

Субсидиарный контрольный механизм: оценка эффективности участия парламентов государств-членов Европейского Союза

Научный руководитель – Энтин Лев Матвеевич

Пименова Оксана Игорьевна

Выпускник (магистр)

Московский государственный институт международных отношений, Москва, Россия

E-mail: oxana_krasnova@mail.ru

В зарубежной академической литературе сложился «функциональный» подход к пониманию принципа subsidiarity как «ограничителю действий законодателя Союза» (Дж. Берманн [2], И. Купер [3], Дж. Дэвис [4]). Этот подход получил свое развитие и закрепление в Лиссабонском договоре [1], одной из новаций которого стало повышение эффективности применения принципа subsidiarity в законодательном процессе ЕС за счет учреждения так называемого subsidiarity control mechanism (СКМ).

Впервые на основе норм учредительного договора национальным парламентам государств-членов ЕС предоставлена возможность напрямую направлять в наднациональные институты, инициировавшие законопроект ЕС (как правило, в Комиссию ЕС), свои заключения о нарушении данным законопроектом принципа subsidiarity (мотивированные заключения). При этом национальные парламента получили право проводить консультации с региональными парламентами, обладающими законодательными полномочиями (на сегодняшний день это касается восьми государств-членов ЕС - Австрии, Бельгии, Финляндии, Германии, Италии, Португалии, Испании и Великобритании). В этом смысле СКМ следовало бы рассматривать в качестве «соединительного моста» между гражданами ЕС и законодательным процессом ЕС, призванного «легитимировать законотворчество Европейского Союза» [9], основываясь на тесных и близких отношениях региональных и национальных парламентариев с их избирателями. Однако в реальности СКМ пока что не удалось «вырасти в полноценный инструмент для прямого национального парламентского участия в процессе принятия законодательных решений на уровне ЕС» [7].

За восемь лет функционирования СКМ Комиссией ЕС был отозван только один законопроект. Во всех трех случаях инициирования «желтых карт» (имевших место в 2012, 2013 и 2016 гг.) Комиссия ЕС занимала по отношению к национальным парламентам оборонительную позицию, отказываясь признавать обоснованность заявленных ими в мотивированных заключениях возражений. На подавляющее большинство законопроектов ЕС мотивированные заключения вообще не направляются.

Показательно, что в 2012 году Комиссия ЕС решила отозвать проект Монти II [5], в отношении которого национальными парламентами была возбуждена процедура «желтой карты», но не ввиду последней (поскольку ни одно из возражений национальных парламента не было признано обоснованным), а ввиду того, что «учитывая сложившуюся дискуссию в заинтересованных кругах, проект Монти II, скорее всего, не получит необходимой политической поддержки в Совете» [11]. Комиссия ЕС гораздо более респонсивна и чувствительна к мнению Совета - наднационального института, выступающего созакондателем ЕС, нежели чем к мнению парламента государств-членов ЕС. Со своей стороны, национальные парламента также оказались менее эффективны во взаимодействии с Комиссией ЕС, нежели чем с представителями своих правительств, формирующими Совет и выступающими политически ответственными исключительно перед своими избирателями или национальными парламентами. Это значит, что «переориентировать усилия национальных парламента с контроля их национальных правительств на контроль в отношении европейского законодателя» [8] пока что не удалось. В то же время, контролируя

свои правительства, национальные парламенты получили в лице Совета ценного «посредника» [10] в своих взаимоотношениях с Комиссией ЕС в СКМ. Если Комиссия ЕС не принимает во внимание их «субсидиарные возражения», национальные парламенты могут «разрешить» таковые через представителей своих правительств в Совете, создав там блокирующее меньшинство.

Несмотря на признанную пост-лиссабонскую тенденцию к демократизации законодательного процесса ЕС за счет вовлеченности в него не только национальных, но и региональных парламентов, нельзя заключить, что национальные парламенты функционируют в наднациональных интеграционных процессах в качестве единого блока. Регулирующие прерогативы национальных и региональных парламентов в государствах-членах ЕС чрезвычайно гетерогенны, в силу чего на уровне институтов ЕС отсутствует четкое понимание национальной (региональной) парламентской компетенции. Более того, в каждом национальном парламенте существует своя собственная, уникальная система мониторинга соблюдения принципа subsidiarity: национальные парламенты следуют различным политическим приоритетам при выборе подлежащего проверке законопроекта ЕС и применяют различные критерии при его оценке [6]. Можно сказать, что на сегодняшний день в ЕС применяются 28 моделей subsidiarity проверок проектов законодательных актов ЕС. Эта гетерогенность выступает одним из главных препятствий согласованному, а значит, более результативному, участию национальных и региональных парламентариев в контроле реализации законодательных прерогатив ЕС через СКМ.

Источники и литература

- 1) Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 603.
- 2) Bermann G.A. Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States // *Columbia Law Review*. 1994. Vol. 94. № 2. P. 331 – 456.
- 3) Cooper I. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU // *Journal Common Market Studies*. 2002. Vol. 44. № 2. P. 281 – 304.
- 4) Davies G. Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time // *Common Market Law Review*. 2006. Vol. 43. №. 1. P. 63–84.
- 5) 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.
- 6) European Commission. Annual Report 2012 on Subsidiarity and Proportionality. COM (2013) 566 final.
- 7) Federico F. and Katarzyna G. “Yellow Card, but no Foul”: The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike // *Common Market Law Review*. 2013. Vol. 50. P. 115, 144.
- 8) Jans T. & Piedrafita S. The Role of National Parliaments in European Decision Making. European Institute of Public Administration, Eipascope 2009. P. 22.
- 9) Paskalev V. Lisbon Treaty and the Possibility of a European Network Democracy: Working Paper Law. European University Institute, 2009. P. 1, 9, 10.

- 10) Pimenova O. Subsidiarity as a 'Regulation Principle' in the EU // The Theory and Practice of Legislation. 2016. Vol. 4. № 3. P. 397.
- 11) <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/> (сайт Комиссии ЕС)