

# Принцип субсидиарности в Европейском союзе: перипетии практического применения

---



**О.И. Пименова**

отдел 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**

Предметом исследования выступают два аспекта практического применения принципа субсидиарности в ЕС — правовой (судебный) и политический. В рамках первого аспекта автор выявляет тенденции в качественном развитии (изменении) оценки соблюдения принципа субсидиарности в законодательных актах ЕС, даваемой Судом ЕС в его решениях, принятых после вступления в силу Маастрихтского договора. В рамках второго аспекта автор исследует роль национальных парламентов государств ЕС в контроле соблюдения принципа субсидиарности в законодательном процессе ЕС. Посредством контент-анализа основных судебных и регулирующих документов ЕС автор развивает гипотезу, что межинституциональное измерение практического применения принципа субсидиарности наиболее полно отвечает динамическому характеру и смешанной политико-правовой природе данного принципа. Аргументируется, что соблюдение принципа субсидиарности должно обеспечиваться не за счет последовательного его применения правовым (Судом ЕС) и политическими (национальными парламентами, Европейским парламентом, Советом ЕС и Комиссией ЕС) институтами, а в результате их межинституционального взаимодействия. Автор формулирует практические рекомендации для национальных парламентов, которые могли бы в значительной степени добиться учета своих возражений по поводу соблюдения принципа субсидиарности в законодательных актах ЕС, но не путем возбуждения процедур «желтой» и «оранжевой» карт в отношении уже выпущенных институтами ЕС законопроектов, а через развитие с ними политического диалога на ранних этапах законодательного процесса, когда соблюдение принципа субсидиарности могло бы обеспечиваться без ущерба политическому влиянию законодательных институтов ЕС. Например, развитию диалога между национальными парламентами и Комиссией ЕС могла бы способствовать процедура «зеленой карты», возбуждаемая национальными парламентами на этапе подготовки законопроекта Комиссией ЕС, в рамках которой национальные парламенты заявляли бы о своих субсидиарных возражениях ранее вынесения законопроекта на рассмотрение законодателя, повышая свои шансы быть услышанными и принятыми всерьез. Дополняя процедуры «желтой» и «оранжевой» карт, «зеленая карта» могла бы способствовать формированию «трехуровневого» субсидиарного контрольного механизма по разрешению национальных субсидиарных возражений на всех стадиях законодательного процесса ЕС, трансформируя национальные парламенты из «надзирателей» субсидиарности в партнеров, работающих вместе с Комиссией ЕС по регулированию интеграционных отношений.

---



## Ключевые слова

Европейский союз; принцип субсидиарности; судебный контроль; национальные парламенты; межинституциональный диалог; субсидиарный контрольный механизм; «зеленая карта».

**Для цитирования:** Пименова О.И. Принцип субсидиарности в Европейском союзе: перипетии применения // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 144–163.

УДК: 341

DOI: 10.17323/2072-8166.2019.4.144.163

## Введение. Природа принципа субсидиарности

Будучи для одних «словом, спасшим Маастрихт» [Cass D., 1992: 1107], а для других — всего лишь «текстовой небрежностью» [Schütze R., 2009: 250], принцип субсидиарности вызывает дискуссии в экспертной среде ЕС по поводу своей практической полезности или, напротив, вредности. Так, одни исследователи видят в нем «ошибочную идею в ошибочном месте в ошибочное время», «угрожающую суверенитету национальных государств» [Davies G., 2006: 63], либо, напротив, «ослабляющую наднациональную власть» [Toth A., 1992: 1079] и в целом «идущую вразрез с европейским интеграционным процессом» [Estella A., 2002: 3]. Другие считают его «краеугольным камнем правовой архитектуры ЕС», «функциональным принципом осуществления [регулирующих] полномочий на наиболее подходящем уровне управления», который дает ЕС «ценный метод установления эффективного и в то же время гибкого баланса полномочий между ЕС и его государствами-членами» [Fabbrini F., 2016: 213].

При всей противоречивости подходов к принципу субсидиарности он действительно неоднозначен, но, как говорится, тем и хорош. Данный принцип «не отдает предпочтений и не создает презумпций решениям как более лучшим какого-либо уровня власти» [UK House of Lords European Union Committee, 2014: 26], но «требует баланса за счет сравнительной эффективности таковых». По словам А. Эстеллы, он имеет «двойственную природу» (Estella A., 2002: 177), справедливо представляя в работах большинства исследователей как «концепция с двумя лицами» [Schütze R., 2009: 246], которая может работать как вверх, так и вниз. Результат, получаемый каждый раз, будет зависеть от способности нижестоящих единиц «справляться с решением возложенных задач» [Lenaerts K., Nuffel P., 2011: 134].

С вступлением в силу в 1993 году Маастрихтского договора принцип субсидиарности получил в ЕС статус правовой нормы, применяемой прак-

тически во всех сферах наднационального регулирования интеграционных отношений (кроме сферы исключительного ведения ЕС) и подлежащей юрисдикционной защите. Однако этот шаг авторов европейской интеграции (вернее, учредительного договора), несмотря на свою важность в части определения статуса принципа субсидиарности в праве ЕС, не внес ясности в вопросы применения данного принципа.

По сегодняшний день не утихают споры о природе принципа субсидиарности. Г. Дэвис [Davies G., 2015], П. Кивер [Kiiver P., 2012], Ф. Фаббрини и К. Гранат [Fabbrini F., Granat K., 2013] считают субсидиарность правовым принципом, тогда как И. Купер [Cooper I., 2013; 2015], Дж. Луис [Louis J.-V., 2008], Р. Шульц [Schütze R., 2009] видят в нем политическую природу. Первые фокусируются преимущественно на исследовании роли правового института — Суда ЕС в применении принципа субсидиарности, вторые — на роли политических институтов (обычно национальных парламентов) в его применении, равно как и на межинституциональном взаимодействии. В конечном итоге «правоведы» стремятся выяснить, каким образом принцип субсидиарности влияет на качество законодательства как результата законодательного процесса ЕС, тогда как «политиковеды» сосредотачивают свои усилия на поиске возможностей более эффективного применения принципа субсидиарности в ходе самого законодательного процесса ЕС за счет средств межинституционального взаимодействия. При этом между ними отсутствует единое понимание ответа на вопрос, должен ли принцип субсидиарности применяться правовыми или политическими институтами?

Автор статьи полагает, что, *с правоприменительной точки зрения, принцип субсидиарности имеет смешанную политико-правовую природу, поскольку применяется последовательно политическими и правовым институтами.* Так, Маастрихтский договор (1992) привлек в качестве субъекта применения принципа субсидиарности Суд ЕС, Амстердамский договор (1997) — Комиссию ЕС, предписав ей необходимость «консультаций, мотиваций, информирования и публикаций», Лиссабонский договор (2007) — национальные парламенты государств-членов ЕС. Если исходить из исключительно правовой природы принципа субсидиарности, то решающая роль в его применении должна выполняться Судом ЕС. Если же, напротив, брать во внимание только политическую сторону принципа субсидиарности, то он должен применяться только политическими институтами и контроль его соблюдения не может носить последующего характера, то есть осуществляться в отношении вступившего в силу акта ЕС. Однако в действительности контроль соблюдения принципа субсидиарности осуществляется как в ходе законодательного процесса ЕС (политическими институтами), так и после его завершения (Судом ЕС), т.е. носит как предварительный, так и последующий характер. Более того, ни один из применяющих принцип субсидиарности институтов не

имеет последнего слова в его применении, и даже Суд ЕС, как единственный толкователь и окончательный применитель права ЕС, воздерживается от его произнесения. Почему? Попытаемся ответить на этот и некоторые другие вопросы практического применения принципа субсидиарности в ЕС через контент-анализ основных судебных и регулирующих документов.

## **1. Об «учредительном регулировании» принципа субсидиарности**

Принцип субсидиарности получил последовательное правовое развитие в учредительных актах ЕС. Не именуясь таковым, принцип субсидиарности впервые получил нормативное закрепление в ст. 130г (4) Римского договора (1957) в контексте отношений в сфере охраны окружающей среды. Указанная статья, воспринятая затем Единым европейским актом (1986), вводила тест сравнительной эффективности действий Сообщества и действий его государств-членов по достижению предусмотренных экологических целей и являлась «более продуманной версией критерия, согласно которому законодательство Сообщества должно было соответствовать статье 235 Римского договора о том, что действия Сообщества должны доказывать свою необходимость» [Lenaerts K., 1993: 859]. По словам возглавлявшего в то время Комиссию ЕС Ж. Делора, «текст [Единого европейского акта] об охране окружающей среды ... это тот обрывок, который, несомненно, будет принят всеми единогласно, поскольку каждому позволит делать то, что он считает должным» [Golub J., 1996: 690]. Это стало первым важным шагом на пути к закреплению субсидиарности в качестве основополагающего принципа реализации компетенции ЕС.

Вторым важным шагом в правовом развитии субсидиарности стало принятие Маастрихтского договора, с вступлением в силу которого данный принцип был распространен на все сферы отношений, не подпадающие под исключительную компетенцию ЕС (а не только на отношения в сфере охраны окружающей среды). Маастрихтский договор обеспечил принципу субсидиарности судебную защиту, но при этом ничего не сказал о процедурах и субъектах досудебного применения принципа субсидиарности. В значительной мере этот пробел был восполнен Амстердамским договором. Приложением к нему стал Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности, в рамках которого подробно раскрывались критерии применения принципа субсидиарности<sup>1</sup> и процедуры его соблюдения в законодательном процессе ЕС. Основным субъектом применения принципа

<sup>1</sup> Их еще именуют Амстердамскими «операционными критериями» и они включают три теста – национальной недостаточности средств, сравнительной наднациональной эффективности и транснациональности проблемы.

субсидиарности выступала Комиссия ЕС как институт ЕС, от которого исходит наибольшее количество законопроектов. На нее возлагалось осуществление «консультаций, мотиваций, информирования и публикаций»<sup>2</sup> при подготовке законопроектов ЕС по вопросам регулирования интеграционных отношений, не отнесенных к исключительному ведению ЕС. При этом Амстердамский договор ничего не говорил о роли Суда ЕС в применении принципа subsidiarity, наверное, потому что это было бы излишним с точки зрения новизны.

В отличие от своих предшественников, Лиссабонский договор уделяет значительно больше внимания процедурным аспектам применения принципа subsidiarity в законодательной деятельности ЕС, в связи с чем в литературе даже появились соображения об угрозе пост-лиссабонской «дематериализации принципа subsidiarity» [Terrinha L., 2017: 3]. На основании Протокола о применении принципов subsidiarity и пропорциональности, принятого вместе с Лиссабонским договором (далее — Протокол), в ЕС учреждается так называемый subsidiarity control mechanism (далее — Механизм) в целях предварительного (в ходе законодательного процесса) контроля над соблюдением принципа subsidiarity в проектах законодательных актов ЕС. Этот контроль отдается в руки национальных парламентов, которые впервые на учрежденном уровне вовлечены в законодательный процесс ЕС и, по расхожему выражению И. Купера, призваны стать «сторожевыми псами» [Cooper I., 2006: 283] subsidiarity. Видимо, не удовлетворившись результатами самоконтроля, проводимого институтами ЕС при подготовке и принятии законопроектов, с одной стороны, и не возлагая больших надежд на судебный контроль соблюдения принципа subsidiarity в действиях институтов ЕС с другой, авторы Лиссабонского договора решили обратиться к национальным парламентам как акторам наднациональной интеграции, которые, по словам Ф. Фаббрини, более чем кто-либо способны «прочувствовать издержки передачи компетенции на уровень ЕС» [Fabbrini F., 2016: 291].

Исходя из материального определения принципа subsidiarity, введенного Маастрихтским договором и практически без изменений воспринятого Лиссабонским договором<sup>3</sup>, «Союз в сферах, которые не относятся к

---

<sup>2</sup> В частности, Комиссии ЕС предписывалось: проводить консультации перед подготовкой законопроектов ЕС, обосновывать данные законопроекты на предмет соответствия их принципу subsidiarity, принимать меры по минимизации финансовых и административных издержек разрабатываемого законодательства ЕС, могущих возникнуть в ходе его применения на территории государств-членов ЕС, а также готовить и направлять на рассмотрение других институтов ежегодные доклады о применении принципов subsidiarity и пропорциональности в ЕС.

<sup>3</sup> Лиссабонский договор усилил определение принципа subsidiarity лишь указанием на необходимость учета при оценке достаточности средств, находящихся в распоряжении государств-членов ЕС, «регионального» и «местного» аспектов достижения целей предполагаемого действия.

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». Данное положение *in globo* содержит тест сравнительной эффективности действий ЕС и действий его государств-членов, который, однако, не играет решающей роли при практической оценке необходимости действий со стороны ЕС. Во внимание принимается лишь способность государств-членов ЕС к достижению поставленной цели. Если средства, доступные всем государствам-членам ЕС, достаточны, чтобы достигнуть цель предполагаемого действия, но действия ЕС эффективнее в силу «эффекта экономии, вызванного эффектом масштаба», то, тем не менее, ЕС не приобретает права приоритетного действия. Иными словами, мера действий ЕС, реализуемых в соответствии с Лиссабонской редакцией принципа субсидиарности, должна быть ограничена тем, что необходимо для заполнения «policy gap»<sup>4</sup>, оставленного государствами-членами как следствие их частичной или полной неспособности достичь цели предполагаемого действия. Остаточные регулирующие прерогативы членов ЕС не должны быть затронуты более чем необходимо, чтобы и ЕС, и его члены действовали эффективно, в духе лояльного сотрудничества друг с другом. Процедурно это достигается путем обоснования предполагаемых действий ЕС с точки зрения необходимости их совершения (обоснование).

Согласно ст. 5 Протокола «каждый проект законодательного акта должен содержать доводы, позволяющие сделать вывод о том, что его цель может быть лучше достигнута на уровне ЕС. Эти доводы должны опираться на качественные и, по мере возможности, на количественные показатели». Обоснование включается, как правило, в преамбулу проекта законодательного акта ЕС и выступает важнейшим процедурным аспектом применения принципа субсидиарности, контроль в отношении которого ведется как политическими институтами в ходе законодательного процесса ЕС (о чем будет сказано ниже), так и правовым институтом — Судом ЕС, но уже не в ходе законодательного процесса ЕС, а по его завершении.

## **2. О судебном контроле соблюдения принципа субсидиарности**

Отсутствие обоснования или его недостаточность может повлечь отмену Судом ЕС законодательного акта на основании нарушения им принципа субсидиарности (ст. 8 Протокола). С момента вступления в силу Маастрихт-

<sup>4</sup> Политического разрыва (англ.)

ского договора, когда принцип субсидиарности получил юрисдикционную защиту, ни один законодательный акт ЕС, оспаривавшийся в связи с недостаточным характером его обоснования, не был отменен Судом ЕС по основанию нарушения им принципа субсидиарности.

За более чем два десятилетия имело место около 10 исков в связи с нарушениями законодательными актами ЕС принципа субсидиарности [Craig P., 2012: 80]. В ходе их рассмотрения Суд ЕС, по оценкам экспертов, применял принцип субсидиарности «в формальной и осторожной форме» [Delehanty M., 2010: 137]; [Lindseth P., 2014: 558], используя его, по словам Г. де Бурки, в качестве «инструмента низкой интервенции и минимальной проверки» [Burca de G., 1998: 225]. Вынося решения по таким делам, Суд ЕС, как правило, оценивал соблюдение принципа субсидиарности с точки зрения наличия или отсутствия обоснования, не вдаваясь в рассмотрение и оценку содержания обоснования и, таким образом, избегая анализа материальных норм о «достаточности средств», находящихся в распоряжении государств-членов ЕС, и о «лучшем достижении» цели предполагаемого действия на уровне Союза.

В лучшем случае Суд ограничивался констатацией содержания преамбулы законодательного акта<sup>5</sup>, полагаясь в вопросе о необходимости действий на уровне Союза полностью на мнение самих институтов ЕС, подготовивших оспаривавшийся законопроект<sup>6</sup>, в худшем — голословным заявлением ответчика (обычно Комиссии ЕС или Совета ЕС) о том, что «цели планируемых мер со всей очевидностью будут лучше достигнуты ЕС»<sup>7</sup>, не требуя при этом представления каких-либо «качественных или количественных показателей», подтверждающих соблюдение принципа субсидиарности, как того, в частности, требует ст. 5 Протокола<sup>8</sup>.

Нельзя не отметить, что в 2016 г., вынося **решение по делу Philip Morris Brands SARL and Others v. Secretary of State for Health**<sup>9</sup>, Суд ЕС указал, что оценка соответствия оспариваемого законодательного акта ЕС принципу субсидиарности «должна осуществляться не только исходя из содержания самого акта и прилагаемых к нему документов, но также исходя из [политического] контекста и обстоятельств рассмотрения данного дела». Очевидна позитивная (не ограничивающаяся формально-юридическими форму-

---

<sup>5</sup> Case C-377/98, *Netherlands v Parliament and Council*; Case C-491/01, *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco*. Available at: <http://www.curia.europa.eu> (дата обращения: 13.08.2016)

<sup>6</sup> Case C-176/09, *Luxembourg v Parliament and the Council*. Available at: <http://www.curia.europa.eu> (дата обращения 13.08.2016)

<sup>7</sup> Case C- 84/94, *UK v Council*. Available at: <http://www.curia.europa.eu> (дата обращения 13.08.2016)

<sup>8</sup> Case 233/94, *Federal Republic of Germany v European Parliament & Council of the European Communities*. Available at: <http://www.curia.europa.eu> (дата обращения 13.08.2016)

<sup>9</sup> Case C-547/14, *Philip Morris Brands SARL and Others v. Secretary of State for Health*. Available at: <http://www.curia.europa.eu> (дата обращения 13.08.2016)

лировками) динамика в изложении Судом ЕС своей позиции в отношении оценки соблюдения принципа субсидиарности в законодательных актах ЕС, но в целом Суд ЕС относится к принципу субсидиарности как к категории, не требующей сугубо юридической оценки. Это можно понять, хотя за это Суд ЕС и обвиняется экспертами в «судейской политической деятельности» [Burca de G., 1998: 234].

Использование принципа субсидиарности всегда сопряжено с необходимостью учета специфики ситуации и ее ресурсного контекста, который меняется во времени, делая практически невозможной (да и нецелесообразной) адекватную правовую оценку. Как в связи с этим отмечает А. Делкамп, этот принцип «оставляет фактические условия его применения открытыми, означая, что таковые могут весьма варьироваться в зависимости от обстоятельств времени и места» [Delcamp A., 1993: 609]. Весьма показательно, что несмотря на признание его правовой природы и последовательное закрепление в нормах учредительных актов ЕС, однозначные материально-правовые критерии применения принципа субсидиарности в праве ЕС до сих пор отсутствуют. Поэтому решение вопроса о соблюдении принципа субсидиарности вполне естественным образом перемещается из плоскости правовых оценок в плоскость целесообразности и усмотрения правоприменителя.

Призывы к более «взыскательной судебной проверке соблюдения принципа субсидиарности» [Kumm M., 2006: 525] чреваты рисками нарушения институционального баланса в процессе принятия законодательных актов ЕС. В многоуровневой управленческой системе ЕС в решении вопроса, на каком уровне (наднациональном или национальном) лучше осуществлять регулирование искомых отношений, участвуют различные политические институты — субъекты законодательного процесса Союза, приверженные различным политическим взглядам. В частности, Комиссия ЕС проводит анализ соблюдения принципа субсидиарности на этапе подготовки проекта законодательного акта ЕС (и включает соответствующие данные в специальный сопроводительный документ к законопроекту — Доклад оценки регулирующего воздействия), а Совет ЕС и Европейский парламент при рассмотрении законопроекта ЕС (поправок к нему) также дают оценки соблюдения принципа субсидиарности (в рамках собственных оценок регулирующего воздействия) и учитывают их результаты при соответствующих голосованиях). Если Суд ЕС, вынося свое решение по уже принятому Советом ЕС и (или) Европейским парламентом законодательному акту ЕС, оспариваемому на предмет соответствия его принципу субсидиарности, будет давать правовые оценки соблюдения данного принципа политическими институтами ЕС (подготовившими и принявшими данный акт), то это «потенциально поставит его [Суд ЕС] против воли квалифицированного большинства в Совете

и против воли большинства в Европейском парламенте» [Craig P., 2012: 81], дав поводы для обвинения его в «оголтелом судебном активизме» [Toth A., 1994: 48].

Такая «самостоятельность» Суда ЕС в решении, по своей сути, политического вопроса о выборе надлежащего уровня реализации законодательных прерогатив ЕС подорвет систему многоуровневой представительной демократии, сложившуюся в Союзе и обеспечивающую «двухуровневую» легитимацию законодательных актов ЕС: Европейского парламента как представителя граждан ЕС и Совета ЕС как представителя национальных правительств, несущих ответственность перед своими парламентами или непосредственно гражданами национальных государств. Поэтому «Суду ЕС не стоит низвергать результаты демократических дебатов» [Fabbrini F., 2014: 108] ни в Совете, ни в Европейском парламенте. На деле так и происходит. Суд ЕС считается с мнением, согласованным в ходе законодательного процесса ЕС между тремя политическими институтами ЕС — Комиссией ЕС, Советом ЕС и Европейским парламентом.

Определенно, в системе, базирующейся на правовых и демократических ценностях, нельзя пренебрегать правом судебного органа указывать на ошибки законодателя в соблюдении им правил и процедур при реализации своих регулирующих прерогатив, но при этом, как показывает практика ЕС, судебный контроль — это не единственный путь, посредством которого может гарантироваться соблюдение правил и процедур в процессе принятия политическими институтами политических решений. Сам законодательный процесс ЕС, который отличается многополярностью и трудностью согласования позиций его участников, дает наиболее действенные средства контроля реализации законодательной компетенции ЕС в соответствии с принципом субсидиарности. Необходимость в принятии законодательного акта ЕС, его пригодность для достижения поставленной цели регулирования «могут быть гораздо адекватнее оценены во взаимодействии различных институтов ЕС» [Fabbrini F., Granat K., 2013: 123], нежели единолично Судом ЕС, что вполне отвечает динамическому характеру принципа субсидиарности.

### **3. О политическом контроле соблюдения принципа субсидиарности**

Сегодня в законодательном процессе ЕС одним из средств разноуровневого и межинституционального взаимодействия его участников выступает учрежденный Лиссабонским договором Механизм, в рамках которого его инициаторы — национальные парламенты — мотивируют свои позиции о соблюдении принципа субсидиарности и остаются открытыми для убеждения друг друга.

Механизм по его природе не нацелен на повышение эффективности применения субсидиарности как правового принципа. Напротив, его первоочередная цель состоит в «урегулировании [политических] разногласий по поводу корректного применения принципа субсидиарности через продвинутый межинституциональный диалог» [Horsley T., 2012: 269], способствуя, тем самым, внесению плюрализма в законодательный процесс Союза. Проще говоря, Механизм работает только через диалог национальных парламентов как между собой, так и с институтами ЕС, реализующими его законодательные прерогативы.

В зависимости от количества заключений о нарушении принципа субсидиарности (мотивированные заключения), направляемых национальными парламентами в отношении проекта законодательного акта ЕС в адрес института ЕС, его подготовившего (как правило, это Комиссия ЕС), предусматривается применение в рамках Механизма двух процедур — процедуры «желтой карты» и процедуры «оранжевой карты» (ст. 7 Протокола). За период после вступления в силу Лиссабонского договора национальными парламентами было инициировано 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>10</sup> (проект Монти II); в октябре 2013 г. — в отношении проекта регламента об учреждении Европейской прокуратуры<sup>11</sup>; в мае 2016 г. — в отношении поправок в директиву о перемещенных работниках<sup>12</sup>. По результатам их возбуждения был отозван один законопроект — проект Монти II. На подавляющее большинство законопроектов ЕС мотивированные заключения национальными парламентами не направляются.

В рамках Механизма национальные парламенты оказались неэффективны в диалоге с Комиссией ЕС. «Переориентировать усилия национальных парламентов с контроля их национальных правительств на контроль в отношении европейского законодателя» [Jans T., Piedrafita S., 2009] пока что не удалось. Национальным парламентам так и не удалось ни разу добиться от Комиссии ЕС признания обоснованными заявленных в мотивированных заключениях возражений по поводу нарушения принципа субсидиарности

<sup>10</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>11</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>12</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.

(субсидиарных возражений). В случае возбуждения первой «желтой карты» Комиссия ЕС решила отозвать законопроект, но не в связи с субсидиарными возражениями национальных парламентов, а ввиду политического несогласия в Совете ЕС. В случае возбуждения второй «желтой карты» Комиссия ЕС решила оставить законопроект без изменений, посчитав его соответствующим принципу субсидиарности. В случае возбуждения третьей «желтой карты» Комиссия ЕС также заключила, что законопроект не нарушает принципа субсидиарности, в связи с чем его «отзыв или изменение не требуются»<sup>13</sup>. Общей чертой, имевшей место во всех трех случаях, является оборонительный характер позиции, занимаемой Комиссией ЕС по отношению к национальным парламентам, вернее, к их субсидиарным возражениям. Комиссия ЕС не признала нарушения принципа субсидиарности ни в одном из подготовленных ею законопроектных актов. Более того, в отношении проекта Монти II национальные парламенты согласились с отсутствием нарушения принципа субсидиарности, что дало повод для обвинения их экспертным сообществом в «недобровольном» [Fabbrini F., Granat K., 2013: 143] или, мягче говоря, «креативном» [Bartl M., 2015: 24] использовании «желтой карты» для целей иных, нежели контроль над соблюдением принципа субсидиарности.

Правда в том, что в законопроектах, подготавливаемых Комиссией ЕС, невозможно (или очень трудно) обнаружить нарушения принципа субсидиарности по той простой причине, что, как правило, такие законопроекты (будучи подготовленными институтом ЕС) априори выпадают из законодательной компетенции национальных парламентов, поскольку сопряжены с регулированием трансграничных вопросов (которые присутствовали в предметах регулирования всех трех законопроектных актов, оспоренных национальными парламентами посредством «желтых карт»). Кроме того, Комиссия ЕС отлично интегрировала методы и средства экспертной оценки соблюдения принципа субсидиарности в свою законопроектную деятельность, начиная с консультаций и заканчивая подготовкой докладов, содержащих оценки регулирующего воздействия подготавливаемых законопроектных актов, в том числе с точки зрения соблюдения в них принципа субсидиарности. Поэтому понятна оборонительная позиция Комиссии ЕС в отношении разрабатываемых ею законопроектных актов, с одной стороны, и желание национальных парламентов, не найдя «реальных» нарушений принципа субсидиарности привлечь к себе внимание, закрутив «вихрь обсуждений» по не понравившемуся им законопроектному акту, с другой.

---

<sup>13</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.

#### 4. «Сродни политическому спору»

Поскольку принцип субсидиарности оперирует в праве ЕС в качестве «двойственной, неопределенной нормы, преимущественно предлагающей стандарт политического поведения для легитимации законодательных действий ЕС» [Kersbergen K.V., Verbeek B., 2007: 224], то под «соусом» субсидиарности можно подать любые возражения в отношении не понравившегося (по каким-либо соображениям) законопроекта. Национальные парламенты именно так и поступают. В их мотивированных заключениях они чаще всего ссылаются на недостаточный характер обоснования законопроекта. Но этот аргумент не может расцениваться как нарушение принципа субсидиарности *stricto sensu*, поскольку, как отмечает Комиссия ЕС, «не имеет прямого отношения к правовому [материальному] определению принципа субсидиарности»<sup>14</sup> и не объясняет, почему действия, предполагаемые к принятию на уровне ЕС, не будут соответствовать критерию лучшего достижения цели (т.е. не будут являться необходимыми). В мотивированных заключениях национальные парламенты обычно дают политическую, а не правовую оценку оспариваемого законопроекта ЕС, формулируя возражения, прямо не связанные с субсидиарностью, но касающиеся содержания законопроекта.

Национальные парламенты гораздо более заинтересованы в политическом анализе законопроекта, не ограниченном нормами ст. 7 Протокола о роли национальных парламентов в ЕС, принятого вместе с Лиссабонским договором. В определенной мере такой «неограниченный» подход национальных парламентов к анализу законопроектов ЕС естественен для них как политических акторов, которым не присуще думать и действовать «в манере судебного органа» [Kiiver P., 2012: 76]. «Они [национальные парламенты] не в лучшей позиции, чтобы быть вовлеченными в проверку соблюдения принципа субсидиарности в строго правовых терминах» [Fasone C., 2013]. Они — политики, специализирующиеся на вопросах законодательства, которые, отвечая на вопрос о соблюдении принципа субсидиарности, «смотрят на своих избирателей» [Peters J., 2005: 71]. В известной мере поэтому Механизм задуман авторами европейской интеграции (точнее, несостоявшегося конституционного проекта<sup>15</sup>) как делиберативный, посредством которого национальные парламенты могут вести диалог с законотворческими институтами ЕС насчет обоснованности необходимости реализации неисключительных регулирующих прерогатив ЕС, но не принимать решение о необходимости

<sup>14</sup> European Commission. Annual Report on Subsidiarity and Proportionality. COM (2013) 566 final. 30 July 2013. P. 7.

<sup>15</sup> Речь идет о Договоре, устанавливающем Конституцию Европы, который был подписан 29.10. 2004 в Риме руководителями всех государств-членов ЕС, но так и не вступил в юридическую силу из-за срыва ратификационного процесса во Франции и Нидерландах.

их реализации<sup>16</sup>. По словам И. Купера, «он [Механизм] сродни политическому спору между Комиссией и национальными парламентами» [Cooper I., 2006: 302] по вопросу, «нужно ли ЕС законодательствовать» [Cooper I., 2017: 48] «с ожидаемым результатом сделать каждую сторону более респонсивной к аргументам другой стороны» [Terrinha L., 2017: 3].

Конечно же, посредством использования «оранжевой карты» национальные парламенты могут добиться снятия законопроекта с рассмотрения, и в этом смысле можно сказать, они наделены законотворческими (а не только делиберативными) полномочиями, однако реализовать их самостоятельно национальные парламенты все-таки не могут. Для этого им нужен консенсус с Советом ЕС или Европейским парламентом (ст. 7 Протокола). Поэтому в целом в рамках процедур «желтой» и «оранжевой» карт Механизма национальные парламенты могут только способствовать законодательному решению (если по согласованию с Комиссией ЕС, то в части изменения законопроекта; если по согласованию с Советом ЕС или Европейским парламентом, то в части снятия законопроекта с дальнейшего рассмотрения), но не принимать его.

Принятие решения по законопроекту ЕС — исключительная прерогатива законодателя ЕС, которую Лиссабонский договор ревностно бережет, равно как и право законодательной инициативы самой Комиссии ЕС. Субсидиарные возражения национальных парламентов не представляют «никакого риска для первоначального замысла [Комиссии ЕС]» [Jancic D., 2012: 81] по регулированию искомых отношений. Мотивированные заключения не обязательны для Комиссии ЕС. Комиссия обязана только отвечать в установленном порядке на выраженные в них субсидиарные возражения, но никак ими не связана. Никакие правовые санкции в отношении Комиссии ЕС, если она не принимает во внимание субсидиарные возражения национальных парламентов, Лиссабонским договором (вернее, Протоколом) не предусмотрены. Возможны только политические инструменты воздействия на Комиссию ЕС, которые и были продемонстрированы национальными парламентами при использовании первой «желтой карты» в 2012 г.

Однако Совет ЕС — не панацея в вопросе обеспечения соблюдения принципа субсидиарности в законодательном процессе ЕС, и его роль «приводного ремня» не всегда может сработать в нужном направлении. Существуют риски, что при активной роли Совета ЕС в Механизме законодательный процесс ЕС будет использоваться «в качестве футбольного поля для выяснения отношений между национальными парламентами и их [национальными] правительствами» [Sleath W., 2007: 563], и Механизм, таким образом,

---

<sup>16</sup> Лиссабонский договор не дает национальным парламентам «красную карту», посредством которой национальные парламенты могли бы налагать вето на рассматриваемый законопроект ЕС.

превратится «во вредоносный и абсолютно неправомерный инструмент воспрепятствования законодательному процессу ЕС» [Fabbrini F., 2016: 283].

По своим учредительным целям и природе Механизм не является средством управления законодательным процессом ЕС, но призван легитимировать законотворчество ЕС, делая его более открытым и понятным гражданам ЕС по причинам и методам осуществления. Именно национальные парламенты как его главные «драйверы», политически ответственные перед избирателями, призваны Лиссабонским договором, по словам Т. Хорсли, добавить «ему [законодательному процессу ЕС] существенную политическую ценность» [Horsley T., 2012: 268]. При этом, очевидно, не посредством возбуждения процедур «желтой» и «оранжевой» карт, а через развитие политического диалога с институтами ЕС и, прежде всего, с Комиссией ЕС как главным «драйвером» законопроектной деятельности ЕС. Это идет дальше участия национальных парламентов в законодательном процессе ЕС в качестве «сторожевых псов» субсидиарности в рамках предписанных процедур Механизма, и предполагает их взаимодействие с Комиссией ЕС на ранних этапах законодательного процесса ЕС (когда соблюдение принципа субсидиарности может быть обеспечено лучше всего) в качестве партнеров, которые могли бы совместно развивать и совершенствовать законопроектную деятельность ЕС на благо лучшего регулирования интеграционных отношений.

Поэтому актуальны предложения о развитии политического диалога национальных парламентов с Комиссией ЕС посредством процедуры «зеленой карты», возбуждаемой определенным количеством национальных парламентов на этапе подготовки законопроекта Комиссией ЕС в форме вынесения на ее рассмотрение предложений по совершенствованию данного законопроекта с позиции соответствия его принципу субсидиарности. По оценкам специалистов, именно в рамках «зеленой карты» участие национальных парламентов в законодательном процессе ЕС имело бы больше шансов быть результативным (в плане учета их субсидиарных возражений), поскольку законопроект мог бы быть изменен Комиссией ЕС ранее его вынесения на рассмотрение законодателя ЕС. Это не ставило бы под угрозу самостоятельность Комиссии в реализации ее права законодательной инициативы, а значит, и ее политическое влияние в законодательном процессе ЕС [Fasone C., Fromage D., 2016: 294].

### **Заключение. Субсидиарность как «состояние ума»**

Оценивая перипетии практического применения принципа субсидиарности в ЕС, важно понимать, что несмотря на его правовое содержание, последовательно закрепляемое и развиваемое в учредительных актах ЕС, принцип субсидиарности применяется в ЕС в качестве «политического принципа

на законодательной арене» [Louis J.-V., 2008: 429], «структурирующего политическую риторику» [Constantin S., 2008: 171] (в свете ограничения наднационального регулирования), нежели в качестве действенного правового ограничителя реализации компетенции ЕС по вопросам, не отнесенным к его исключительному ведению. Ни Суд ЕС как правовой институт, ни национальные парламенты как политические институты не могут быть позиционированы в качестве субъектов, «результативно» обеспечивающих применение принципа субсидиарности в ЕС. Пока еще ни один законодательный акт ЕС не был отменен Судом в связи с нарушением принципа субсидиарности, равно как ни один законопроект не был отозван или изменен подготовившим его институтом Союза в связи с субсидиарными возражениями, выдвинутыми национальными парламентами.

Однако оценка эффективности принципа субсидиарности связана не с количественной результативностью его применения в рамках процедур судебного и политического контроля (Судом ЕС и национальными парламентами соответственно), а с «качественным воздействием на законодательство ЕС в конечном итоге» [Cooper I., 2017: 36].

Действительно, принцип субсидиарности технически сложен для практического применения и потому его невозможно «загнать» в какие-либо даже самые тщательно продуманные и четко прописанные процедурные рамки. Особенно уместно высказывание Комиссии ЕС: «субсидиарность не может быть сведена к набору процедурных правил — субсидиарность представляет собой состояние ума»<sup>17</sup>. Перипетии применения принципа субсидиарности не оказывают нивелирующего воздействия на востребованность данного принципа для целей совершенствования законодательства ЕС. Сам факт публичного межинституционального и межуровневого обсуждения необходимости принятия проекта законодательного акта ЕС заставляет институты ЕС по-иному относиться к реализации регулирующих прерогатив ЕС, тщательнее продумывая их обоснование, что в конечном итоге делает законодательство более совершенным в части соответствия принципу субсидиарности.

Принцип субсидиарности изменил законодательную культуру ЕС. После вступления в силу Маастрихтского договора, ЕС стал законодательствовать гораздо в меньшем объеме и в менее интрузивной форме. Содержание законодательных актов ЕС стало носить гораздо менее предписывающий характер, а их количество значительно сократилось. Если до Лиссабонского договора усилия к упрощению системы законодательства ЕС были связаны в основном с мерами по сдерживанию законодательной активности ЕС внутри его институциональной системы, то с 2009 г. к этому привлечены националь-

---

<sup>17</sup> Commission Report to the European Council on the Adaption of Community Legislation to the Subsidiarity Principle. COM (93). 545 final. 24 November 1993. P. 2.

ные парламенты как внешние (по отношению к институциональной системе ЕС) акторы, субъекты, заинтересованные в достижении результата — максимальном сохранении национального регулирующего пространства. Хотя предоставленный им Механизм не имеет «зубов» и для достижения законодательного результата национальным парламентам необходимо действовать в консенсусе не только между собой, но прежде всего с соответствующим институтом ЕС, все же для европейского законодателя Механизм выступает стимулом «подумать дважды» [Peters J., 2005: 68], прежде чем использовать свои регулирующие прерогативы, тогда как национальным законодателям дает возможность сказать «свое слово» в законодательном процессе ЕС. В любом случае Механизм ценен хотя бы в той части, что, как пишет профессор Л.М. Энтин, «формально все более усложняемые процедуры должны способствовать демократизации ЕС» [Энтин Л.М., 2010: 113], а уж насколько, достоверно ответить сможет только практика.



## Библиография

- Энтин Л.М. Лиссабонский договор и реформа Европейского союза // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 104–113.
- Bartl M. The way we do Europe: subsidiarity and the substantive democratic deficit. *European Law Journal*, 2015, no 1, pp. 65–96.
- Burca de G. The principle of subsidiarity and the Court of Justice as an institutional actor. *Journal Common Market Studies*, 1998, vol. 36, pp. 225–234.
- Cass D. The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community. *Common Market Law Review*, 1992, no 6, pp. 1107–1136.
- 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*, 2008, no 4, pp. 151–177.
- Cooper I. The watchdogs of subsidiarity: national parliaments and the logic of arguing in the EU. *Journal Common Market Studies*, 2006, no 2, pp. 281–304.
- Cooper I. Subsidiarity and autonomy in the European Union / Pauly L. and Coleman W., eds. *Global ordering: institutions and autonomy in a changing world*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2008, pp. 234–254.
- Cooper I. Is the Early Warning Mechanism a legal or a political procedure? Three questions and a typology / Cornell A. and Goldoni M., eds. *National and regional parliaments in the EU-legislative procedure post-Lisbon*. London: Hart, 2017, pp. 36–48.
- Craig P. Subsidiarity: a political and legal analysis. *Journal Common Market Studies*, 2012, no 1, pp. 72–87.
- Davies G. Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time. *Common Market Law Review*, 2006, no 1, pp. 63–84.
- Delehanty M. Subsidiarity and Seanad Eireann. *Trinity College Law Review*, 2010, vol. 13, pp. 137–149.

Delcamp A. Principe de subsidiarité et decentralization. *Revue française de droit constitutionnel*, 1993, vol. 23, pp. 578–609.

Estella A. *The EU principle of subsidiarity and its critique*. Oxford: Oxford University Press, 2002, 177 p.

Fabbrini F., Granat K. “Yellow card, but no foul”: the role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for EU regulation on the right to strike. *Common Market Law Review*, 2013, vol. 50, pp. 115–143.

Fabbrini F. The Euro-crisis and the courts: judicial review and the political process in comparative perspective. *Berkeley Journal of International Law*, 2014, vol. 31, pp. 64–123.

Fabbrini F. The principle of subsidiarity / Tridimas T., Schütze R., eds. *Oxford principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 13–23.

Fasone C., Fromage D. From veto players to agenda-setters? National parliaments and their «green card» to the European Commission. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, no 2, pp. 294–316.

Golub J. Sovereignty and subsidiarity in EU environmental policy. *Political Studies*, 1996, no 4, pp. 686–703.

Horsley T. Subsidiarity and the European Court of Justice: missing pieces in the subsidiarity jigsaw? *Journal Common Market Studies*, 2012, no 2, pp. 267–282.

Jancic D. The Barroso initiative: window dressing or democracy boost? *Utrecht Law Review*, 2012, no 1, p. 78–91.

Jans T., Piedrafita S. The role of national parliaments in European decision-making. Available at: [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)

Kersbergen K., Verbeek B. (2007) The politics of international norms: subsidiarity and the imperfect competence regime of the European Union. *European Journal of International Relations*, 2007, no 2, pp. 217–238.

Kiiver P. *The Early-Warning System for the principle of subsidiarity: constitutional theory and empirical reality*. Abingdon: Routledge, 2012, 76 p.

Korhonen K. Guardians of subsidiarity — national parliaments strive to control EU decision-making. *FIIA Briefing Paper 84*. Finland, 2011, 7 p.

Kumm M. Constitutionalising subsidiarity in integrated markets: the case of tobacco regulation in the European Union. *European Law Review*, 2006, no 4, p. 503–533.

Lenaerts K. The principle of subsidiarity and the environment in the European Union: keeping the balance of federalism. *Fordham International Law Journal*, 1993, no 4, pp. 813–864.

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

Lindseth P. Equilibrium, demoi-crazy, and delegation in the crisis of European Integration. *German Law Journal*, 2014, no 4, p. 529–567.

Louis J.-V. National parliaments and the principle of subsidiarity: legal options and practical limits. *European Constitutional Law Review*, 2008, no 3, pp. 429–452.

Peters J. National parliaments and subsidiarity: think twice. *European Constitutional Law Review*, 2005, vol. 1, pp. 68–71.

Schütze R. *From dual to cooperative federalism: the changing structure of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009, 278 p.

Sleath W. The role of national parliaments in European affairs / Amato G. et al., eds. *Genèse et destinée de la Constitution européenne — genesis and destiny of the European Constitution*. Brussels: Bruylant, 2007, 563 p.

Terrinha L. The legisprudential role of national parliaments in the European Union: Briefing. Brussels: European Parliament, 2017, 11 p.

Toth A. The principle of subsidiarity in the Maastricht Treaty. *Common Market Law Review*, 1992, no 6, p. 1079–1105.

Toth A. A legal analysis of subsidiarity / O’Keeffe D. and Twomey P., eds. *Legal issues of the Maastricht Treaty*. London: Chancery, 1994, 48 p.

---

## **Pravo. Zhurnal Vysshey Shkoly Ekonomiki. 2019. No 4**

### **Twists and Turns in Implementation of Subsidiarity in the European Union**



**Oksana Pimenova**

Department of Interaction with the Federal State bodies of the Federation Council Apparatus, Federal Assembly of the Russian Federation, PhD. Address: 26 Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow 103426, Russia. E-mail: oxana\_krasnova@mail.ru



#### **Abstract**

The author of the article considers two facets of practical implementation of the subsidiarity principle in the EU — legal and political. Talking about the first facet, the author reveals the tendencies in quality development (modification) of assessment of compliance with the subsidiarity principle in EU legislative acts given in decisions of the European Court of Justice. Turning to the second facet, the author analyzes the role of national parliaments of the EU member states in the process of ensuring respect for the subsidiarity principle in the EU legislative process. The author also makes it clear that the principle of subsidiarity is implemented under EU law not just through its routine application by various institutions but as a result of their consistent interaction. The inter-institutional dimension of the practical implementation of the subsidiarity principle is most relevant to the dynamism and blended political and legal nature of this principle. The author stresses that national parliaments may get a wider recognition of their subsidiarity concerns by the EU legislative institutions not through triggering “yellow” and “orange” cards procedures applied in regards to draft legislation already issued by the relevant EU institutions but rather via developing a political dialogue with the EU institutions at early stages of the EU legislative process when it is possible to take care of the subsidiarity principle without diminishing the political influence of the EU legislative institutions. For example, national parliaments may gain political weight in the European law making through encouraging the Commission to leverage the so-called “green card” procedure. Complemented by the “yellow” and “orange” card provisions, it forms a three-element subsidiarity review mechanism perfectly capable of dealing with subsidiarity concerns of national parliaments at various stages of the EU law-making process, thus transforming the chambers from wardens into partners working together with the Commission to reshape EU legislative proposals for the sake of better regulation.



#### **Keywords**

European Union; subsidiarity principle; judicial control; national parliaments; inter-institutional dialogue; subsidiarity control mechanism; «green card».

**For citation:** Pimenova O.I. (2019) Twists and Turns in Implementation of Subsidiarity in the European Union. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 144–163 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2019.4.144.163



## References

- Bartl M. (2015) The way we do Europe: subsidiarity and the substantive democratic deficit. *European Law Journal*, no 1, pp. 65–96.
- Burca de G. (1998) The principle of subsidiarity and the Court of Justice as an institutional actor. *Journal Common Market Studies*, vol. 36, pp. 225–234.
- Cass D. (1992) The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community. *Common Market Law Review*, no 6, pp. 1107–1136.
- Constantin S. (2008) 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*, no 4, pp. 151–177.
- Cooper I. (2006) The watchdogs of subsidiarity: national parliaments and the logic of arguing in the EU. *Journal Common Market Studies*, no 2, pp. 281–304.
- Cooper I. (2008) Subsidiarity and autonomy in the European Union. Pauly L. and Coleman W., eds. *Global ordering: institutions and autonomy in a changing world*. Vancouver: University of British Columbia Press, pp. 234–254.
- Cooper I. (2017) Is the early warning mechanism a legal or a political procedure? Three questions and a typology. Cornell A. and Goldoni M., eds. *National and regional parliaments in the EU-legislative procedure post-Lisbon*. London: Hart, pp. 36–48.
- Craig P. (2012) Subsidiarity: a political and legal analysis. *Journal Common Market Studies*, no 1, pp. 72–87.
- Davies G. (2006) Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time. *Common Market Law Review*, no 1, pp. 63–84.
- Delehanty M. (2010) Subsidiarity and Seanad Eireann. *Trinity College Law Review*, vol. 13, pp. 137–149.
- Delcamp A. (1993) Principe de subsidiarité et decentralization. *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 23, pp. 578–609.
- Entin L.M. (2010) The Lisbon treaty and reform of European Union. *Zhurnal rossyiskogo prava*, no 3, pp. 104–113 (in Russian)
- Estella A. (2002) *The EU principle of subsidiarity and its critique*. Oxford: Oxford University Press, 177 p.
- Fabbrini F., Granat K. (2013) “Yellow card, but no foul”: the role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for EU regulation on the right to strike. *Common Market Law Review*, vol. 50, pp. 115–143.
- Fabbrini F. (2014) The Euro-crisis and the courts: judicial review and the political process in comparative perspective. *Berkeley Journal of International Law*, vol. 31, pp. 64–123.
- Fabbrini F. (2016) The principle of subsidiarity. Tridimas T., Schütze R., eds. *Oxford principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 13–23.
- Fasone C., Fromage D. (2016) From veto players to agenda-setters? National parliaments and their «green card» to the European Commission. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, no 2, pp. 294–316.

- Golub J. (1996) Sovereignty and subsidiarity in EU environmental policy. *Political Studies*, no 4, pp. 686–703.
- Horsley T. (2012) Subsidiarity and the European Court of Justice: missing pieces in the subsidiarity jigsaw? *Journal Common Market Studies*, no 2, pp. 267–282.
- Jancic D. (2012) The Barroso initiative: window dressing or democracy boost? *Utrecht Law Review*, no 1, pp. 78–91.
- Jans T., Piedrafita S. (2009) The role of national parliaments in European decision-making. Available at: [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111616\\_Art3\\_Eipascoop2009\\_01.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111616_Art3_Eipascoop2009_01.pdf) (accessed: 13.08.2016)
- Kersbergen K., Verbeek B. (2007) The politics of international norms: subsidiarity and the imperfect competence regime of the European Union. *European Journal of International Relations*, no 2, pp. 217–238.
- Kiiver P. (2012) *The early-warning system for the principle of subsidiarity: constitutional theory and empirical reality*. Abingdon: Routledge, 76 p.
- Korhonen K. (2011) Guardians of subsidiarity — national parliaments strive to control EU decision-making. *FIIA Briefing Paper 84*, 7 p.
- Kumm M. (2006) Constitutionalising subsidiarity in integrated markets: case of tobacco regulation in the European Union. *European Law Review*, no 4, pp. 503–533.
- Lenaerts K. (1993) The principle of subsidiarity and the environment in the European Union: keeping the balance of federalism. *Fordham International Law Journal*, no 4, pp. 813–864.
- Lenaerts K., Nuffel P. (2011) *European Union Law*. London: Sweet and Maxwell, 134 p.
- Lindseth P. (2014) Equilibrium, democracy, and delegation in the crisis of European Integration. *German Law Journal*, no 4, pp. 529–567.
- Louis J.-V. (2008) National parliaments and the principle of subsidiarity: legal options and practical limits. *European Constitutional Law Review*, no 3, pp. 429–452.
- Peters J. (2005) National parliaments and subsidiarity: think twice. *European Constitutional Law Review*, vol. 1, pp. 68–71.
- Schütze R. (2009) *From dual to cooperative federalism: changing structure of European law*. Oxford: Oxford University Press, 278 p.
- Sleath W. (2007) The role of national parliaments in European affairs. Amato G. et al., eds. *Genèse et destinée de la Constitution européenne — genesis and destiny of the European Constitution*. Brussels: Bruylant, 563 p.
- Terrinha L. (2017) *The jurisprudential role of national parliaments in the European Union*. Brussels: European Parliament, 11 p.
- Toth A. (1992) The principle of subsidiarity in the Maastricht Treaty. *Common Market Law Review*, no 6, pp. 1079–1105.
- Toth A. (1994) A legal analysis of subsidiarity. O’Keeffe D. and Twomey P., eds. *Legal issues of the Maastricht Treaty*. London: Chancery, 48 p.