

# Правовая концепция «принципа субсидиарности» в Европейском Сообществе

*Бартенев С.А.\**

Современное развитие европейских интеграционных процессов обусловлено множеством факторов как политического, экономического, социального, исторического, так и юридического характера, что в свою очередь определяет неоднозначность понимания сущности европейской интеграции. Существование различных точек зрения на правовую природу Европейского Сообщества (в дальнейшем ЕС), наличие правовых институтов, не присущих государственным образованиям и международным организациям, характер взаимоотношений государств-членов и ЕС обуславливают зачастую диаметрально расхождение позиций ученых по конкретным вопросам права и организации управленческих механизмов.

Специфика европейской интеграции во многом определяется историческими условиями ее формирования. Уставшая от войн и насилия, Европа стремиться создать территорию благоденствия, при этом главное для ее жителей – не форма политического устройства, структура органов управления и другие формальные черты власти, а достижение результата – гарантирование безопасности и мира, а также экономического процветания. В условиях расширения сферы действия ЕС, роста его компетенции и в противоположность этому возрастания значения субнациональных территориальных общностей в ЕС, создания проекта «Европы регионов» особую роль приобретает механизм взаимодействия различных уровней власти. Поэтому именно с целью согласовать интересы все усиливающегося федерализма и регионализма, гарантировать незыблемость индивидуализма, решить проблему взаимодействия ЕС и государств-членов, обеспечив наиболее приемлемый и эффективный механизм, был введен принцип субсидиарности.

В данной статье автор попытается раскрыть историю становления рассматриваемого принципа, определить сферу его действия, рассмотреть вопрос о содержании и жизнеспособности принципа субсидиарности, показать его динамичность, выяснить возможность использо-

---

\* Бартенев Сергей Александрович – помощник Главного Государственного регистратора прав на недвижимое имущество по правовым вопросам, Учреждение юстиции по Государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Томской обл.

вания Судом Европейского Сообщества, а также охарактеризовать основные черты концепции субсидиарности, предусмотренной проектом Договора, учреждающего Конституцию для Европы.

#### Генезис понятия субсидиарности

Истоки принципа субсидиарности ряд авторов<sup>1</sup> находят еще в работе Аристотеля «Политика», а также в социальной доктрине католической церкви Святого Фомы Аквинского, приписывая последнему первое употребление данного термина. Другие<sup>2</sup> прослеживают связь субсидиарности с либерализмом Джона Стюарта Милля, в частности его доктрины «третьего пути». Иоганн Альтузий<sup>3</sup> видел в субсидиарности возможность сбалансировать общинную самоопределенность и всеобщие требования современного государственного управления. Также разработкой концепции принципа субсидиарности занимались такие видные философы, как Р. Арон, А. Марк, Д. Де Ружмон, основывая положения своих теорий на работах П. Прудона, А. Де Токвиля. Являясь последователями так называемого интегрального федерализма, сложившегося в 30-е годы во Франции, они рассматривали субсидиарность как часть своей теории преодоления кризиса, сложившегося в современном обществе. В то же время ряд авторов<sup>4</sup> приписывают введение принципа субсидиарности как части социальной доктрины папе Леону XIII, который высказал необходимость более активного участия католической церкви в разрешении социальных классовых противоречий современного общества. По мнению Г.В. Каменской, «отзвуки идеи субсидиарности различимы и в проекте федеративной республики Т. Деферсона, и в теоретических построениях представителей так называемых альтернативных, или новых, социальных движений, заставивших говорить о себе во второй половине 70-х – начале 80-х, и в современных моделях демократии участия»<sup>5</sup>. Однако перво-

<sup>1</sup> См. например: Wilke and Wallace Subsidiarity: Approaches to Power Sharing in the EC. 1990; Millon-Delsol L'Etatssubsidiaire: Ingerence et non-ingurence de l'Etat aux fondements de l'histoire europeenne, 1992, Paris, Presses Universitaires de France; Andrew Beale and Roger Geary Subsidiarity comes of age? // New Law Journal. Vol. 144, No. 6630, Friday, January 7, 1994. London. P. 12.

<sup>2</sup> Millon-Delsol L'Etatssubsidiaire: Ingerence et non-ingurence de l'Etat aux fondements de l'histoire europeenne, 1992, Paris, Presses Universitaires de France.

<sup>3</sup> Английское написание - Johannes Althusius. Другое русское написание – Иоанн Альтузия, Иоганнес Альгусиус.

<sup>4</sup> Antonio Estella The EU Principle of Subsidiarity and its Critique. Oxford. University Press. 2002. P. 78. Andrew Beale and Roger Geary. Указ. соч. С. 12.

<sup>5</sup> Каменская Г.В. Субсидиарность // Федерализм: Энциклопедия. – М.: Изд-во МГУ, 2000. С. 528.

источником принципа «субсидиарности» в современном его юридическом употреблении все же следует признать энцикликтические<sup>6</sup> письма (Quadragesimo Anno) от 15 мая 1931 года папы Пия XI<sup>7</sup>, в которых он провозглашает: «Это несправедливо, огромный недостаток... присваивать себе (высшим уровням управления в обществе. – С.Б.) функции, которые могут быть эффективно осуществлены на более низком и узком уровне общества»<sup>8</sup>.

Такое разнообразие мнений о происхождении рассматриваемого принципа можно объяснить неоднозначностью его понимания. Можно выделить философскую, социальную, политико-структурную и юридическую сущность субсидиарности. В то же время принцип субсидиарности является критерием распределения компетенции между уровнями власти. Однако следует согласиться с Д. Сиджански, который подчеркивает, что «редкий факт в истории рождения принципа – принцип субсидиарности получил почти единогласную поддержку. Это удивительное единогласие объясняется отсутствием точного определения его значения, что позволило каждому вложить в него свой собственный смысл»<sup>9</sup>. Такое различное понимание самой сущности субсидиарности приводит и к неоднозначным выводам по вопросу происхождения этой концепции. Более того, следует отметить, что в рамках только территории Европы концепцию субсидиарности можно встретить как в правовых актах ЕС, так и в актах отдельных государств-членов (например, Германии), а также на международном уровне (например, Совет Европы)<sup>10</sup>. Все это приводит к сложности определения истоков принципа субсидиарности, к различному пониманию его сущности, целей и нередко к диаметрально противоположным определениям самого принципа.

---

<sup>6</sup> От слова «энциклика» – предназначенные для широкого распространения.

<sup>7</sup> В других источниках русское написание «Пий XI».

<sup>8</sup> Текст приведен по книге Jo Steiner, Lorna Woods and Christian Twigg-Flesner Textbook on EC Law. Oxford. University Press. 2003. P. 177, перевод осуществлен автором; см. также: Joseph Komonchak in the Church: The State of the Question, 48 The Jurist 298, 299 (1988).

<sup>9</sup> Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского союза. М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 1998. С. 241.

<sup>10</sup> См., например, также Доклады о работе Консультативного Совещания представителей гражданского общества и Консультативного Совещания экспертов по вопросу о международном экологическом руководстве. Программа Организации Объединенных Наций, принятая Межправительственной группой открытого состава министров и их представителей по вопросу о международном руководстве. Второе совещание. Бонн, Германия, 17 июля 2001 года.

Впервые принцип субсидиарности появился на правовой арене ЕС 14 февраля 1984 года в проекте Договора, учреждающего Европейский Союз<sup>11</sup> (проект Алтьеро Спинелли), который был разработан Европейским парламентом. Он получил следующую формулировку: «Деятельность Союза охватывается только осуществлением задач, которые могут быть наиболее эффективными способами реализованы совместными усилиями, нежели отдельными государствами-членами, в особенности задач, проведение которых требует действий со стороны Союза, когда по своему значению и последствиям такие задачи выходят за национальные рамки»<sup>12</sup>.

Упоминание принципа субсидиарности также можно найти в ст. 130 Е Единого Европейского Акта, касающегося новой сферы деятельности Европейского Сообщества – защиты окружающей среды. Эта статья предусматривала: «Сообщество должно действовать в сфере защиты окружающей среды до тех пор, пока цели, предусмотренные в параграфе 1 (сохранение, защита и улучшение окружающей среды, защита здоровья людей и бережное и рациональное использование природных ресурсов. – С.Б.), могут быть лучше достигнуты на уровне Сообщества, чем на уровне отдельных государств-членов». Применение рассматриваемого принципа в этом акте ограничивалось только областью охраны окружающей среды, поэтому Единый Европейский Акт не признают первым документом, юридически оформившим принцип субсидиарности<sup>13</sup>.

21 октября 1990 года Европейская Комиссия в Заключении о Политическом Союзе высказалась за введение принципа субсидиарности в Договор о Европейском Сообществе. Предусматривалось, что рассматриваемый принцип не будет определять распределение компетенции в Сообществе, а улучшит процесс принятия решений – расширит практику использования процедуры квалифицированного большинства в Совете Европейского Союза. Хотя признавалось, что «вопрос субсидиарности тесно связан с распределением определенной компетенции... Он должен определять направления деятельности для институтов, когда... они должны принимать единогласное решение на основе данного принципа по вопросу новых действий Сообщества для дости-

---

<sup>11</sup> Resolution on the draft treaty establishing the European Union// Official journal no. C 077, 19/03/1984 P.0053.

<sup>12</sup> Official Journal. 1984. С 77. Р. 33.

<sup>13</sup> Другого мнения придерживается Н.Б. Шеленкова. См.: Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция: политика и право – М.: Из-во «НИМП», 2003. С. 292.

жения целей Сообщества. Соответствие с принципом должно быть проверено путем ретроспективного контроля действий институтов, гарантирующего отсутствие злоупотребления властью»<sup>14</sup>.

Однако отсутствие четкого единого общеевропейского понимания данного принципа явилось одной из причин разногласий, возникших при согласовании позиций в ходе подготовки Маастрихтского договора 1992 года, и более того, привело к политическому кризису после отрицательного референдума в Дании и консервативных заявлений английского премьер-министра Джона Мейджера. Государства-члены просто не могли определиться с содержанием данного принципа, более того, они «долго не могли прийти к единству о том, следует ли квалифицировать принцип субсидиарности в качестве правовой или политической категории»<sup>15</sup>. Изначально концепция «принципа субсидиарности» рассматривалась как способ ограничения федерализации европейской интеграции с целью гарантировать, что *«решения принимаются как можно более открыто и максимально приближенно к гражданину»*<sup>16</sup>. Такое понимание устраивало в первую очередь Англию, отводившую рассматриваемому принципу важное место в правовой системе ЕС как противовесу более гибкому механизму принятия решений в ЕС (процедура квалифицированного большинства). Именно Англия в заявлениях своего премьер-министра подчеркивала острую необходимость придания практического значения принципу субсидиарности как основной гарантии интересов государств-членов. Однако в ходе проводимых переговоров выяснилось, что почти каждое государство-член отстаивало свою позицию, свое понимание субсидиарности. Более того, различное отношение к принципу субсидиарности присутствовало не только на уровне государств-членов, но и на уровне институтов ЕС. Так, Европейский парламент поддерживал включение рассматриваемого принципа в текст Договора о ЕС<sup>17</sup>, в то время как Европейская Комиссия заявляла лишь о необходимости его включения в преамбулу Договора о ЕС<sup>18</sup>. Думается, именно поэтому

---

<sup>14</sup> Andrew Duff Towards a Definition of Subsidiarity // Subsidiarity within the European Community. London. Buckingham Palace Road. Federal Trust for Education and Reserch. 1996. P. 9.

<sup>15</sup> Шеленкова Н.Б. Указ. соч. С. 293.

<sup>16</sup> Ст. 1 Договора о Европейском Союзе (консолидированная версия). Цит. По: Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н. проф. Л.М. Энтина – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 526.

<sup>17</sup> Resolution on the principle of subsidiarity of July 12, 1990, [1990] O.J. C 231/163.

<sup>18</sup> Session 1989-90, 17th Report, "Political Union. Law-Making Powers and Procedures".

статья 3 b (2) Маастрихтского Договора не только не определила четких критериев применения принципа субсидиарности, но даже поставила больше вопросов, чем дала ответов. Поэтому уже 16 октября 1992 года в Бирмингеме Европейский Совет поставил на повестку дня вопрос о детализации принципа субсидиарности, однако десятистраничное решение<sup>19</sup> удалось принять только на следующей встрече членов Европейского Совета, состоявшейся 11-12 декабря уже в Эдинбурге. Определяя место рассматриваемого принципа (ст. 2, 3), детализируя его (часть II – Guidelines) и закрепляя динамизм (ст. 4) в качестве основной черты, а также предусматривая механизм его реализации (ст. 4 и часть III Procedures and Practices), этот акт фактически предопределил дальнейшее развитие субсидиарности. Все же ряд авторов<sup>20</sup> справедливо выражают критику по поводу содержания данного акта, считая, что Европейский Совет не дал ответы на ряд важных вопросов: в рамках какой конкретно компетенции действует принцип субсидиарности, как соотносятся принципы субсидиарности, пропорциональности и приписываемых (принадлежащих) полномочий, предусмотренных ст. 5 Договора о Европейском Сообществе, а также не определил многие процедурные вопросы.

Следующим шагом законодательного развития принципа субсидиарности стало Межинституциональное соглашение<sup>21</sup> от 25 декабря 1993 года, которое, в отличие от предыдущего акта, предусмотрело распределение обязанностей по применению рассматриваемого принципа не между государствами-членами и ЕС, а между институтами ЕС.

Несмотря на, казалось бы, обилие актов, регулирующих вопросы применения принципа субсидиарности, развитие законодательного закрепления принципа на этом не остановилось. Одной из основных причин необходимости принятия нового акта справедливо называют<sup>22</sup> сомнения в юридической силе предыдущих, поэтому вместе с подпи-

<sup>19</sup> Annex to the Conclusions of the Presidency of the European Council at Edinburgh, 11-12 December 1992.

<sup>20</sup> См., например: Toth A. G. A Legal Analysis of Subsidiarity / Legal Issues of the Maastricht Treaty. Edited by David O'Keffe, Patrick M Twomey. Chancery Law Publishing, A Division of John Wiley & Sons Ltd, London, New York, Chichester, Brisbane, Toronto, Singapore, P. 43; Bermann A. George Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States / Columbia Law Review. Vol. 94. March 1994. No. 2. P. 370.

<sup>21</sup> The Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on procedures for implementing the principle of subsidiarity.

<sup>22</sup> См., например: Antonio Estella Указ. соч. P. 101; Шеленкова Н.Б. Указ. соч. С. 294.

санием Амстердамского Договора 1997 г. был принят Протокол № 30 «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности» (далее – Протокол). Протокол фактически вообрал в себя все основные положения ранее принятых актов, произвел кодификацию, при этом, как справедливо замечает С. Пречал<sup>23</sup>, внеся лишь небольшие изменения в саму концепцию субсидиарности. Однако и Протокол, к сожалению, не решил ряд важных вопросов, касающихся принципа субсидиарности. Это прежде всего вопрос о точном смысле рассматриваемого принципа, а также вопрос о юрисдикции Суда ЕС по рассмотрению дел о его нарушении.

В целом следует отметить, что принятие Протокола, который по юридической силе равен учредительным договорам, показывает, сколь трепетно государства-члены относятся к рассматриваемому принципу. Думается, что целью Протокола является не только кодификация норм в отношении принципа субсидиарности, но и придание им юридической силы с целью законодательного ограничения возможности его неправильного толкования и использования Европейской Комиссией в качестве механизма расширения компетенции ЕС.

#### Содержание принципа субсидиарности

Впервые юридическое закрепление принцип субсидиарности получил в статье 3 b (2) Маастрихтского Договора. В последующем Амстердамский договор (1997) изменил только нумерацию статей: статья 3 b (2) получила номер 5 (2), само же содержание рассматриваемого принципа не изменилось:

*«В областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели намечаемых действий не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом»<sup>24</sup>.*

Вышеприведенное положение ст. 5 (2) Договора о ЕС можно условно разделить на несколько частей, обозначив тем самым ключевые элементы принципа субсидиарности: сферу действия – «в областях, которые не подпадают под исключительную компетенцию Сообще-

<sup>23</sup> Prechal S. Institutional Balance / European Union after Amsterdam. A legal Analysis. Editors: Ton Heukels, Niels Blokker, Marcel Brus. KLUWER Law International. The Hague/ London/Boston. 1998. P. 289.

<sup>24</sup> Ст. 5 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (консолидированная версия).

ства»; правило – «Сообщество действует»; условия – «если и поскольку цели намечаемых действий не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом». Такое разделение осуществляется в научных целях и не является официальным. Также необходимо отметить, что уяснение смысла принципа субсидиарности невозможно без рассмотрения его во взаимосвязи с другими положениями Маастрихтского Договора – ст. А (ныне ст. 1 Договора о Европейском Союзе), В (ныне ст. 2), F (ныне ст. 6).

#### Сфера действия принципа субсидиарности

Прежде чем приступить к обсуждению сферы действия принципа субсидиарности в праве Европейского Сообщества, необходимо обратиться к вопросу: распространяется ли действие принципа субсидиарности на вторую и третью опоры Европейского Союза, т.е. действует ли принцип субсидиарности только в рамках ЕС или же распространяется на весь Европейский Союз. Поводом такого обсуждения являются преамбула и статьи А и В Договора о Европейском Союзе, упоминающие принцип субсидиарности. Думается, что распространение субсидиарности на весь Европейский Союз является необоснованным, поскольку в данных статьях, как справедливо отмечает А.Г. Тос, рассматриваемый принцип используется лишь как политический, но не как юридический принцип; тем более что статья L предусматривает, что юрисдикция Суда Европейского Сообщества не распространяется на преамбулу и главы 1, 5 Договора о Европейском Союзе, которые и включают указанные статьи<sup>25</sup>. Также полагаю, что в обоснование данного вывода следует обратиться к самой процедуре принятия решений в рамках второй и третьей опор Европейского Союза, которая предполагает принятие решений только на основе принципа единогласия. Благодаря такой процедуре государства-члены могут полностью заблокировать принятие решения по любому вопросу, вследствие чего отпадает сама необходимость принципа субсидиарности.

Приведенный пункт 2 статьи 5 предусматривает, что он действует «в областях, которые не подпадают под исключительную компетенцию»<sup>26</sup> Сообщества. Однако объяснение термина «исключительная

<sup>25</sup> Toth A.G. Is subsidiarity justiciable? // European Law Review . Vol. 19. 1994. Sweet&Maxwell. London. P. 272.

<sup>26</sup> По мнению автора, в данном случае нельзя употреблять термин «предмет ведения»,



компетенция» не дается ни Договорами, ни практикой Суда Европейского Сообщества. Сложность разграничения компетенции ЕС и государств-членов выражается в том, что первоначально построение всех трех Сообществ не строилось на принципе федерализма. Компетенция Сообществ была основана на необходимости достижения определенных целей («целевой подход»), причем для каждого Сообщества существовали свои цели. Исходя из этого, институты Сообщества принимали или не принимали те или иные правила (действия), которые необходимы для достижения целей, провозглашенных в Договорах. Основным недостатком этого подхода является возможность различного толкования целей, провозглашенных в договорах. Фактически Сообщество может вторгаться в сферу деятельности государств-членов почти безгранично, поскольку любое правило (действие) в большинстве случаев можно подвести под ту или иную цель Сообщества.

Введение принципа субсидиарности, являющегося федералистской концепцией, потребовало нахождения сочетания «целевого подхода» и федералистских элементов, характеризующихся четким законодательным вертикальным разграничением компетенции (предметов ведения) различных уровней власти. Однако основная сложность заключалась в том, что вопрос такой важности следовало решить в учредительном договоре, для чего требовалось установление четкого критерия или списка полномочий (предметов ведения), что в свою очередь, безусловно, не устраивало государства-члены, трепетно относящиеся к своему суверенитету. Поэтому этот вопрос остался открытым и до конца не решенным по сей день.

На необходимость определения исключительной компетенции ЕС одной из первых обратила внимание Европейская Комиссия и пришла к следующему заключению: «Поскольку Договор не определяет термин «исключительная компетенция», а также не предусматривает списка сфер, входящих в нее, институты, прежде всего Комиссия, совместно определяют общий подход во избежание бесконечных споров по поводу исключительной и совместной компетенции...»<sup>27</sup>. Комиссия определила, что в случаях, если Договор налагает на Сообщество обязательство действовать, поскольку в этом вопросе Сообщество рассматривается как несущее полную ответственность за достижение конк-

---

используемый в российской правовой доктрине, поскольку он юридически и с точки зрения перевода не соответствует употребляемому в ЕС термину “competence”.

<sup>27</sup> Bull EC 10-1992, 116.

ретной задачи, то такой вопрос подпадает под сферу действия исключительной компетенции Сообщества. Другими словами, после того как Сообщество «оккупировало вопрос», государства-члены больше не имеют права заключать договоры по этому вопросу. Представленную позицию поддерживает Дж. Штейнер<sup>28</sup>. Оспаривая эту позицию, Т.С. - Хартли<sup>29</sup> и ряд других авторов<sup>30</sup> справедливо сомневаются в возможности применения подобного рода рассуждений, поскольку в случае применения такой концепции (концепции конкурирующей компетенции) принцип субсидиарности стал бы лишь основанием изъятия у государств-членов полномочий по тому или иному вопросу. Думается, что в этом случае Комиссия пытается как можно больше расширить сферу исключительного ведения ЕС, увеличив тем самым свои полномочия и ограничив сферу применения принципа субсидиарности. Несомненно, такой подход к определению исключительной компетенции является неприемлемым. Нельзя полагаться в вопросе распределения компетенции на принцип «кто первый, тот и прав».

По мнению Антонио Истеллы, отсутствие четкого определения исключительной компетенции не является препятствием применения принципа субсидиарности, поскольку «субсидиарность не решает вопрос: кому – ЕС или государствам-членам – принадлежит та или иная компетенция, а решает вопрос: должен ли ЕС действовать или нет»<sup>31</sup>. Вопрос о разграничении компетенции решается в п. 1 ст. 5 – принцип принадлежащей (приписываемой) компетенции<sup>32</sup>. Этот принцип предусматривает, что «Сообщество действует в пределах полномочий и поставленных перед ним целей, определяемых Договором об учреждении Европейского Сообщества»<sup>33</sup>. В этом случае субсидиарность выступает как бы ориентиром на пути реализации полномочий ЕС, является «вторым фильтром» после принципа принадлежащей (приписываемой) компетенции для определения необходимости действий

---

<sup>28</sup> Steiner J. Subsidiarity under the Maastricht Treaty. Edited by David O'Keeffe, Patrick M. Twomey. P. 57.

<sup>29</sup> Hartley T.C. The foundation of European Community Law. 1994. P. 162-163.

<sup>30</sup> См., например: Harrison V. Subsidiarity in Article 3b of the EC Treaty – Gobbledygook or Justiciable principle? / International and Comparative Law Quarterly. Vol. 45, Part 1, 1996. P. 431.

<sup>31</sup> Estella Antonio. Указ. соч. P. 90.

<sup>32</sup> Английский вариант – attributed powers.

<sup>33</sup> Ст. 5 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (консолидированная версия). Цит. по: Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н. проф. Л.М. Энтина – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 557.

Сообщества. Полагаю, что такое решение проблемы является лишь уходом от неё. На практике это будет означать, что вначале Европейская Комиссия должна будет проверить соответствие предлагаемого правила (действия) целям Сообщества, а потом и принципу subsidiarity. Более того, концепция «второго фильтра» не отвечает самой сущности рассматриваемого принципа и его назначению.

Однако большинство авторов<sup>34</sup> настаивают на выделении исключительной компетенции Европейского Сообщества, поскольку в этой сфере принцип subsidiarity не применим. В теории не раз делались попытки определить исключительную и совместную компетенции, при этом каждый автор определял их по-разному<sup>35</sup>. Так, например, авторы Уайт и Дашвуд выделяют 8 сфер исключительной компетенции ЕС, при этом отдельно выделяя сферы, в которых должен действовать принцип subsidiarity<sup>36</sup>, в то время как В. Харрисон предлагает выделить лишь два основных критерия отнесения определенного вопроса к исключительной компетенции<sup>37</sup>. Однако почти все подчеркивают, что достаточно сложно четко выделить исключительную компетенцию Европейского Сообщества, поэтому необходимо ее законодательно закрепить.

Суд ЕС также избегает определения данного термина и границ исключительной компетенцией ЕС<sup>38</sup>, что обуславливается, по нашему мнению, большой политической сложностью рассматриваемого вопроса<sup>39</sup>. Такая запутанность и неопределенность послужила одной из

---

<sup>34</sup> Wyatt and Dashwood's European Union Law. 4-th edition. 2000. Sweet & Maxwell. London. P. 156; Andrew Beale and Roger Geary. Указ. соч. P. 14; Jo Steiner, Lorna Woods and Christian Twigg-Flesner: Textbook on EC Law. Eight edition. Oxford University Press. 2003. P. 48-49; Jose Palacio Ganzalez The Principle of Subsidiarity (A guide for lawyers with a particular community orientation) // European Law Review. Vol. 20. 1995, Sweet&Maxwell. London. P. 357.

<sup>35</sup> Wyatt and Dashwood's. Указ. соч. P. 157-159; Andrew Beale and Roger Geary Указ. соч.; Jo Steiner, Lorna Woods and Christian Twigg-Flesner. Указ. соч. P. 48; Toth A.G. Is subsidiarity justiciable? // European Law Review. Vol. 19. 1994. Sweet&Maxwell. London. P. 268; Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтина – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА\*М). 2001, С. 110; Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина – М. 2002. С. 157; Шеленкова Н.Б. Указ. соч. С. 299-300.

<sup>36</sup> Wyatt and Dashwood's. Указ. соч. P. 158-159.

<sup>37</sup> Harrison V. Указ. соч. P. 434.

<sup>38</sup> Jacques Toulmonde. Can we evaluate subsidiarity? Elements of answers from the European practice // International Review of Administrative Sciences. Vol. 62. 1996. P. 50.

<sup>39</sup> См. статью бывшего Президента Суда Европейского Сообщества Лорда Малензе-

причин, по которой разработчики проекта Договора, учреждающего Конституцию для Европы, предусмотрели в ст. 12 список предметов ведения, принадлежащих исключительно Европейскому Союзу. Полагая, что такое решение является единственно верным выходом из сложившейся ситуации. При этом принцип subsidiarity следует применять в рамках совместной компетенции ЕС и государств-членов с целью нахождения оптимального распределения как полномочий, так и ресурсов, необходимых для их осуществления.

Другим, не менее важным вопросом применения принципа subsidiarity является сфера его действия во времени. Еще до принятия Маастрихтского Договора Европейская Комиссия начала процесс приведения законодательства в соответствие с рассматриваемым принципом, а ст. 11 п. 1 Приложения к Заключению Председателя Европейского Совета в Эдинбурге<sup>40</sup> законодательно закрепило это требование. Итогом этой работы стал отчет «О приведении в соответствие законодательства Европейского Сообщества принципу subsidiarity»<sup>41</sup>. В основном приведение в соответствие осуществлялось тремя способами: переработка, унификация и отмена. Однако такой подход был совершенно не применим к решению Суда ЕС, поэтому ст. 2 Протокола предусмотрела, что *«применение принципа subsidiarity и пропорциональности должно соответствовать общим началам и целям Договора, в частности совершенствования в целом acquis communautaire и институционального баланса; также не должны затрагиваться принципы, созданные Судом ЕС, связанные с отношениями между национальным правом и правом ЕС...»*. На практике последнее положение крайне сложно для применения, поскольку очень трудно найти баланс между позициями Суда ЕС и принципом subsidiarity, поэтому каждый случай требует отдельного рассмотрения.

#### Процедурная и материальная subsidiarity

На основе анализа Протокола можно выделить процедурную и материальную subsidiarity. К первому виду рассматриваемого прин-

---

Стюарт. Lord Mackenzie-Stuart Assessment of the Expressed and Introduction to a Panel Discussion / Subsidiarity: The Challenge of Change. Maastricht. The Netherlands. 1991. P. 39-57.

<sup>40</sup> Annex to the Conclusions of the Presidency of the European Council at Edinburgh, 11-12 December 1992.

<sup>41</sup> Commission of the European Communities, Report to the European Council on the Adaptation of Community Legislation to the Subsidiarity Principle, COM (93) 545 final (Nov. 24, 1993).

ципа следует отнести положения Протокола (п. 4, 9-13), налагающие обязательства на различные органы ЕС, связанные с процедурой рассмотрения вопроса о соблюдении принципа субсидиарности. Например, согласно п. 9 (4) Европейская Комиссия ежегодно обязана представлять отчет о применении рассматриваемого принципа. В свою очередь, согласно п. 10, Совет ЕС обязан принять во внимание указанный отчет и в рамках отчета о прогрессе, достигнутом ЕС, представить его Европейскому Парламенту.

Сложным является вопрос о толковании положения п. 2 Протокола, которое предусматривает, что *«Применение принципов субсидиарности и пропорциональности должно соответствовать общим началам и целям Договора, в частности совершенствования в целом *acquis communautaire*...»*. По мнению С. Пречала, принцип субсидиарности в данном случае должен способствовать увеличению использования «мягкого права» ЕС<sup>42</sup>. Полагаю, что следует согласиться с представленным мнением, поскольку рассматриваемый принцип направлен на совершенствование системы *acquis communautaire*. Более того, субсидиарность предполагает приоритет использования наименее обязывающих норм, т.е. «мягкого права» (рекомендаций, писем, направлений и др.).

До принятия Межинституционального Соглашения большие споры вызывало положение *«Сообщество действует»*, поскольку было неясно, какой конкретно институт ЕС должен осуществлять применение принципа субсидиарности, что приводило к политическим спорам и возможности нарушения принципа сбалансированности институтов<sup>43</sup>. В связи с этим, дабы избежать в дальнейшем подобных ситуаций, в Протокол было включено положение о том, что *«все институты Европейского Сообщества при осуществлении полномочий, принадлежащих им, должны обеспечивать соблюдение принципа субсидиарности»*. Однако думается, что соблюдение рассматриваемого принципа должны обеспечить не только институты ЕС, перечисленные в ст. 7 Договора о ЕС, но и другие органы ЕС, а также сами государства-члены.

Материальное содержание принципа субсидиарности составляют тесты (критерии) применения принципа. Первый тест (критерий) в научной литературе именуется как тест (критерий) эффективности, второй – тест (критерий) дополнительных преимуществ<sup>44</sup>. Еще боль-

<sup>42</sup> Prechal S. Указ. соч. P. 290.

<sup>43</sup> Английский вариант – The Institutional balance.

<sup>44</sup> Английский вариант – The sufficiency and the value-added.

шую детализацию указанные тесты (критерии) получают в Протоколе, который подчеркивает необходимость их одновременного выполнения: 1) рассматриваемый вопрос обладает межгосударственными аспектами, которые не могут быть эффективно урегулированы на уровне государств-членов; 2) отдельные действия государств-членов или отсутствие действий Сообщества будут противоречить положениям Договора об учреждении Европейского Сообщества (таких как необходимость устранения нарушений конкуренции, или избежание скрытых ограничений торговли, или усиление экономического и социального единства) или будут в противном случае причинять вред интересам государств-членов; 3) действия, принятые на уровне Сообщества, принесут более явные выгоды в силу их масштаба или результатов, чем действия на уровне государств-членов.

Думается, что при определении необходимости принятия того или иного акта на уровне ЕС помимо приведенных тестов (критериев) также следует учитывать цели, провозглашенные Договором, поскольку именно на их достижения должны быть направлены все действия и решения институтов Сообщества. Поэтому следует считать справедливым замечание Джо Паласио Гонзалеза о том, что не имеет смысла принимать на уровне ЕС решения по вопросам установления единых правил ограничения скорости грузовиков, максимального содержания алкоголя в крови и условий содержания животных в зоопарках<sup>45</sup>.

Очевидно, что приведенные тесты (критерии) содержат оценочные категории, поэтому при их применении можно привести аргументы как «за», так и «против». Это фактически и происходит в Совете ЕС при рассмотрении проектов Европейской Комиссии. Государства-члены, заинтересованные в блокировании решения, ссылаются на нарушение рассматриваемого принципа, в то время как Европейская Комиссия, опираясь в своих доводах также на статью 10 Договора об учреждении ЕС, и государства-члены, поддерживающие позицию последней, утверждают обратное. Характерным примером является тест (критерий) дополнительных преимуществ, оценки которого могут быть диаметрально противоположными: для государств-членов – отсутствие преимуществ от принятия решения на уровне ЕС; для ЕС – наличие таковых (например, улучшение функционирования внутреннего рынка). Оценка выполнения целей ЕС согласно п. 4 Протокола «должна основываться на качественных и, где это возможно, на ко-

---

<sup>45</sup> Gonzalez J. P. Указ. соч. P. 361.

личественных показателях». Однако ни в Протоколе, ни в других актах и решениях Суда ЕС не предусматривается, какие именно необходимо брать показатели и как их рассчитывать для того, чтобы оценить, насколько предлагаемый правовой акт соответствует целям Договора об учреждении ЕС. Думается, что выработать универсальные показатели на практике невозможно, поскольку их объективность всегда можно поставить под сомнение. Поэтому применительно к каждому отдельному случаю должны применяться свои показатели – как качественные, так и количественные.

Сказанное показывает, что принцип субсидиарности может быть применен как для блокирования принятия решения, соответственно как препятствие дальнейшей централизации (федерализации) ЕС, так и в качестве аргумента Европейской Комиссии о необходимости урегулирования тех или иных отношений на уровне ЕС. Поэтому очень часто в качестве недостатка принципа субсидиарности называют его двусмысленность<sup>46</sup>. Думается, что такая «двусмысленность» принципа не является его недостатком, более того, возможность противоположного его применения лишь подчеркивает динамичность последнего.

Впервые динамичность принципа субсидиарности была определена соглашением глав государств-членов в Эдинбурге<sup>47</sup> и в неизменном виде была перенесена в Протокол, статья 3 которого предусматривает, что *концепция субсидиарности является динамичной и должна применяться в соответствии с целями, предусмотренными Договором. Динамичность позволяет Сообществу действовать в пределах его компетенции, расширенной насколько того требуют обстоятельства и наоборот, ограничить или прекратить свои действия в случае, если в этом больше нет необходимости*. Такая трактовка позволяет чутко реагировать на изменение политических, социальных, исторических и других условий, когда те или иные отношения требуют урегулирования или на уровне ЕС, или на уровне государств-членов. В этой связи возможна ситуация, когда вначале при определенных общественных обстоятельствах то или иное правоотношение было урегулировано на уровне ЕС, однако в дальнейшем, при изменении этих общественных

<sup>46</sup> См., например: Yves Soudan *Subsidiarity and Community in Europe* // *Ethical Perspectives* 5 (1998)3. P. 177; Definition and limits of the principle of subsidiarity. Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR). Council of Europe Press, 1994. P. 7-12; Antonio Estella Указ. соч. P. 4.

<sup>47</sup> Ст. 4 (3) Annex to the Conclusions of the Presidency of the European Council at Edinburgh, 11-12 December 1992.

обстоятельств, такая необходимость отпала, и данное правоотношение должно быть урегулировано государствами-членами.

Использование принципа субсидиарности Судом Европейского Сообщества

Суд Европейских Сообществ согласно ст. 220 Договора о ЕС «обеспечивает применение права Сообщества посредством единообразного толкования и применения Договора о ЕС»<sup>48</sup>. Вопрос о возможности разрешения дел о соответствии действий институтов Сообщества принципу субсидиарности до сих пор является дискуссионным. К сожалению, ни Договором о ЕС, ни Протоколом не исключается и в то же время не предоставляется такое право Суду ЕС. В доктрине ряд авторов отрицают такую возможность, аргументируя это тем, что субсидиарность не может носить объективный характер, сохранять неизменность с течением времени, что в итоге может привести к неопределенности и противоречиям внутри права ЕС<sup>49</sup>. Другие высказываются за необходимость осуществления такой юрисдикции Судом ЕС<sup>50</sup>. По мнению последних, согласно действующему Договору о ЕС, существуют все предпосылки для разрешения таких дел, поскольку: 1) Суд ЕС обладает юрисдикцией в данном вопросе; 2) существуют средства, с помощью которых можно поднять вопрос о соответствии законодательного акта принципу субсидиарности перед Судом и 3) Суд ЕС обладает полномочиями по вынесению решений по таким делам.

Исходя из анализа практики Суда ЕС, можно сделать вывод о возможности разрешения дел о соответствии законодательного акта принципу субсидиарности. Так, в деле C-233-94<sup>51</sup>, касающемся аннулирования Директивы 94/19<sup>52</sup> о схемах, гарантирующих депозиты, Суд ЕС рассмотрел вопрос о соответствии ряда положений Директивы принципу субсидиарности, признав последние соответствующими рассматриваемому принципу. В другом известном деле C-84/94<sup>53</sup> Соединен-

<sup>48</sup> Ст. 220 Договора учреждающего Европейское Сообщество (консолидированная версия). Цит. по: Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н. проф. Л.М. Энтина – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 659.

<sup>49</sup> См., например: Session 1989-90, 27th Report of the House of Lords Select Committee on the European Communities, "Economic and Monetary Union and Political Union," pt. 165; Lord McKenzie-Stuart A Formula for Failure // The Times, 11 Dec. 1992; Hartley T.C. Указ. соч. 1994. P. 165.

<sup>50</sup> См., например: Gonzalez J.P. Указ. соч. P. 365-368; Toth A.G. Is subsidiarity justiciable? // European Law Review. Vol. 19. 1994. Sweet&Maxwell. London. P. 268-285.

<sup>51</sup> [1997] ECR I-12405.

<sup>52</sup> OJECJ 135/5 of 31 May 1994.



ное Королевство Великобритании и Ирландии требовало отмены Директивы 93/104<sup>54</sup>, Суд также рассматривал вопрос о соответствии положений Директивы рассматриваемому принципу. Несмотря на это, все же следует согласиться с мнением А.Г. Тоса о необходимости совершенствования соответствующих процедур и механизмов Суда ЕС с целью полноценного применения принципа субсидиарности<sup>55</sup>. Более того, думается, что следует согласиться с мнением Д.П. Гонзалеза<sup>56</sup> о том, что, осуществляя проверку нормативно-правового акта на соответствие принципу субсидиарности, Суд ЕС должен учитывать то, что зачастую этот акт был принят при полном одобрении государств-членов, т.е. был одобрен представителями региональных властей, на защиту интересов которых направлен рассматриваемый принцип; а также то, что необходимость учета разнообразных интересов государств-членов существенно сужает «место Комиссии для маневра». Думается, что это во многом объясняет тот факт, что Суд ЕС очень осторожно подходит к оценке нарушения принципа субсидиарности, и тот факт, что на данный момент отсутствуют дела, в резолютивной части которых провозглашается нарушение этого принципа<sup>57</sup>.

Взаимосвязь принципа субсидиарности с принципом пропорциональности

В отличие от принципа субсидиарности, принцип пропорциональности, как и многие другие принципы, был введен в право ЕС Судом - ЕС в известном деле *Internationale Verhoudingsmassigheid*<sup>58</sup>, а уже затем закреплен в ст. 3 b (ныне ст. 5 (3)) Маастрихтского Договора: *Любые действия Сообщества не должны выходить за пределы необходимого для достижения целей настоящего Договора*<sup>59</sup>. Основываясь на ре-

---

<sup>53</sup> [1994] ECR I-5755.

<sup>54</sup> OJEC L307/18, of 13 December 1993.

<sup>55</sup> Toth A.G. Is subsidiarity justiciable? // *European Law Review*. Vol. 19. 1994. Sweet&Maxwell. London. P. 272-285.

<sup>56</sup> Gonzalez J.P. Указ. соч. P. 366-367.

<sup>57</sup> Данные приведены на 1 января 2002 года.

<sup>58</sup> Case 11/70, [1970] ECR I125. По мнению Николаса Эмилиоу принцип субсидиарности был введен еще в 1955 году в деле *Fedchar* – Case 8/55 [1954-1956] ECR 292. См.: Emiliou Nicholas *The principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*. Kluwer Law International. London. The Hague. Boston. P. 134.

<sup>59</sup> Ст. 5 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (консолидированная версия). Цит. по: *Европейское право: Учебник для вузов* / Под общ. ред. д.ю.н. проф. Л.М. Энтина – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 557. Другой перевод дается в книге Хатли Т.К. *Основы права Европейского Сообщества: Пер. с англ.* – М.: Закон и

шениях Суда ЕС, следует, однако, более детально раскрыть содержание пропорциональности, выделив три вопроса, которые Суд ЕС должен исследовать, чтобы определить, соответствует то или иное действие (мера, норма) Сообщества принципу пропорциональности: 1) Является ли данное действие (мера, норма) подходящим для достижения цели этого действия (меры, нормы)? 2) Является ли данное действие (мера, норма) необходимым для достижения цели? 3) Является ли действие (мера, норма) соответствующей *in sensu stricto* (в буквальном смысле)?

Соотношение принципов субсидиарности и пропорциональности определяется как их последовательное применение, т.е. если будет признано, что принятие тех или иных мер (норм) необходимо, допустим, на уровне Европейского Сообщества, на этом прекращается действие принципа субсидиарности и в свои права вступает принцип пропорциональности, который и будет определять, какие меры (действия, нормы) должны быть приняты. Иными словами принцип пропорциональности не вторгается в процесс выбора – необходимо ли действовать ЕС или нет, и тем более в вопрос выбора уровня принятия меры (действия, нормы). Можно сказать, что если принцип субсидиарности отвечает на вопрос: должен ли ЕС действовать или нет? – то принцип пропорциональности дает ответ на вопрос: до какой степени (как) должен действовать ЕС (до какой степени должно быть урегулировано то или иное отношение)?

Принцип субсидиарности в проекте Договора, учреждающего Конституцию для Европы

Проект Договора, учреждающего Конституцию для Европы (далее – проект Конституции), закрепляет в ст. 9 (3) принцип субсидиарности в качестве одного из основных принципов Европейского Союза. Сохраняя в неизменном виде само правило субсидиарности («Сообщество действует») и сферу его действия (ст. 9 (3) (1) проекта Конституции), проект Конституции тем не менее фактически полностью изменяет механизм реализации и контроля соблюдения данного принципа. Главной особенностью новой нормы следует признать то, что обязанность по контролю за соблюдением принципа субсидиарности возложена на национальные парламенты государств-членов (положение ст. 9 (3) (1) проекта Конституции), которые, согласно также при-

---

право, ЮНИТИ, 1998. С. 147. – «Любые действия Сообщества не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора».

лагаемому Протоколу «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности» (в дальнейшем Протокол проекта Конституции), должны быть проинформированы о каждом предлагаемом Европейской Комиссией проекте законодательного акта. Согласно этому проекту именно национальным парламентам предоставлено право решить вопрос о соблюдении рассматриваемого принципа законопроектом Европейской Комиссии и вынести как положительное, так и отрицательное заключение. В случае если отрицательное заключение дано более чем одной третью<sup>60</sup>, Европейская Комиссия обязана пересмотреть предлагаемый ею законопроект (ст. 6 (3) Протокола проекта Конституции). Полагаю, что перенесение контроля за соблюдением рассматриваемого принципа с уровня ЕС на уровень государств-членов повысит эффективность и демократичность всего механизма Европейского Союза. Однако, думается, что следует также обязать Европейскую Комиссию учитывать мнения не только национальных парламентав, но и правительств государств-членов, а также региональных и местных властей. В то же время применение такого механизма не должно стать перманентным препятствием на пути осуществления деятельности Европейской Комиссии. Принцип субсидиарности не должен стать «тормозом» дальнейшего развития Европейской интеграции.

Особо следует отметить закрепление в ст. 12 списка предметов ведения, составляющих исключительную компетенцию Европейского Союза. Данный список включает в себя всего четыре пункта, оставляя остальные сферы в рамках совместной компетенции, что не только фиксирует сферу применения принципа субсидиарности, но и во многом расширяет ее по сравнению с уже существующим положением.

Другим важным нововведением стала ст. 7 Протокола проекта Конституции, предусматривающая право Суда рассматривать дела о нарушении принципа субсидиарности как институтами и органами Европейского Союза, так и государствами-членами. Следует отметить, что этой же статьей предусмотрено право отдельного государства-члена и Комитета регионов на обращение в Суд по вопросу нарушения рассматриваемого принципа.

---

<sup>60</sup> Однопалатный парламент государства-члена имеет 2 голоса, а каждая палата двухпалатного парламента имеет 1 голос (ст. 6 (2) Протокола проекта Конституции).

## Заключение

В мае этого года произошло самое большое за всю историю человечества объединение государств – 10 стран стали членами Европейского Союза (Европейского Сообщества соответственно). В условиях такого масштабного расширения требуется колоссальное взаимодействие различных органов как на уровне Европейского Союза, так и между государствами-членами и Союзом. Именно при решении вопросов вертикальных взаимоотношений ЕС и государств-членов используется субсидиарность. Она, можно сказать, выполняет функцию системы сдержек и противовесов не на горизонтальном уровне, а в отношении вертикали власти.

Неоднородная в своей сущности, уходящая корнями в философию Аристотеля, Святого Фомы Аквинского, П. Прудона, А. Де Токвиля, затрагиваемая в концепции либерализма Джона Стюарта Милля, разрабатываемая в разные времена Р. Ароном, А. Марком, Д. Де Ружмонном, основывающая свои положения на признании высшими ценностями свободы личности, достоинства человека и частной собственности, вобравшая в себя основы христианства, концепция субсидиарности несет в себе огромный общечеловеческий смысл – предостережение от чрезмерного, ненужного вмешательства в дела более мелких образований и в то же время помощь им в случае необходимости и потребности. Для публично-правовых образований субсидиарность служит механизмом, с помощью которого различные уровни власти наиболее эффективно осуществляют выполнение своих функций путем взаимодействия и дополнения друг друга. Думается, что такое построение власти возможно только снизу вверх, только в случае высокого развития гражданского общества, способности местных, региональных и «центральных» политических элит действовать не в интересах отдельного публично-правового образования, а понимать важность конкретного решения в рамках как малых, так и крупных территорий.

Юридическое закрепление принцип субсидиарности получает в европейском праве только в начале 90-х годов с принятием Договора о Европейском Союзе (1992). Действуя в сфере неисключительной компетенции ЕС, принцип субсидиарности предполагает основной целью эффективное использование механизмов правового регулирования. Он служит гидом развития ЕС, использования его потенциала<sup>61</sup>. В то

<sup>61</sup> При принятии Маастрихтского Договора принцип субсидиарности называли «словом, которое спасет Маастрихт».

же время он является фильтром действий, совершаемых как на уровне ЕС, так и на уровне государств-членов. Основной его целью является гармонизация взаимоотношений ЕС и государств-членов, эффективное регулирование общественных отношений в условиях динамично развивающейся жизни. Он призван быть проводником между изменениями социальной, экономической обстановки, политической жизни общества, потребностями граждан и правовыми механизмами регулирования данных отношений, необходимости регулирования правом. Он направлен в будущее – на развитие, изменение и в то же время сохранение. Именно поэтому, думается, следует признать динамичность рассматриваемого принципа его основной характеристикой.

Динамичность принципа субсидиарности является, по нашему мнению, одним из основных доводов за его дальнейшее применение и развитие, поскольку такая гибкая форма способствует наиболее эффективному применению права как механизма регулирования общественных отношений, распределению предметов ведения между различными уровнями власти. С одной стороны, данная концепция решает, какие действия в соответствии с целями ЕС и общественными условиями должны быть осуществлены на уровне ЕС, с другой стороны, отказывает в возможности совершения этих действий, поскольку эти действия могут быть более эффективно осуществлены каждым государством в отдельности. Однако, возможна и ситуация, когда при изменении общественных условий осуществление действий, прежде совершаемых на уровне ЕС, должно быть в силу требования принципа субсидиарности перенесено на уровень государств-членов и наоборот. Думается, что отрицательная сторона концепции субсидиарности, проявляющаяся в его правовой неопределенности, с лихвой компенсируется возможностью такого гибкого реагирования механизмов правового регулирования на динамично развивающиеся общественные отношения.

В то же время, по нашему мнению, следует предусмотреть более простой механизм реализации и контроля принципа субсидиарности. Неопределенность в вопросе отнесения тех или иных полномочий к сфере исключительного ведения ЕС и соответственно расплывчатость термина «неисключительной компетенции ЕС» приводит к огромным сложностям и зачастую к невозможности применения принципа субсидиарности. В этой связи нововведения проекта Конституции являются одним из наиболее приемлемых вариантов дальнейшего

развития рассматриваемой концепции. Также следует более четко предусмотреть механизм реализации рассматриваемого принципа, его процедурный элемент. Так, необходимо точно определить, какие институты ЕС отвечают за его применение; в каких случаях можно отклонить законопроект на основании противоречия принципу субсидиарности, в рамках какой процедуры; кто может подать иск в Суд ЕС о признании акта ЕС недействующим на основании противоречия указанному принципу. К сожалению, эти вопросы не были решены в Протоколе № 30 «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности». Однако, думается, что и проект Конституции также не в полной мере дал на них ответы.

«В идеале принцип субсидиарности – это путь к европейской федеральной демократии, где ЕС – это федерация национальных государств (в отдельных случаях регионов), а сам ЕС не подчинен национальному уровню, но субсидиарен ему... Я бы назвала принцип субсидиарности способом приспособления к различиям – именно приспособления, а не борьбы с ними»<sup>62</sup>. Выработка такого «механизма приспособления», определяющего движение вперед, служащего основой взаимоотношений государств-членов и ЕС, позволяющего развивать внутри интеграционные связи, несомненно, является, по нашему мнению, характерной чертой права ЕС. Более того, думается, что юридическое закрепление принципа субсидиарности и придание ему столь большой роли – роли основного принципа европейской интеграции показывает его огромную значимость и необходимость его использования.

---

<sup>62</sup> Бусыгина И.М. Принцип субсидиарности // <http://pubs.msps.ru/news/news174.html>.