проект исходит от нее) может принять решение оставить его в прежнем виде, изменить или отозвать. Любое решение при этом должно быть мотивированным.

С момента вступления в силу Лиссабонского договора национальные парламента инициировали три «желтые карты»: в мае 2012 г. (в отношении проекта регламента об осуществлении права на принятие коллективных действий в контексте свободы учреждения и свободы оказания услуг<sup>28</sup> (проект Монти II)), в октябре 2013 г. (в отношении проекта регламента об учреждении европейской прокуратуры<sup>29</sup>) и в мае 2016 г. (в отношении поправок в директиву о перемещенных работниках<sup>30</sup>). В первом случае Комиссия ЕС решила отозвать законопроект ввиду политического несогласия в Совете, а не в результате возбуждения национальными парламентами «желтой карты». Во втором случае Комиссия решила оставить законопроект без изменений, посчитав его соответствующим принципу субсидиарности. В третьем случае Комиссия также заключила, что законопроект не нарушает принципа субсидиарности, в связи с чем его «отзыв или изменение не требуются»<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Европейский союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 396.

<sup>27</sup> Лиссабонский договор не содержит положений о каких-либо цветных картах, применяемых в законодательном процессе ЕС. Термины «желтая карта» и «оранжевая карта» происходят из ежегодных докладов Комиссии ЕС о принципах субсидиарности и пропорциональности. См., напр.: European Commission. Annual Report 2012 on Subsidiarity and Proportionality. COM (2013) 566 final. 30 July 2013. P. 3.

<sup>28</sup> European Commission. Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services. COM (2012) 130 final. 21 March 2012.

<sup>29</sup> European Commission. Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. COM (2013) 534 final. 17 July 2013.

<sup>30</sup> European Commission. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. COM (2016) 128 final. 8 March 2016.

<sup>31</sup> European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the Proposal for a Directive amending the Posting of Workers Directive, with regard to the Principle of Subsidiarity, in accordance with Protocol 2. COM (2016) 505 final. 20 July 2016.

«Оранжевая карта» применяется (только!) в рамках общей законодательной процедуры, если мотивированные заключения поддержаны не чем менее простым большинством голосов, которыми наделены национальные парламенты. Тогда проект законодательного акта также подлежит повторной экспертизе, по результатам которой он также может быть оставлен в прежнем виде, изменен или отозван. Однако в случае принятия Комиссией ЕС решения об оставлении проекта в прежнем виде, она готовит мотивированное заключение, в котором должна обосновать причину, по которой считает проект соответствующим принципу subsidiarity. Это заключение Комиссии, а также мотивированные заключения национальных парламентов подлежат передаче Европейскому парламенту и Совету, которые до окончания первого чтения проверяют проект на предмет его соответствия принципу subsidiarity. Если большинством в 55% членов Совета или большинством голосов в Европейском парламенте законодатель ЕС приходит к выводу о несоответствии проекта законодательного акта принципу subsidiarity, то его дальнейшее рассмотрение не проводится.

До настоящего времени ни одной «оранжевой карты» инициировано не было.

## **О «сторожевых псах» национальных законодательных прерогатив**

С вступлением в силу Лиссабонского договора впервые в истории наднациональной европейской правовой интеграции национальным парламентам государств-членов ЕС дано право (на основании учредительных актов ЕС!) проверять проекты законодательных актов ЕС по вопросам, не отнесенным к исключительному ведению ЕС, на предмет соответствия их принципу subsidiarity в рамках СКМ. Это свидетельствует об усилении позиции национальных парламентов в процессе принятия политических решений на уровне ЕС, которое не является случайным, поскольку именно национальные парламенты, по словам Ф. Фабрини, способны «интернализировать»<sup>32</sup> издержки передачи компетенции на уровень ЕС»<sup>33</sup>.

Пост-лиссабонское усиление роли национальных парламентов некоторыми авторами оценивается как «компенсационный процесс»<sup>34</sup>. В ходе наднациональной правовой интеграции законодательные прерогативы национальных парламентов оказались наиболее уязвимыми в связи со значительным расширением регулирующих прерогатив Европейского парламента, который при этом «никогда не разделял и не будет разделять демократические традиции национальных парламентов, остается далеким от граждан, являясь частью проблемы демократической легитимности в ЕС»<sup>35</sup>. Будучи, по большей части, напрямую избранными представительными органами национальной государственной власти, парламенты государств-членов ЕС, в отличие от Европейского пар-

<sup>32</sup> Пропускать через себя (англ.)

<sup>33</sup> *Fabbrini F.* The Principle of Subsidiarity: Courts Working Paper Series. № 66. 2016. P. 21.

<sup>34</sup> См., напр.: *Dashwood A.* The Relationship between the Member States and the European Union/European Community // *Common Market Law Review*. 2004. Issue 2. P. 68; *Cooper J.* The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU // *Journal of Common Market Studies*. 2002. Issue 2. P. 292.

<sup>35</sup> European Union Select Committee of House of Lords. The Role of National Parliaments in the European Union: Written Evidence. 30 September 2013. P. 40 [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/nat-parl-evidence-volume.pdf> (дата обращения: 13.08.2016)

ламента, обладают пекулярной (в смысле особенной, присущей только им) демократической легитимностью, обусловленной их непосредственной, территориально близкой связью с населением. Поэтому, как верно отмечает Ч. Грант, проблема обеспечения демократической легитимности наднациональной правовой интеграции в ЕС не может быть решена за счет более интенсивного участия Европейского парламента, призывая к большей вовлеченности в процесс принятия актов ЕС национальных парламентам как средству «сделать ЕС в целом более демократически легитимным»<sup>36</sup>. «Они [национальные парламентам] близки к народу и усиление их взаимодействия с наднациональными институтами в процессе принятия актов ЕС выступает стратегически наиболее верным средством приблизить ЕС к его населению»<sup>37</sup>.

Действительно, роль национальных парламентам в вопросах, которые подпадают под их регулирующую компетенцию и в то же время выступают объектом наднационального гармонизирующего регулирования на уровне ЕС, в принципе не может быть замещена Европейским парламентом, поскольку последний не несет ответственности за ситуацию в национальном государстве. Расширение законодательной компетенции Европейского парламента, равно как и содействие более тесному взаимодействию между ним и национальными парламентами (посредством таких площадок, например, как COSAC<sup>38</sup>, межпарламентские конференции по экономическому и финансовому управлению) способны обеспечить только «парламентское измерение» законодательных решений ЕС, но не их демократическую легитимность, поскольку не решает вопроса о политической ответственности за их принятие.

Названное обстоятельство дает в руки национальных парламентам мощный рычаг политического воздействия на процесс принятия законодательных актов ЕС. Оставаясь связанными со своим избирателями, национальные парламентарии осуществляют контрольные полномочия в отношении своих правительств, члены которых формируют наднациональный институт ЕС — Совет, выступающий наряду с Европейским парламентом законодателем ЕС. В соответствии с пар. 2 ст. 10 ДЕС члены Совета политически ответственны только перед своими национальными парламентами и (или) избирателями. Перед членами Европейского парламента национальные министры не несут политической ответственности. Именно поэтому национальные парламентам предопределены Лиссабонским договором стать, по образному выражению И. Купера, «сторожевыми псами субсидиарности»<sup>39</sup>, будучи, с одной стороны, наиболее заинтересованными в защите национальных регулирующих прерогатив, ограждении их от чрезмерного вмешательства со стороны ЕС по вопросам, не отнесенным к его исключительному ведению, а, с другой стороны, наиболее политически влиятельными в формировании позиции представителей своих правительств в Совете при прохождении соответствующего проекта законодательного акта ЕС.

<sup>36</sup> Grant C. How to Build a Modern European Union. Report. Centre for European Reform. 2013. P. 9 [Электронный ресурс]: // URL: [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/rp\\_119.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/rp_119.pdf) (дата обращения: 15.12.2016)

<sup>37</sup> European Commission. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change: Political Guidelines. Strasbourg, 15 July 2014. P. 10 [Электронный ресурс]: // URL: [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines_en.pdf) (дата обращения: 15.12.2016)

<sup>38</sup> Конференция парламентских комитетов по делам Союза парламентам Европейского союза. Аббревиатура COSAC производна от французского наименования — Конференция специализированных органов по делам Сообществ (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires).

<sup>39</sup> Cooper I. Op. cit. P. 283.

## О «приводном ремне» в субсидиарном контрольном механизме

В мае 2012 г. на подготовленный Комиссией проект Монти II национальные парламенты направили 12 мотивированных заключений, инициировав процедуру «желтой карты» по ст. 7 Протокола<sup>40</sup>. В ответах парламентам Комиссия ЕС сослалась на отсутствие нарушения принципа субсидиарности *stricto sensu* и при этом все же решила 26.09.2012 отозвать проект Монти II, но не из-за возбуждения национальными парламентами процедуры «желтой карты» (ни одно из возражений национальных парламента не было признано обоснованным), а ввиду того, что «учитывая дискуссию в заинтересованных кругах, Монти II, скорее всего, не получит необходимой политической поддержки в Совете»<sup>41</sup>. Таким образом, «вероятность политической оппозиции в Совете сыграла роль решающего фактора»<sup>42</sup> в отзыве проекта Монти II, хотя формально, в соответствии с нормами Протокола, Комиссия ЕС могла бы по результатам повторной экспертизы оставить проект в прежнем виде, без изменений, продолжив по нему работу в рамках законодательного процесса ЕС.

Проект Монти II показал, что задача продвижения позиций национальных парламентов о несоблюдении в законодательном процессе ЕС принципа субсидиарности может решаться Советом в силу ряда причин. Прежде всего, это связано с положениями учредительных договоров о функционировании в ЕС многоуровневой представительной демократии и особой роли, отведенной национальным парламентам, в ее реализации (ст. 10 и 12 ДЕС). Поскольку «функция демократического представительства реализуется национальными парламентами преимущественно на стороне исполнительной власти путем обеспечения демократического базиса для действий представителей своих национальных правительств в Совете»<sup>43</sup>, мотивированные заключения имеют больший шанс быть принятыми во внимание Комиссией ЕС, если они «достигают ее ушей» через представителей национальных правительств в Совете.

Вторая причина видится в национальных конституционных установлениях, исходя из которых национальная исполнительная власть получает свою легитимность от представительной (законодательной) ветви власти. При этом в большинстве государств-членов ЕС отсутствует «четкая разделительная линия между законодательной и исполнительной ветвями власти»<sup>44</sup>. Национальные правительства получают мандат от национальных парламентов, в силу чего позиция членов правительства, как правило, разделяется парламентариями. В противном случае это демонстрировало бы отсутствие

<sup>40</sup> European Commission. Annual Report 2012 on Subsidiarity and Proportionality. COM (2013) 566 final. 30 July 2013. P. 7.

<sup>41</sup> [Электронный ресурс]: URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/> (дата обращения: 12.09.2016)

<sup>42</sup> Davor J. Representative Democracy Across Levels? National Parliaments and EU Constitutionalism // Croatian Yearbook of European Law and Policy. 2012. P. 263 [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/132/96> (дата обращения: 15.12.2016)

<sup>43</sup> Neunreither K. Political Representation in the European Union: A Common Whole, Various Wholes or Just a Hole? / Neunreither K., Wiener A. (eds.) European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy. Oxford, 2000. P. 145.

<sup>44</sup> Palsson A.-M. The EU's Principle of Subsidiarity — an Empty Promise: Report, 2013. P. 22 [Электронный ресурс]: // URL: [http://www.eudemocrats.org/eud/uploads/AMP\\_Sub subsidiarity\\_an\\_empty\\_promise\\_2013.pdf](http://www.eudemocrats.org/eud/uploads/AMP_Sub subsidiarity_an_empty_promise_2013.pdf) (дата обращения: 13.08.2016)

доверия к правительству и вело бы к необходимости поднять вопрос о его отставке. Поэтому проверка на соответствие проекта законодательного акта ЕС принципу субсидиарности, проведенная национальным парламентом, как правило, не отличается выводами от позиции, занимаемой по данному проекту членами правительства.

Третья причина связана со статусом Совета как законодателя ЕС. Совет по сравнению с Европейским парламентом имеет более сильную институциональную позицию в законодательном процессе для отстаивания принципа субсидиарности институтами ЕС. Если для принятия проекта законодательного акта ЕС в рамках общей законодательной процедуры в Совете требуется более высокий уровень поддержки данного проекта, нежели в Европейском парламенте (55% вместо простого большинства), то для принятия проекта законодательного акта ЕС в рамках специальной законодательной процедуры в подавляющем большинстве случаев (кроме трех ситуаций, описанных в ст. 223, 226 и 228 ДФЕС) требуется единогласное одобрение данного проекта только членами Совета. Учитывая, что «правовой базой» для принятия проекта Монти II выступала ст. 352 ДФЕС, требовавшая единогласного одобрения данного проекта Советом в рамках специальной законодательной процедуры, для национальных парламентов не составило бы труда «создать» блокирующее меньшинство в Совете, сведя на нет все усилия Комиссии по продвижению проекта Монти II.

В-четвертых, как показывает функционирование СКМ, национальные парламенты более эффективны во взаимодействии со своими правительствами, нежели с Комиссией. Предоставив национальным парламентам возможность напрямую участвовать в законодательном процессе ЕС, Лиссабонский договор тем самым предпринял попытку усилить его «национальное измерение». Однако «переориентировать усилия национальных парламентов с контроля их национальных правительств на контроль в отношении европейского законодателя»<sup>45</sup> пока что не удалось: национальные парламенты оказались неэффективны во взаимодействии с Комиссией ЕС. За последние восемь лет функционирования СКМ Комиссией ЕС был отозван только один законопроект; во всех трех случаях инициирования «желтых карт» (2012, 2013 и 2016 гг.) национальным парламентам так и не удалось добиться от Комиссии ЕС признания обоснованности заявленных ими в мотивированных заключениях возражений («субсидиарных возражений»). Поэтому национальные парламенты, обеспечивая подотчетность правительств, которые формируют Совет, тем самым создают себе ценную возможность налаживания политического диалога с Комиссией ЕС через своих представителей в Совете. Если Комиссия не принимает во внимание их «субсидиарные возражения», национальные парламенты могут «разрешить» таковые через Совет.

Таким образом, в рамках СКМ Совет может играть роль «приводного ремня» между национальными парламентами и Комиссией ЕС (не заменяя ее при этом). С теоретической стороны, это ни в коей мере не искажает сложившееся в праве ЕС понимание и применение субсидиарности как «политического принципа на законодательной арене»<sup>46</sup>, «ограничивающего реализацию законодательных прерогатив Союза»<sup>47</sup>. С прак-

<sup>45</sup> Jans T., Piedrafita S. The Role of National Parliaments in European Decision Making [Электронный ресурс]: // URL: [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111616\\_Art3\\_Eipascoop2009\\_01.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111616_Art3_Eipascoop2009_01.pdf) (дата обращения: 13.08.2016)

<sup>46</sup> Berman G.A. Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States // Columbia Law Review. 1994. Issue 2. P. 331–456.

<sup>47</sup> Более подробно об этом см.: Cooper I. Op. cit. P. 281–304; Davies G. Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time // Common Market Law Review. 2006. Issue 1. P. 63–84; Kumm M. Con-

тической стороны, без внесения каких-либо изменений в учредительные договоры ЕС можно избежать некоторых недостатков действующего порядка рассмотрения Комиссией ЕС мотивированных заключений национальных парламентов<sup>48</sup>.

## Некоторые выводы

Как указывают авторы одного из докладов, «самым уникальным в опыте Европейского Сообщества явилось то, что его участникам удалось выработать принципы и создать соответствующие механизмы, посредством которых они обеспечивают равновесие между общими и сепаратными интересами»<sup>49</sup>. Одним из таких принципов в праве ЕС выступает принцип субсидиарности, который не отдает предпочтений и не создает презумпций решениям как более «лучшим» какого-либо уровня власти<sup>50</sup>, но «требует баланса за счет сравнительной эффективности таковых»<sup>51</sup>. Образно выражаясь, субсидиарность может работать как «вверх» (в пользу центра), так и вниз (в пользу более мелких единиц). Результат, получаемый в каждом конкретном случае, будет зависеть от оценки способности более мелких единиц «справляться эффективно с решением возлагаемых задач»<sup>52</sup>.

Применяясь преимущественно в сфере совместной компетенции ЕС и его государств-членов, принцип субсидиарности поддерживает равновесие между регулируемыми прерогативами указанных двух уровней власти за счет своей гибкости, «которая дает возможность в соответствии с необходимыми обстоятельствами расширять деятельность интеграционного образования [ЕС] в пределах его полномочий и, напротив, ограничивать или прерывать ее если действия интеграционного образования [ЕС] уже не являются оправданными»<sup>53</sup>. При всей его гибкости, динамичности (возможно, по этой причине в праве ЕС до сих пор отсутствуют четкие критерии его применения)

---

stitutionalizing Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union // *European Law Review*. 2006. Issue 4. P. 503–533; *Louis J.-V. National Parliaments and the Principle of Subsidiarity: Legal Options and Practical Limits*// *European Constitutional Law Review*. 2008. Issue 3. P. 429–459; *Schütze R. Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?* // *Cambridge Law Journal*. 2009. Issue 3. P. 525–536.

<sup>48</sup> Сегодня ситуация такова, что при возбуждении процедуры «желтой карты» Комиссии ЕС (в соответствии с нормами Протокола) предстоит оценивать соответствующий проект законодательного акта на предмет его соответствия принципу субсидиарности, и, если данный проект исходит от нее самой (что имеет место в подавляющем большинстве случаев), то Комиссия оказывается в щекотливом положении, поскольку при подготовке и внесении данного проекта она уже дала его комплексную оценку, в том числе на предмет соответствия принципу субсидиарности (о чем говорится в сопроводительном документе — так называемом «Докладе об оценке воздействия»). С учетом этого не удивительно, что во всех трех случаях возбуждения «желтых карт» Комиссия ЕС занимала по отношению к национальным парламентам оборонительную позицию.

<sup>49</sup> Глобальное управление: возможности и риски / отв. ред. В.Г. Барановский, Н. И. Иванова. М., 2015. С. 210 [Электронный ресурс]: // URL: [http://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2015/2015\\_009\\_full.pdf](http://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2015/2015_009_full.pdf) (дата обращения: 13.01.2017)

<sup>50</sup> UK House of Lords. European Union Committee. *The Role of National Parliaments in the European Union*: Report. London, 2014. P. 26.

<sup>51</sup> *Breton A., Cassone A., Frascini A. Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation* // *International Journal of Law and Economics*. 1998. Vol. 19. P. 21.

<sup>52</sup> *Lenaerts K., Nuffel P. European Union Law*. London, 2011. P. 134.

<sup>53</sup> *Энтин Л.М., Энтин М.Л., Трыканова С.А., Орина И.В. Актуальные проблемы европейского права*. М., 2008. С. 67.

принцип субсидиарности «трудно операционализировать»<sup>54</sup>. Субъекты законодательного процесса ЕС подвержены различным политическим взглядам при решении вопроса, на каком уровне (наднациональном или национальном) лучше осуществить регулирование искомых отношений. Поэтому принцип субсидиарности выступает в законодательном процессе ЕС скорее в качестве принципа, «структурирующего политическую риторiku»<sup>55</sup> (в свете ограничения наднационального регулирования), нежели в качестве «действенного ограничителя» действий наднационального законодателя.

По оценкам исследователей, принцип субсидиарности оперирует в праве ЕС в качестве «двойственной, неопределенной нормы, преимущественно предлагающей стандарт политического поведения для легитимации законодательных действий ЕС»<sup>56</sup>. Фактически и сам СКМ, предназначенный для имплементации принципа субсидиарности в законодательном процессе ЕС, работает только через политический диалог национальных парламентов как с институтами ЕС, реализующими его законодательные прерогативы, так и друг с другом.

Хотя национальные парламенты выражают свои мнения индивидуально, взаимодействия между ними при реализации СКМ нельзя отрицать. Все три «желтые карты» были ожидаемым результатом «сети», сложившейся между национальными парламентами как минимум с 2006 г.<sup>57</sup> При этом, как оценивает Комиссия ЕС, «координация между ними [национальными парламентами] остается проблемой»<sup>58</sup>. Несмотря на признанную пост-лиссабонскую тенденцию к демократизации законодательного процесса ЕС (за счет прямой вовлеченности национальных парламентов), нельзя заключить, что национальные парламенты функционируют в качестве единого блока, реализующего в законодательном процессе функции, по терминологии И. Купера, «виртуальной третьей палаты»<sup>59</sup>. В каждом национальном парламенте существует собственная, уникальная система мониторинга соблюдения принципа субсидиарности. Национальные парламенты используют различные процедурные правила подготовки мотивированных заключений, следуют различным политическим приоритетам при выборе подлежащего проверке на соответствие принципу субсидиарности проекта законодательного акта ЕС и применяют различные критерии при его оценке. По сути, сегодня в законодательном процессе ЕС применяется 28 национальных парламентских моделей субсидиарной проверки проектов законодательных актов ЕС, в рамках которых отсутствует единое

<sup>54</sup> *Syrpis Ph.* In Defense of Subsidiarity // Oxford Journal of Legal Studies. 2004. Vol. 24. P. 330.

<sup>55</sup> *Constantin S.* 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. Zagreb, 2008. Vol. 4. P. 171 [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.cyelpl.com/index.php/cyelpl/article/view/57/48> (дата обращения: 13.08.2016)

<sup>56</sup> *Kersbergen K.V., Verbeek B.* The Politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union // European Journal of International Relations. 2007. Vol. 13. P. 224.

<sup>57</sup> С 2006 г. Комиссия ЕС развивает отношения с парламентами государств-членов в рамках платформы «политического диалога». Комиссия ЕС направляет национальным парламентам проекты всех ее законодательных инициатив. С вступлением в силу Лиссабонского договора эта работа осуществляется параллельно с СКМ. Именно поэтому в ст. 4 Протокола заложено, что в рамках СКМ проекты всех законодательных актов ЕС (а не только затрагивающих регулирование сфер совместной компетенции) в обязательном порядке направляются институтами ЕС национальным парламентам.

<sup>58</sup> Более подробно об этом см.: European Commission. Annual Report 2012 on Subsidiarity and Proportionality. COM (2013) 566 final. 30 July 2013 [2.2].

<sup>59</sup> Более подробно об этом см.: *Cooper I.* A “Virtual Third Chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon // West European Politics. 2012. Issue 3. P. 441–465; *Cooper I.* Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union // Journal of European Integration. 2013. Issue 5. P. 53–546.

понимание принципа субсидиарности, его соотношения с иными компетенционными принципами, применяемыми в праве ЕС. По большому счету, гетерогенность в применении национальными парламентами СКМ выступает одним из главных препятствий к их согласованному, а, значит, и более результативному участию в контроле реализации законодательных прерогатив ЕС, и ее преодоление выступает одной из главных задач дальнейшего развития наднациональной правовой интеграции в ЕС.



## Библиография

Интернационализация конституционного права в условиях глобализации: труды Института государства и права Российской академии наук. 2014. № 6. М.: Институт государства и права РАН, 2014. 177 с.

Мюллер-Графф П.-К. Лиссабонский договор в системе первичного права Европейского союза // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2008. № 1. С. 80–99.

Хольцингер Г. Конституционное государство в Европейском союзе / Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной конференции к 20-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.Д. Зорькин. М.: Норма, 2014. 480 с.

Энтин Л.М. Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М.: Аксиома, 2009. 220 с.

Breton A., Cassone A., Frascini A. Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation // International Journal of Law and Economics. 1998. Vol. 19. P. 21–51.

Berman G.A. Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States // Columbia Law Review. 1994. Vol. 94. Issue 2. P. 331–456.

Cooper I. A “virtual third chamber” for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon // West European Politics. 2012. Vol. 35. Issue 3. P. 441–465.

Cooper I. Bicameral or tricameral? National parliaments and representative democracy in the European Union // Journal of European Integration. 2013. Issue 5. P. 530–546.

Cooper I. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU // Journal Common Market Studies. 2002. Issue 2. P. 281–304.

Cornell A. and Goldoni M. (eds.) National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon. Oxford: Hart, 2017. 384 p.

Davor J. Representative Democracy across Levels? National Parliaments and EU Constitutionalism / Croatian Yearbook of European Law and Policy. 2012. Available at: URL: <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/132/96> (дата обращения: 15.12.2016)

Dashwood A. Relationship between Member States and the European Union / European Community // Common Market Law Review. 2004. Issue 2. P. 355–381.

Fabbrini F. The principle of Subsidiarity: Courts Working Paper Series. № 66. 2016. 25 p.

Kersbergen K.V., Verbeek B. The Politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union // European Journal of International Relations. 2007. Vol. 13. P. 217–224.

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. Issue 4. P. 846–895.

---

## Legal Integration in the EU and its “National” Aspect



**Oksana Pimenova**

Head, Section for Cooperation with Federal Bodies, Council of Federation, Federal Assembly of the Russian Federation, Candidate of Juridical Sciences. Address: 26 Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow 103426, Russia. E-mail: [oxana\\_krasnova@mail.ru](mailto:oxana_krasnova@mail.ru)





## Abstract

In the article, the author studies issues related to the execution of supranational regulatory powers and protection of national interests in the EU. The purpose of the article is to assess the EU legislative process against the background of application of subsidiarity as a principle of protection of national legislative powers in the areas of non-exclusive competence of the EU. The author has used argumentative, empirical, logical and normative methods of research. At the same time, due to the insufficient legislation and inadequate judicial enforcement of the subsidiarity principle, the author mainly relies on the argumentative research method in her conclusions. Thus, the author justifies the statement that the subsidiarity control mechanism established by the Lisbon Treaty has not yet become an effective tool for national parliaments to play an important role in the EU legislative process. The subsidiarity principle expected to be applied through this mechanism works rather as a principle «for structuring the political discourse» on the EU legislative arena and does not really limit the legislative power of the EU. However, the current weakness of national parliaments in their dialogue with the EU Commission (as a main source of legislative initiatives at the European level) may be successfully counterbalanced by cooperation between national parliaments and their national governments whose members make up the EU Council — a supranational institution acting as a European legislator along with the European Parliament. The Monti II case demonstrated that Council members, while remaining politically accountable to their national parliaments, could successfully function as a “transmission belt” between the EU Commission and national parliaments in the subsidiarity control mechanism allowing parliaments to have a meaningful effect on the process of execution of EU legislative powers.



## Keywords

supranational legal integration; EU law; subsidiarity principle; regulating powers; EU Council; EU legislative process; democratic legitimacy; subsidiarity control mechanism; «yellow card»; Monti II project.

Citation: Pimenova O.I. (2017) Legal Integration in the European Union and Its “National” Aspect. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 3, pp. 136–153 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.136.153



## References

- Berman G. (1994) Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the EC and the US. *Columbia Law Review*, issue 2, pp. 331–456.
- Breton A., Cassone A., Frascini A. (1998) Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation. *International Journal of Law and Economics*, vol. 19, pp. 19–51.
- Cooper I. (2013) Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union. *Journal of European Integration*, issue 5, pp. 530–546.
- Cooper I. (2012) A Virtual “Third Chamber” for EU? National Parliaments after the Treaty of Lisbon. *West European Politics*, issue 3, pp. 441–465.
- Cooper I. (2002) Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and Logic of Arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies*, issue 2, pp. 281–304.
- Cornell A., Goldoni M. et al. (2017) *The National and Regional Parliaments in the European Union Legislative Procedure Post-Lisbon*. Oxford: Hart, 384 p.
- Dashwood A. (2004) The Relationship between Member States and the European Union /Community. *Common Market Law Review*, issue 2, pp. 355–381.
- Davor J. (2012) Representative Democracy Across Levels? The National Parliaments and the European Union Constitutionalism. *The Croatian Yearbook of European Law and Policy*. Vol. 8. Available at: URL: <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/132/96> (accessed: 15.12.2015)
- Entin L.M. (2009) *Pravo Evropejskogo souza. Novy etap evolutcii 2009–2017* [The Law of EU: a New Stage of Evolution 2009–2017]. Moscow: Aksioma, 220 p. (in Russian)

Fabbrini F. (2016) *The Principle of Subsidiarity: Courts*. Working Paper Series № 66.

Holtzinger K. (2014) Konstitucionnoe gosudarstvo v evropeyskom souze [The Constitutional State in the EU]. *Modern Constitutionalism: Challenges and Prospects*. Materials of Conference to 20<sup>th</sup> Anniversary of Russian Constitution. Ed. by V. Zorkin. Moscow: Norma, 480 p. (in Russian)

Internatsionalizatsia konstitucionnogo prava v usloviyakh globalizatsii (2014) *Trudy Instituta gosudarstva i prava* [The Internationalization of Constitutional Law during Globalization. Proceedings of State and Law Institute]. Issue 6. Moscow: Institute of State and Law.

Kersbergen K., Verbeek B. (2007) Politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the EU. *European Journal of International Relations*, vol. 13, pp. 217–224.

Lenarts K. (1993) The Principles of Subsidiarity and the environment in the European Union: Keeping Balance of Federalism. *Fordham International Law Journal*, issue 4, pp. 846–895.

Mueller-Graff (2008) Lissabonkiy dogovor v sisteme pervichnogo prava Evropeyskogo Souza [The Lisbon Treaty in a System of Original Law of EU]. *Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 80–99.