

## **ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ В ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Зміст концепції субсидіарності полягає в тому, що на вищий рівень управління необхідно виносити тільки ті питання, які не можуть бути вирішені на нижчому рівні. Ця концепція може бути застосована і в державному управлінні, і в інтеграційному об'єднанні. Субсидіарність заявлена як один з нормативних постулатів європейської інтеграції [7; 8].

Субсидіарність, як критерій вперше був закріплений в Єдиному європейському акті 1986 року і на той момент стосувався питань навколишнього середовища. Через кілька років концепція поширилася на всі сфери правовідносин і була впроваджена нормативно як загальний принцип функціонування всіх Співтовариств [1].

Маастрихтський договір ввів принцип субсидіарності, як принцип європейського права в цілому. У ст. 3b було встановлено, що в сферах, в яких Співтовариство не має виняткову компетенцію, воно діє тоді і в тій мірі, в якій держави не можуть ефективно досягти результату, і в силу

---

<sup>1</sup> Студент 5 курсу Слідчо-криміналістичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

масштабу такої дії найкращим чином вони можуть бути досягнуті на рівні Співтовариства. Юридично принцип був сформульований нечітко, залишаючи багато на розсуд правозастосовників [2, с. 6].

Через кілька років, в 1997 році, в якості додатку до Амстердамського договору був прийнятий Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності, завдяки якому стало можливим судовий контроль дотримання цього принципу[3]. Ніццький договір не привніс нічого нового в формулювання субсидіарності, як правової норми. Однак декларацією №23 до Ніццького договору були розвинені норми про включення національних парламентів в процедури моніторингу дотримання принципу субсидіарності [4].

Лісабонський договір 2007 року багато в чому повторив норми Маастрицького договору щодо субсидіарності, але посилив позицію щодо різного рівня влади в державах. Якщо раніше вказівку про субсидіарність було в загальному по відношенню до держав-членів, то з 2007 року в п. 3 ст. 5 Договору безпосередньо згадуються регіональні та місцеві влади: «Згідно з принципом субсидіарності Союз в сферах, які не належать до його виключної компетенції, діє лише тоді і в такій мірі, в якій мету передбачуваної дії не можуть достатнім чином бути досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівні, але, з огляду на масштаби або наслідки імовірної дії, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу ».

Як додаток до Лісабонського договору так само, як і в Амстердамському договорі, було включено спеціальний Протокол про принципи субсидіарності і пропорційності (Протокол №2). Статтею 2 Протоколу передбачено обов'язок Комісії проводити консультації і брати до уваги регіональний та місцевий вимір пропонованих заходів. У п.1 ст. 6 Протоколу акцентована роль парламентів, що відрізняє лісабонської версію Протоколу від амстердамської [5].

Концепція субсидіарності в сучасних актах пронизує весь правопорядок ЄС, не залишаючи ніяких сумнівів в тому, що норми про субсидіарність – не політичний принцип, а юридичний, що довгий час обговорювалося в доктрині [6].

У Лісабонському договорі немає винятків з принципу субсидіарності. Однак, принцип субсидіарності не поширюється на сфери, які входять до виключної компетенції ЄС. Такі, наприклад, як митно-тарифне і нетарифне регулювання, конкуренція, а також ті сфери, які в силу природи

Європейського Союзу (далі – ЄС), володіє власною правосуб'єктністю, входять в її внутрішню компетенцію (наприклад, правила доступу до документів інститутів і органів ЄС і захисту даних, кодифікація існуючої нормативної бази, ін. ) [5].

В інших сферах дія принципу субсидіарності означає, що Союз повинен вживати заходів при двох умовах: якщо мета не може бути досягнута ефективно державами-членами, якщо на рівні Союзу така мета може бути успішно реалізована в силу масштабу або наслідків передбачуваних заходів (ст. 5 Договору про ЄС) .

Принцип субсидіарності поряд з принципом наділення компетенцією, принципом пропорційності, низкою інших принципів є базис побудови і функціонування всієї правової системи ЄС, важливий на стадії правотворчості, моніторингу, застосування права. Він обов'язковий для всіх інститутів і органів ЄС.

Особливу роль він відіграє при оцінці, чи слід Союзу робити ті чи інші регуляторні заходи. В рамках політики «кращого управління» (Better Regulation) будь-які заходи, які вживаються інститутами або органами ЄС, підлягають оцінці на відповідність принципу субсидіарності. У Практичних рекомендаціях щодо імплементації Протоколу № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 5 червня 2013 року запропоновані три види питань, на які органу або інституту, який приймає рішення в ЄС, необхідно відповісти послідовно, щоб оцінити його на відповідність принципу субсидіарності: 1) чи входить це питання в сферу виключної компетенції ЄС, 2) чи може мета бути досягнута на рівні держав-членів; 3) чи може передбачувана міра бути більш ефективною, якщо буде прийнята на рівні Союзу.

Контроль з боку національних парламентів за дотриманням принципу субсидіарності здійснюється ними безпосередньо ex ante, на стадії опрацювання проекту законодавчого акту. Правовою основою для цього служать п. в ст. 12 Договору про ЄС та п. 3 ст. 5 Договору про функціонування ЄС. Національний парламент (будь-яка з палат) повинні повідомляти відповідні інститути ЄС (Європарламент, Рада ЄС, Єврокомісію) і власні уряди про будь-який законопроект, який, на їхню думку, не відповідає принципу субсидіарності. Відбувається це протягом 8 тижнів з моменту, коли їм був направлений законопроект. У разі, якщо парламент знаходить, що принцип субсидіарності таким законодавчим актом буде порушений, таку думку він має бути обґрунтувати.

У ситуації, коли одна третина парламентів висловить таку позицію, інститут ЄС, від якого виходить законопроект, повинен переглянути його («жовта картка»). Якщо мова йде про загальну зовнішню політику чи політику безпеки, такий поріг ще нижче: висловитися проти і аргументувати це повинна як мінімум одна чверть національних парламентів. При цьому у кожного однопалатного парламенту один голос, в бікамеральному – по одному голосу з кожної палати. Інститут, який представив законопроект, має право відкликати, змінити або підтримати законопроектну ініціативу і повинен обґрунтувати позицію. Якщо ж в ході звичайної законодавчої процедури принаймні просту більшість національних парламентів висловилося проти, а Комісія наполягає на ініціативі, питання вирішується Європейським парламентом або Радою ЄС в залежності від того, де проходить перше читання. Якщо законодавчий орган – Рада ЄС або Європарламент в залежності від процедури приходить до висновку, що запропонований законопроект не сумісний з принципом субсидіарності, він може відхилити його за умови, що таке рішення прийме відповідно або 55% членів Ради ЄС, або більшість тих, хто проголосував в Європарламенті («Помаранчева картка») [2, с. 6,36].

У травні 2012 року перша «жовта картка» мала місце щодо законопроекту Єврокомісії про обмеження права на колективні протести (Страйки) в зв'язку зі свободою установи і свободою надання послуг компаніями в усьому ЄС (Monti II). Йшлося про проект, який обмежує право працівників на страйк, що викликало хвилю обурення з боку профспілок і національних парламентів, які посилалися не тільки на Європейську соціальну хартію, але і на принцип субсидіарності. Дванадцять з 40 національних парламентів чи палат парламентів (мають 19 з 54 можливих голосів) висловилися, що проект не відповідає принципу субсидіарності. Комісія відкликала проект, хоча зазначила, що такий принцип не порушується цими заходами. У жовтні 2013 року правило жовтої картки було використано повторно. На цей раз до проекту, що стосувалося заснування інституту Європейського прокурора, 14 палат в 11 державах-членах висловилися проти. Комісія не відкликала проект, а підтримала його, обґрунтувавши це тим, що принцип субсидіарності не порушений і такі дії можуть бути реалізовані в рамках посиленого співробітництва.

Протокол також надає державам (в тому числі за ініціативою національних парламентів, якщо це передбачено внутрішнім правом) можливість звернутися до Суду ЄС з позовом про анулювання з огляду на порушення законодавчим актом принципу субсидіарності. Позивачем може бути і Комітет регіонів, якщо Договором про функціонування ЄС передбачено участь даного органу в прийнятті проекту.

Судовий контроль з боку Суду ЄС відбувається *ex post*, після прийняття законодавчого акту. Слід визнати, що справ, в яких фігурує принцип субсидіарності, не настільки багато, і Суд досі не виніс жодного рішення про анулювання акту огляду на порушення принципу субсидіарності. У судових позовах в основному не формулюють порушення принципу субсидіарності як самостійну і єдину підставу для позову.

У практиці Суду очевидно простежується все більше увагу всіх органів, інститутів ЄС, в тому числі самого Суду, а також держав-членів до даного принципу і пов'язаним з ним нормам про порядок прийняття актів, принцип пропорційності, компетенції і функціях органів. Якщо в ранніх розглядах Суд, як правило, не прагнув до поглибленої оцінки дотримання принципу субсидіарності по суті, в більш пізніх рішеннях представлений досить детальний і незалежний аналіз ряду критеріїв реалізації даного принципу.

Контроль *ex post* передбачений і з боку Європарламенту. Так, Єврокомісія щорічно надає звіт про відповідність принципу субсидіарності, щодо якої Парламент висловлює свою думку у вигляді самостійно ініційованої доповіді, підготовленої юридичним департаментом.

Слід зазначити, що інститути ЄС неодноразово показували свою зацікавленість в ефективному застосуванні принципу субсидіарності. Так, в 2010 році між Європарламентом і Комісією було укладено рамкову угоду про співпрацю з національними парламентами з метою стимулювання використання парламентами їх повноважень по контролю за дотриманням принципу субсидіарності. У вересні 2012 року Європарламент прийняв резолюцію зі схожим предметом і зазначив в резолюції, що будь-які ситуації перешкоджання національним парламентам в здійсненні їх контрольних функцій щодо принципу субсидіарності повинні розслідуватися.

Таким чином, в процесі узгодження інтересів, прийняття рішень виявляються втягнутими не тільки держави, а й суб'єкти іншого рівня.

Залучаючи регіони, інших суб'єктів у реалізацію інтеграційних проєктів, лісабонська формула субсидіарності розширює кордони прийняття рішень, зміщуючи їх з міждержавних на субнаціональні і транскордонні. На наш погляд, в юридичній конструкції, закріпленої в Лісабонському договорі і розвиненою у правозастосовній практиці, принцип субсидіарності виступає як частина своєрідного механізму стримувань наднаціональних органів, але одночасно сприяє розвитку і зміцненню інтеграції. Тільки за умови дотримання принципу субсидіарності можливе збереження національної ідентичності в інтеграційних процесах.

### Література:

1. Єдиний європейський акт від 17.02.1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_028](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_028)
2. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / М. В. Буроменський, Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова та ін. ; за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – 328 с.
3. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 2 жовтня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_641](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_641)
4. Ніццький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/994\\_261](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/994_261)
5. TREATY OF LISBON [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:l2007L/TXT>
6. Хохлов І. І. Субсидіарність як принцип і механізм політик Євросоюзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000045/Hohlov.pdf>
7. Трагнюк О. Принцип субсидіарности в Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека 1950 г. // Право Украины. 2003. № 1.
8. Яковюк І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.

**Науковий керівник** : Маринів І. І., к.ю.н., асистент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.