

СУБСИДИАРНОСТЬ КАК ПРИНЦИП СУДЕБНОГО (ПРАВОВОГО) И ПОЛИТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ СОВМЕСТНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ЕГО ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

© 2014 г. Оксана Игорьевна Пименова¹

Краткая аннотация: в статье исследуется субсидиарность как принцип судебного (правового) и политического контроля реализации наднациональных законодательных прерогатив по вопросам совместной компетенции Европейского Союза и его государств-членов. В статье акцентируется, что контроль соответствия проектов законодательных актов Европейского Союза принципу субсидиарности, реализуемый национальными парламентами в рамках специальных процедур субсидиарного контрольного механизма, появился в праве Европейского Союза в качестве ключевого элемента в расширении вовлеченности национальных и региональных парламентов в дела Европейского Союза, как возможности развития межинституционального политического диалога при реализации наднациональных законодательных прерогатив по вопросам, не отнесенным к исключительной компетенции Европейского Союза.

Annotation: the essay aims at analysing subsidiarity as a principle of judicial (legal) and political control of exercising of supra-national legislative prerogatives in the matters of concurrent competence belonging to European Union and its Member States. This essay places an emphasis on the control of compliance of European Union's draft legislative acts with the principle of subsidiarity applied by national parliaments through so called subsidiarity control mechanism which has appeared in European Union's law as a key-element for enhancing the parliamentary (national and regional) involvement in European affairs, as it is the opportunity to develop inter-institutional political dialogue in the course of exercising of supra-national legislative prerogatives in the matters not fallen into European Union's exclusive competence.

Ключевые слова: Европейский Союз, субсидиарность, контроль, компетенция, Суд Европейского Союза, национальные парламенты, законодательный процесс.

Key words: European Union, subsidiarity, control, competence, European Court of Justice, national parliaments, legislative process.

О сложившемся в праве Европейского Союза подходе к пониманию и применению принципа субсидиарности

Опыт правового развития Европейского Союза дает мировому сообществу тот баланс правовых средств, ценность которых определяется возможностями их использования на национальном, региональном, наднациональном и глобальном уровнях. Принцип субсидиарности, родившийся в доктрине европейских государств, Европейский Союз вывел на наднациональный уровень. Еще в предложенном Европейским парламентом в 1984 г. проекте договора о Европейском Союзе² прямо в преамбуле содержалась отсылка к субсидиарности как общему принципу права Европейского Союза. Хотя ничего из этого специфического

предложения впоследствии не получило преемственности, тем не менее, принцип субсидиарности проложил свой путь в учредительные договоры Европейского Союза.

Договором о пересмотре учредительных актов Европейских сообществ и Европейского Союза, подписанным в Лиссабоне в 2007 г. и вступившим в силу с 13 декабря 2009 г. (далее – Лиссабонский договор)³, принцип субсидиарности помещен между принципом наделения компетенцией и принципом пропорциональности. И если первый относится к существованию самой компетенции Европейского Союза, то второй ограничивает ее природу и интенсивность при совершении наднациональными институтами конкретных действий. Работая во взаимосвязи с этими двумя однопорядковыми, но различающимися по механизму действия принципами, субсидиарность на сегодняшний день выступает в праве

¹ Начальник отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти Управления организационного обеспечения аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, кандидат юридических наук, магистр права по специальности «Право Европейского Союза» (E-mail: oxana_krasnova@mail.ru).

² См.: Документы Европейского Союза. Т. 2. Тарту, 1995.

³ См.: Европейский Союз. Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2008. С. 603.

Европейского Союза принципом реализации законодательных полномочий наднациональных институтов в сферах, не отнесенных к исключительной компетенции Европейского Союза, и прежде всего в сферах его совместной с государствами-членами компетенции.

Такой функциональный подход к пониманию и применению принципа subsidiarity согласуется с правовыми позициями Суда Европейского Союза о том, что принцип subsidiarity является критерием проверки вторичного законодательства Европейского Союза⁴, ограничивающим реализацию наднациональных законодательных прерогатив⁵, и в целом отражает утвердившуюся и широко распространенную в зарубежных академических кругах точку зрения о том, что суть принципа subsidiarity в развитии интеграционных процессов состоит в позиционировании его в качестве “политического принципа на законодательной арене”⁶ и “ограничителя действий законодателя Союза”⁷.

При таком узком подходе, сложившемся в праве Европейского Союза, к пониманию принципа subsidiarity следует все же стремиться исключить случаи изолированного применения данного принципа. Для этого правоприменителям особое внимание следует уделять анализу его роли в деятельности Суда Европейского Союза как наднационального института, осуществляющего интерпретационные функции в отношении учредительных договоров Европейского Союза.

Распространение принципа subsidiarity на деятельность Суда Европейского Союза получило

в последние годы довольно весомую академическую поддержку таких признанных зарубежных авторов, как Берманн⁸; Шиллинг⁹, де Бурка¹⁰. Берманн, например, призывает Суд, во-первых, признать применение принципа subsidiarity как общеправового принципа и, во-вторых, уделять subsidiarity больше внимания при вынесении решений, касающихся “разделения совместной регулирующей компетенции”¹¹. Де Бурка подчеркивает необходимость того, чтобы Суд основывался на принципе subsidiarity в осуществлении своей институциональной роли в процессе принятия политических решений: “Учитывая, что Суд как институциональный актор играет важную роль в процессе выработки политических решений на уровне Европейского Союза, Суду Европейского Союза следует искать пути решения комплексных проблем, в основе которых лежит принцип subsidiarity, когда дело касается выбора политического направления в интерпретации открытых положений учредительных договоров”¹².

Следуя аргументам Берманна и де Бурки, трудно увидеть, почему Суд Европейского Союза при толковании норм права Европейского Союза должен обладать иммунитетом от требований принципа subsidiarity. Статья 5 Маастрихтского договора¹³ о Европейском Союзе (в ред. Лиссабонского договора) (далее – ДЕС)¹⁴ указывает на то, что принцип subsidiarity подлежит применению к осуществлению компетенции, принадлежащей Европейскому Союзу и его государствам-членам. Статья 13 ДЕС относит Суд Европейского Союза к институциональному механизму Европейского Союза. Эти два положения, устанавливая ключевую связь между принципом subsidiarity и институтами Европейского Союза, принимающими решения по вопросам сферы совместной компетенции Европейского Союза и его

⁴ См.: Case C-11/95, *Commission v. Belgium* // <http://curia.europa.eu>

⁵ См.: Case C-376/98, *Germany v. Parliament and Council (Tobacco Advertising)*; Case C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd.* // <http://curia.europa.eu>

⁶ *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.

⁷ *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; *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; *Kumm M. Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union* // *European Law Review*. 2006. Vol. 12. № 4. P. 503–533; *Louis J.-V. National Parliaments and the Principle of Subsidiarity: Legal Options and Practical Limits* // *European Constitutional Law Review*. 2008. Vol. 4. № 3. P. 429–459; *Schütze R. From Dual to Co-operative Federalism*. Oxford, 2009; *Schütze R. Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?* // *Cambridge Law Journal*. 2009. Vol. 68. № 3. P. 525–536.

⁸ См.: *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.

⁹ См.: *Schilling T. A New Dimension of Subsidiarity: Subsidiarity as a Rule and a Principle* // *Yearbook of European Law*. 1994. Vol. 14. P. 203–255.

¹⁰ См.: *De Búrca G. The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor* // *Journal Common Market Studies*. 1998. Vol. 36. № 2. P. 217–235.

¹¹ *Bermann G.A. Op. cit.* P. 400.

¹² *De Búrca G. Op. cit.* P. 234.

¹³ Имеется в виду Договор о Европейском Союзе, подписанный в Маастрихте и вступивший в силу 1 ноября 1993 г. (см.: Европейский Союз: документы и комментарии 1992–1998 гг. Тарту, 1999. С. 200).

¹⁴ См.: Европейский Союз. Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 166.

государств-членов в соответствии с Протоколом о применении принципов subsidiarity и пропорциональности, принятым в 2007 г. вместе с Лиссабонским договором (далее – Протокол)¹⁵, равно как и сам Протокол, не содержат абсолютного запрета на применение subsidiarity институтами Европейского Союза, непосредственно не реализующими законодательные прерогативы Европейского Союза, в частности, наднациональным судебным институтом.

Профессор Т. Хорсли в своем исследовании, специально посвященном роли принципа subsidiarity в правоприменительной деятельности Суда Европейского Союза, совершенно справедливо ставит вопрос не о применении принципа subsidiarity к интерпретационной деятельности Суда Европейского Союза (поскольку ответ на этот вопрос вполне очевиден), а о том, до каких пределов Суд Европейского Союза, осуществляя интерпретацию учредительных договоров Европейского Союза, связан требованиями subsidiarity?¹⁶ Говоря проще, принцип subsidiarity применим к любому интерпретационному акту Суда либо же его применение в деятельности Суда ограничено специальным контекстом – вопросами реализации институтами Союза своих законодательных прерогатив в сфере совместной компетенции Союза и его государств-членов?

Практика показывает, что принцип subsidiarity подлежит применению в тех делах, где Суд сталкивается с интерпретационными альтернативами по поводу пределов регулирующего вмешательства Европейского Союза в сферу совместной компетенции. *Только в сфере реализации совместной законодательной компетенции Европейского Союза и его государств-членов Суд Европейского Союза может действовать как наднациональный институт, применяющий принцип subsidiarity в соответствии со ст. 5 ДЕС и Протоколом.*

О роли Суда Европейского Союза в соблюдении и применении принципа subsidiarity в законодательной деятельности институтов Европейского Союза

Несмотря на содержательные изменения, внесенные Договором о Европейском Союзе, подписанным в Маастрихте и вступившим в силу 1 ноября 1993 г. (далее – Маастрихтский

договор)¹⁷, определение принципа subsidiarity в праве Европейского Союза осталось весьма абстрактным. Согласно абз. 1 § 3 ст. 5 ДЕС Европейский Союз в сферах, не отнесенных к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут достаточным образом быть достигнуты государствами – членами Европейского Союза на центральном, региональном или местном уровнях, но ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия могут быть лучше достигнуты на уровне Европейского Союза. И если оценка исключительной компетенции, сферы которой исчерпывающим образом определены в ст. 3 Римского договора об учреждении Европейского Сообщества (в ред. Лиссабонского договора) (далее – ДФЕС)¹⁸, требует проведения юридического анализа, то оценка лучшего достижения цели предполагаемого действия требует проведения сравнительного анализа на основе так называемого “cost/benefit approach”¹⁹.

Сравнительная оценка лучшего достижения цели – это всегда политическая оценка конкретной ситуации, имеющая сугубо контекстуальный характер. Ее проведение невозможно без учета экономических, финансовых, социальных, культурных, географических и иных особенностей развития конкретной территории. В этом проявляется двойственное (и правовое, и политическое) значение принципа subsidiarity в европейских интеграционных процессах, прослеживающееся как до, так и после принятия Лиссабонского договора.

Отсутствие однозначных (строго юридических) критериев применения правовой нормы вопрос перемещается из правовой плоскости в плоскость целесообразности и усмотрения правоприменителя. Согласно абз. 2 § 3 ст. 5 ДЕС институты Европейского Союза применяют принцип subsidiarity в соответствии с Протоколом. При этом ни ст. 5 ДЕС, ни Протокол (который предназначен для конкретизации договорных положений о порядке применения принципа subsidiarity) не обеспечивают институты Европейского Союза необходимыми практическими рекомендациями по применению принципа subsidiarity в их законотворческой деятельности. По сути,

¹⁷ См.: Европейский Союз: документы и комментарии 1992–1998 гг. С. 200.

¹⁸ См.: Европейский Союз. Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 211.

¹⁹ Подхода с точки зрения сравнения затрат и результатов. – *Пер. с англ.*

¹⁵ См.: там же. С. 396.

¹⁶ См.: *Horsley T.* Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw? // *Journal of Common Market Studies*. 2011. P. 8–12.

вопрос применения принципа субсидиарности оставлен на усмотрение институтов Европейского Союза, действия (бездействие) которых по надлежащей реализации наднациональных законодательных прерогатив часто становятся предметом правового контроля со стороны Суда Европейского Союза.

Исходя из ст. 263 ДФЕС и ст. 8 Протокола, Суд Европейского Союза правомочен контролировать правомерность законодательных актов Союза, вынося решения по искам, в частности, в связи с нарушением принципа субсидиарности. Практика показывает, что, рассматривая такие дела, Суд, как правило, предпочитает не ввязываться в опровержение результатов применения принципа субсидиарности в законопроектной деятельности Комиссии, Совета и Европейского парламента, оставляя им как можно больше свободы усмотрения в применении теста сравнительной эффективности. Оценка данного критерия принципа субсидиарности, как отмечалось выше, невозможна без учета политических факторов, от анализа которых Суд Европейского Союза совершенно прагматично стремится оставаться в стороне, полностью полагаясь на мнение самих институтов Европейского Союза – инициаторов соответствующего законопроекта.

Так, в 2011 г. в решении по делу *Luxembourg vs Parliament and the Council*²⁰ Суд Европейского Союза при рассмотрении вопроса о соблюдении принципа субсидиарности обратился к результатам оценки, проведенной Комиссией еще при подготовке ею проекта соответствующего законодательного акта²¹ и обосновывающей его соответствие принципу субсидиарности. В частности, Комиссия указывала, что цель директивы не может быть достаточным образом достигнута государствами-членами, поскольку единообразная для всего Союза система аэропортовых сборов не может быть установлена на национальном уровне, поэтому по причине своего масштаба и последствий может быть лучше достигнута на уровне Европейского Союза.

В июне 2010 г., вынося решение по делу *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v. Secretary of State for Business*,

²⁰ См.: Case C-176/09, *Luxembourg vs Parliament and the Council* // <http://curia.europa.eu>

²¹ См.: Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges // OJ. 2009. L 70. P. 11 // <http://eur-lex.europa.eu/>

*Enterprise and Regulatory Reform*²², Суд Европейского Союза также подчеркнул, что Комиссия еще при проведении на проектной стадии анализа воздействия регламента²³ на регулирование розничного и оптового рынков цен услуг роуминга дала оценку соответствию проекта данного законодательного акта принципам субсидиарности и пропорциональности.

Часто Суд Европейского Союза ограничивается констатацией того, что действия на уровне Союза необходимы, поскольку это способствует устойчивому функционированию внутреннего рынка, повторяя, по сути, преамбулу оспариваемого законодательного акта. Так, в деле *Netherlands v Parliament and Council*²⁴ правительство Нидерландов обратилось в Суд с иском об аннулировании директивы, принятой Европейским парламентом и Советом 6 июля 1998 г.²⁵, в соответствии с которой государства-члены обязывались, имплементируя ее положения через национальное патентное законодательство, обеспечивать защиту биотехнологических изобретений (далее – *Bio patent directive*). По мнению Нидерландов, поддержанному правительствами Италии и Норвегии, обязательство, налагаемое *Bio patent directive* на государства – члены Европейского Союза, неприемлемо, поскольку ни растения, ни животные, ни биологический человеческий материал не могут быть предметом патента. Нидерланды поставили перед Судом Европейского Союза вопрос о несоответствии *Bio patent directive* принципу субсидиарности, на который Суд ответил следующим образом: цель *Bio patent directive*, состоящая в обеспечении устойчивого функционирования внутреннего рынка в сфере биотехнологических изобретений, не может быть достигнута действиями, предпринимаемыми государствами-членами самостоятельно. По сути, Суд Европейского Союза повторил преамбулу *Bio patent directive*, сделав

²² См.: Case C-58/8, *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* // <http://curia.europa.eu>

²³ См.: Regulation (EC) № 717/2007 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2007 on roaming on public mobile telephone networks within the Community and amending Directive 2002/21/EC (Text with EEA relevance) // OJ. 2007. № 171. P. 32–40 // <http://eur-lex.europa.eu/>

²⁴ См.: Case C-377/98, *Netherlands v Parliament and Council* // <http://curia.europa.eu>

²⁵ См.: Directive 98/44/EC of 6 July 1998 on the legal protection of biotechnological inventions // O.J. 1998. № 213. P. 13–21 // <http://eur-lex.europa.eu/>

в конце вывод о том, что принцип субсидиарности соблюден “имплицитно, но очевидно”²⁶.

Аналогичным образом Суд Европейского Союза высказался о соблюдении принципа субсидиарности в деле *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco*²⁷.

Ограничиваясь констатацией содержания преамбулы законодательного акта, Суд Европейского Союза, как правило, даже не требует от наднациональных институтов какого-либо дополнительного обоснования необходимости принятия соответствующего акта на уровне Союза, хотя согласно ст. 5 Протокола каждый проект законодательного акта должен содержать доводы, позволяющие сделать вывод о том, что цель Европейского Союза может быть лучше достигнута на уровне последнего. Причем такие доводы должны опираться на качественные и, по мере возможности, на количественные показатели. Однако, разрешая вопрос по существу – о соблюдении принципа субсидиарности, Суд ограничивается заявлением стороны дела – ответчика – о том, что “цели планируемых мер будут лучше достигнуты Союзом”.

Так было, например, в деле *UK v Council*²⁸, в котором Великобритания предъявила иск к Совету с целью отмены директивы Союза, устанавливавшей максимальное количество часов работы в неделю. По мнению истца, Совет, издавая директиву, не обосновал необходимости введения новой меры в соответствии с принципом субсидиарности, т.е. не доказал, что предлагаемая мера могла быть лучше осуществлена Союзом, а не государствами-членами. Постановляя по данному делу, Суд даже не спросил Совет, с чем связано принятие оспариваемого законодательного акта и почему не представлено в обоснование принятия данного акта каких-либо количественных и (или) качественных данных. Вместо этого Суд просто указал на отсутствие необходимости представления таких данных Советом, поскольку цель принятия оспариваемой директивы – улучшение условий охраны здоровья и безопасности труда рабочих – со всей очевидностью может быть лучше достигнута на уровне Союза.

В деле *Federal Republic of Germany v. European Parliament & Council*²⁹ Германия, оспаривая ди-

рективу Союза, нацеленную на введение во всех государствах-членах обязательной системы гарантий банковских вкладов, указала на нарушение институтами Союза своего обязательства представить достаточные основания для реализации законодательных прерогатив в данной сфере банковской индустрии. Примечательно, что Германия ссылаясь не на нарушение оспариваемой директивой принципа субсидиарности, а на то, что законодатель Союза не представил доказательств соответствия своих действий принципу субсидиарности, т.е. не объяснил, почему для достижения целей директивы ею предусматриваются действия только на уровне Союза³⁰. Суд, постановляя по данному делу, взял за основу минимальные требования, установленные в одном из предыдущих решений³¹. По мнению Суда, демонстрация со стороны институтов достаточных оснований необходима только тогда, когда отсутствуют очевидные причины, приведшие Союз к принятию определенного законодательного акта. При этом Суд пояснил, что преамбула оспариваемой директивы ясно отразила позицию законодателя Союза о том, что цель может быть лучше достигнута на уровне Союза. К тому же действия, предпринимавшиеся ранее государствами-членами для имплементации рекомендательной Комиссии в соответствующей сфере банковской индустрии, не дали в полной мере желаемого результата. Исходя из этого, Суд постановил, что оспариваемая директива соответствует обязательству представления достаточных оснований и, более того, прямое указание на принцип субсидиарности в директиве не требуется.

С момента ратификации Маастрихтского договора Суд Европейского Союза рассмотрел множество дел по вопросу применения и соблюдения принципа субсидиарности, в большинстве из которых, по мнению многих европейских исследователей, принцип субсидиарности интерпретируется Судом “в формальной и осторожной форме”³². В своих решениях Суд Европейского Союза рассматривает принцип субсидиарности с точки зрения соблюдения формально-процедурных

²⁶ Case C-377/98, *Netherlands v Parliament and Council* // <http://curia.europa.eu>.

²⁷ См.: Case C-491/01, *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco* // Там же.

²⁸ См.: Case C-84/94 *UK v Council* // Там же.

²⁹ См.: Case 233/94, *Federal Republic of Germany v. European Parliament & Council of the European Communities* // Там же.

³⁰ На тот момент практически все банки Германии уже являлись участниками системы обязательного страхования вкладов, за исключением трех банков, которые, в свою очередь, обязывались национальным законодательством информировать об этом потребителей, желающих открыть в них банковские вклады.

³¹ См.: Case 411/93, *French Republic v. Commission of the European Communities* // Там же.

³² *Henkel C. The Allocation of Powers in the European Union: A Closer Look at the Principle of Subsidiary* // *Berkeley Journal of International Law*. 2002 (359). P. 382 // <http://scholarship.law.berkeley.edu/>

требований, избегая анализа субстантивных аспектов в его содержании. По словам де Бурка, в руках Суда принцип subsidiarity выступает “инструментом низкой интервенции и минимальной проверки”³³. Однако при всем этом принцип subsidiarity – это принцип, подлежащий правовому (судебному) контролю, поэтому институты Союза, вовлеченные в судебное разбирательство по делу о несоответствии законодательного акта принципу subsidiarity, просто обязаны, не дожидаясь требования со стороны Суда, в полной мере соблюдать положения Протокола в части достаточного обоснования принятия оспариваемого акта на уровне Союза. “Институты просто обязаны представлять Суду нечто более доказательное по существу дела, нежели чем просто ограничиваться заявлением о совместимости оспариваемого законодательного акта с принципом subsidiarity”³⁴.

Особо следует отметить роль Суда Европейского Союза в толковании и применении принципа subsidiarity при рассмотрении дел, затрагивающих свободу передвижения на внутреннем рынке Союза. В них Суд интерпретирует договорные положения чаще всего в пользу компетенции Союза, нежели чем государств-членов, и тем самым пренебрегает принципом subsidiarity до определенных пределов, делая его средством расширения исключительной компетенции Союза. Лишь в редких случаях применение принципа subsidiarity в сфере регулирования внутреннего рынка позволило Суду ограничить реализацию законодательных прерогатив Союза. Так, в решении по делу *Germany v Parliament and Council (Tobacco Advertising)*³⁵ Суд четко определил, что существование компетенции Европейского Союза в соответствии со ст. 114 ДФЕС не может быть истолковано как предоставление законодателю Союза “генерального полномочия регулировать внутренний рынок. В связи с логикой принципа subsidiarity использование статьи 114 ДФЕС обусловлено существованием национальных мер, формирующих барьеры свободному движению или существенно искажающих конкуренцию в пределах Европейского Союза. Наличия же просто несоответствий между национальными законодательствами недостаточно для принятия гармонизирующих мер законодателем Европейского Союза в соответствии со статьей

114 ДФЕС”. Решение по данному делу привело к ограничению вмешательства Европейского Союза в регулирование рекламы табака в свете реализации требований принципа subsidiarity.

В целом же, основываясь на договорных положениях о свободе движения на внутреннем рынке, Суд неоднократно решал дела в пользу Союза, изначально не имевшего законодательной компетенции в регулировании соответствующей сферы отношений (например, в регулировании сфер образования³⁶, культуры и спорта³⁷). Так, в ставшем уже хрестоматийным деле *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others v Bosman*³⁸ Судом Европейского Союза признано, что вообще регулирование реализации всех фундаментальных свобод в Союзе принадлежит к исключительной компетенции Европейского Союза, тогда как в деле *Commission v. Belgium*³⁹ Суд уточнил, что принцип subsidiarity применяется только ко вторичному праву Союза, поэтому не может быть использован для регулирования реализации фундаментальных свобод, закрепленных в учредительных договорах Европейского Союза.

Таким образом, *при разрешении споров о реализации регулирующей компетенции на внутреннем рынке Европейского Союза, § 3 ст. 5 ДЕС интерпретируется Судом Европейского Союза, как правило, не столько как компетенционный барьер, сколько как гибкая “правовая база”, позволяющая в необходимых случаях обосновывать расширение компетенции, реализуемой институтами Европейского Союза.*

Субсидиарность и доктрина подразумеваемых полномочий

В учредительных договорах Европейского Союза имеются “статьи-лазейки”⁴⁰, закрепляющие дополнительные (резервные) полномочия Европейского Союза, которыми можно воспользоваться в случае отсутствия специальной уполномочивающей статьи (“правовой базы”) по конкретному вопросу. С одной стороны, наличие “статей-лазеек” в праве Европейского Союза способствует соответствующей гибкости в определении наднациональных полномочий, но, с другой – становится затруднительным определение остаточной

³³ *De Burca G.* Op. cit. P. 225.

³⁴ *Ibid.* P. 228.

³⁵ См.: Case C-380/03, *Federal Republic of Germany v. European Parliament and Council of the European Union (Tobacco Advertising)* // [http:// curia.europa.eu](http://curia.europa.eu)

³⁶ Case C- 9/74, *Casagrande v Landeshauptstadt München* // Там же.

³⁷ См.: Case C- 415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others v Bosman* // Там же.

³⁸ См.: *ibid.*

³⁹ См.: Case C-11/95, *Commission v. Belgium* // [http:// curia.europa.eu](http://curia.europa.eu)

⁴⁰ Термин неофициальный.

компетенции государств – членов Европейского Союза. Как пишет по этому поводу проф. Т. Ланг, “очень трудно представить какое-либо поле деятельности, которое будет постоянно находиться вне полномочий Сообщества”⁴¹, что, конечно же, чрезмерно контекстуализирует решение вопроса о надлежащем уровне правового регулирования.

Наиболее широкой по своему потенциалу из числа “статей-лазеек” является ст. 352 ДФЕС, исходя из которой Совет Европейского Союза по предложению Комиссии Европейского Союза и после одобрения Европейского парламента может принимать решения по тем вопросам, которые прямо не отнесены к ведению Европейского Союза, но необходимы для достижения целей Европейского Союза, предусмотренных в ДЕС и ДФЕС. По сути, это “open-ended guideline”⁴², который может использоваться для обоснования принятия любых законодательных актов⁴³, в том числе направленных на приращение компетенции Европейского Союза.

Статья 352 ДФЕС свидетельствует о признании в праве Европейского Союза доктрины подразумеваемых полномочий (“implied powers”), которая получила поддержку еще в 1980-х годах в решении Суда Европейских сообществ по делу *Germany v. Commission*⁴⁴. В данном решении Суд, в частности, постановил, что в случае, когда положение учредительного договора возлагает на Комиссию осуществление особой задачи, данное положение должно рассматриваться как “возлагающее на Комиссию в подразумеваемой форме полномочия, существенно необходимые для выполнения этой задачи”.

Доктрина подразумеваемых полномочий, признаваемая в ст. 352 ДФЕС, позволяет Европейскому Союзу осуществлять регулирование, когда, по мнению его институтов, это необходимо для достижения любых целей, установленных в учредительных договорах, даже если Союз на данный момент не обладает компетенцией для их достижения.

Установление баланса между доктриной подразумеваемых полномочий, применение которой в праве Союза делает его компетенцию

⁴¹ Lang T. EC Constitutional Law: the Division of Powers between the Community and Member States. NILQ, 1988. P. 209.

⁴² Открытая норма. – Пер. с англ.

⁴³ Например, в 1976 г. на основании ст. 308 Договора об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г. (нынешней ст. 352 ДФЕС) была принята Директива о равном обращении с мужчинами и женщинами (Directive 76/207 on Equal Treatment for Men and Women // OJ. 1976. L 39/40), хотя в то время цель гендерного равенства не была выражена в учредительном договоре Сообщества.

⁴⁴ См.: Joined cases 281, 283-5, 287/85, *Germany v. Commission* // [http:// curia.europa.eu](http://curia.europa.eu)

*практически ничем не ограниченной, и принципом субсидиарности, призванным в соответствии с правом Союза (§3 ст. 5 ДЕС) все же ограничивать реализацию неисключительной законодательной компетенции Союза, выступает важнейшей задачей для Суда Европейского Союза. В связи с отсутствием в Европейском Союзе независимого политического органа⁴⁵, ответственного за контроль соблюдения в законодательной деятельности наднациональных институтов принципа субсидиарности, решающее слово в применении последнего принадлежит Суду Европейского Союза, являющемуся на сегодняшний день единственным толкователем и окончательным правоприменителем норм и принципов права Европейского Союза. Однако, учитывая традиционную осторожность Суда Европейского Союза в аннулировании законодательных актов Союза по основанию несоответствия их принципу субсидиарности, Лиссабонский договор предпринял попытку усилить политический контроль принципа субсидиарности за счет введения системы мониторинга соблюдения принципа субсидиарности *ex ante* – так называемого субсидиарного контрольного механизма (далее – СКМ)⁴⁶.*

О политическом контроле соблюдения принципа субсидиарности в законодательной деятельности институтов Европейского Союза

СКМ принадлежит национальным парламентам, роль которых в европейских интеграционных процессах со вступлением в силу Лиссабонского договора существенно повышена⁴⁷. “Впервые в истории европейской интеграции национальные парламенты оказались вовлеченными в европейский законодательный процесс”⁴⁸, что, по выражению канадского исследователя И. Купера, позволило им, непосредственно и самостоятельно

⁴⁵ Например, высказывались предложения о создании Конституционного Совета, состоящего из председателя Суда Европейского Союза и судей национальных судов. Более подробно об этом см.: Weiler J.H. H. The Constitution of Europe, “Do The New Clothes Have An Emperor?” And Other Essays on European Integration, Cambridge, 1999. P. 332.

⁴⁶ Термин, используемый в ежегодных докладах Комиссии Европейского Союза о принципах субсидиарности и пропорциональности.

⁴⁷ Со вступлением в силу Лиссабонского договора национальные парламенты признаны субъектами права Европейского Союза, чьи права и обязанности урегулированы в учредительных договорах. Непосредственно в Лиссабонском договоре содержится 47 упоминаний национальных парламентов.

⁴⁸ Ritzer Ch., Ruttloff M. and Linhart K. How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control // German Law Journal. 2006. Vol. 7. № 9. P. 757.

взаимодействуя с наднациональными институтами, ответственными за подготовку и принятие проектов законодательных актов Европейского Союза, стать “сторожевыми псами принципа subsidiarity”⁴⁹.

В соответствии с СКМ любой национальный парламент или любая палата национального парламента в течение восьми недель⁵⁰ со дня передачи на их рассмотрение проекта законодательного акта Европейского Союза может направить в адрес институтов Союза, ответственных за подготовку данного проекта, мотивированное заключение по поводу его соответствия принципу subsidiarity. При этом мотивированное заключение должно содержать не просто мнение о соблюдении принципа subsidiarity, но “констатировать и обосновывать нарушение принципа subsidiarity”⁵¹. В зависимости от количества мотивированных заключений ст. 7 Протокола предусмотрено применение в рамках СКМ двух процедур – процедуры “желтой карты” и процедуры “оранжевой карты”⁵².

“Желтая карта” применяется, если мотивированные заключения представляют не менее одной трети (одной четверти в отношении проектов, затрагивающих пространство свободы, безопасности и правосудия) всех голосов, которыми наделены национальные парламента (каждый национальный парламент располагает двумя

голосами). В этом случае проект законодательного акта Европейского Союза подлежит повторной экспертизе, по результатам которой Комиссия Европейского Союза, группа государств-членов, Европейский парламент, Суд, Европейский центральный банк или Европейский инвестиционный банк, ответственные за подготовку данного проекта, могут принять решение оставить проект в прежнем виде, изменить или отозвать его. Любое решение должно быть мотивированным.

“Оранжевая карта” применяется в рамках обычной законодательной процедуры, если мотивированные заключения представляют не менее простого большинства голосов, которыми наделены национальные парламента. В этом случае проект законодательного акта также подлежит повторной экспертизе, по результатам которой он также может быть оставлен в прежнем виде, изменен или отозван. Однако в случае принятия решения об оставлении проекта в прежнем виде Комиссией готовится мотивированное заключение, которое вместе с мотивированными заключениями национальных парламента подлежит передаче на рассмотрение законодателей Союза – Европейского парламента и Совета – для принятия ими окончательного решения посредством голосования.

Применение “оранжевой карты” дает возможность созаконотателям Союза остановить законодательную процедуру, если 55% членов Совета или простое большинство в Европейском парламенте придут к выводу о несоответствии проекта законодательного акта принципу subsidiarity.

Как отмечается рядом исследователей⁵³, для блокирования рассмотрения законопроекта по основанию нарушения им принципа subsidiarity в Совете гораздо сложнее достичь требуемого большинства, нежели чем в Европейском парламенте, по причине “lack of substantive merit”⁵⁴. Поэтому если все условия для задействования “оранжевой карты” и будут соблюдены, то скорее всего судьба европейского законодательного процесса будет зависеть от решения Европейского парламента, нежели чем Совета, но “в любом случае не от мотивированных заключений, направленных национальными парламентами”⁵⁵.

⁴⁹ Cooper I. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU // Journal of Common Market Studies. 2006. Vol. 44. № 2. P. 281–304 // <http://papers.ssrn.com/>

⁵⁰ Как следует из ст. 4 Протокола о роли национальных парламента в Европейском Союзе, срок в восемь недель выдерживается между тем моментом, когда проект законодательного акта представляется в распоряжение национальных парламента, и днем, когда данный проект включается в предварительную повестку дня Совета Европейского Союза с целью его принятия или принятия по нему позиции в рамках законодательной процедуры. Иначе как в экстренных случаях, надлежащим образом обоснованных, никакое соглашение по проекту законодательного акта не может констатироваться на протяжении этих восьми недель (см.: Европейский Союз. основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 393, 394).

⁵¹ Report from the Commission on subsidiarity and proportionality: 18th report on Better Lawmaking covering the year 2010. Brussels, 2011. COM (2011). 344 final. P. 4.

⁵² Некоторые исследователи выделяют также процедуру “красной карты”, которая применяется в случае обращения национального парламента в Суд Европейского Союза с иском об аннулировании законодательного акта Союза, по его мнению, принятого институтами Союза с нарушением принципа subsidiarity. Более подробно об этом см.: Paulo M.-T. National Parliaments in the EU: after Lisbon and beyond subsidiarity – The (positive) side-effects and (unintended) achievements of the Treaty provisions, OPAL Online Paper. 2012. P. 6 // <http://www.opal-europe.org>

⁵³ См., например: Schütze R. From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law, Oxford, New York, 2009. P. 260; Barrett G. The King is dead, long live the King: The Recasting by the Treaty of Lisbon of the Provisions of the Constitutional Treaty concerning National Parliaments // European Law Review. 2008. Vol. 33. P. 80.

⁵⁴ Недостатка сущностного критерия. – Пер. с англ.

⁵⁵ Fasone C. Competing concepts of subsidiarity in the Early Warning Mechanism: Working Paper Series, SOG-WP4/2013. P. 16 // <http://ssrn.com/>

Впервые “желтая карта” была использована в законодательном процессе Европейского Союза в 2012 г. На подготовленный Комиссией Европейского Союза проект регламента об осуществлении права на принятие коллективных действий в контексте свободы учреждения и свободы предоставления услуг (далее – Проект Монти II) национальные парламенты направили 12 мотивированных заключений, представлявших 19 голов при требуемых 18 (§ 2 ст. 7 Протокола)⁵⁶.

Большинство национальных парламентов, направивших в адрес председателя Комиссии мотивированные заключения, поставили под сомнение обоснованность использования ст. 352 ДФЕС в качестве “правовой базы” для принятия Проекта Монти II. Как указали некоторые из них, исключение права на забастовку из пределов действия ст. 153 ДФЕС также исключает возможность использования ст. 352 ДФЕС в качестве “правовой базы”. Ряд национальных парламентов выразили сомнения по поводу “added value”⁵⁷ Проекта Монти II, сославшись на то, что принятие данного проекта не будет способствовать большей правовой ясности и определенности в регулировании соответствующих отношений. При этом выраженные национальными парламентами сомнения прямо не касались нарушения Проектом Монти II принципа subsidiarity.

В своих ответах национальным парламентам Комиссия также подтвердила отсутствие нарушения принципа subsidiarity stricto sensu, но при этом все же решила 26 сентября 2012 г. отозвать Проект Монти II, поскольку, “учитывая сложившуюся дискуссию в национальных парламентах и в заинтересованных кругах, Монти II скорее всего не получит необходимой политической поддержки в Европейском парламенте и Совете”⁵⁸. При этом Комиссия объясняла, что с помощью Проекта Монти II пыталась разрешить проблему, поднимаемую профсоюзами и состоящую в том, что единый рынок и экономические свободы якобы превалируют над правом забастовки. Следуя решениям Суда Европейского Союза по делам *International Transport Workers’ Federation v. Viking u Laval un Partneri Ltd. v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*⁵⁹, Комиссия уточнила, что никакого первенства (главенства) между

социальными и экономическими правами в Европейском Союзе не существует. Поскольку цель конкретизации положений первичного права Союза об использовании права на забастовку в контексте свободы учреждения и свободы предоставления услуг на внутреннем рынке Европейского Союза, включая трансграничные ситуации, не могла быть достигнута государствами-членами самостоятельно, то, по мнению Комиссии, требовались действия со стороны наднационального законодателя.

Оценивая значение СКМ, нельзя согласиться с теми исследователями, с точки зрения которых “желтая карта” представляет собой “скорее безвредную процедуру, оказывающую крайне незначительное влияние на законодательный процесс Европейского Союза”⁶⁰. В действительности это не так. *СКМ может быть сравнен с традиционным голосованием по выражению недоверия в парламентской системе, важность которого измеряется не тем, как часто политические партии его используют, и даже не его результатами, но самим фактом его осуществления.* Пример Проекта Монти II не позволяет сомневаться в политической значимости задействования “желтой карты”, показывая, что СКМ – это не инструмент противодействия законодательному процессу Европейского Союза, но средство коллективного предупреждения о трудностях, подлежащих разрешению институтами Союза.

Хотя национальные парламенты выражают свои мнения индивидуально⁶¹, существование взаимодействия между ними при реализации СКМ нельзя отрицать. *Фактически СКМ работает только через межпарламентский диалог.*

⁵⁶ См.: Annual report 2012 on subsidiarity and proportionality: Report from the Commission. Brussels, 2013. COM (2013). 566 final. P. 7.

⁵⁷ Добавочной стоимости или дополнительной ценности. – Пер. с англ.

⁵⁸ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/>

⁵⁹ См.: Case C-438/05, *International Transport Workers’ Federation v. Viking; Case C-341/05, Laval un Partneri Ltd. v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet* // <http://curia.europa.eu>

⁶⁰ Raunio T. Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments: Working Paper 26/2010, Elcano Royal Institute, Madrid, 2010. P. 2 // <http://www.realinstitutoelcano.org/>

⁶¹ Подготовка мотивированного заключения в части его формата, объема, используемой аргументации всецело оставлена на усмотрение национальных парламентов, каждый из которых имеет свою собственную внутреннюю процедуру. Не будет преувеличением, если сказать, что на сегодняшний день в Европейском Союзе применяются 28 моделей subsidiarity проверок проектов законодательных актов Союза. В некоторых национальных парламентах проверка ведется только на основании изучения полученных от институтов Союза документов, в других – на основании документов, полученных от их национальных правительств. Обращаясь к роли профильных парламентских комитетов в проведении таких проверок, в одних национальных парламентах таковая ограничивается запрашиванием необходимых документов, тогда как в других национальных парламентах профильные комитеты становятся координирующими органами, полностью ответственными за формирование позиции по законопроекту Союза в данном государстве-члене. Более подробно об этом см.: Korhonen K. Guardians of subsidiarity: National parliaments strive to control EU decision-making: FIIA Briefing paper, 2011. P. 5, 6.

“Желтая карта”, использованная в Проекте Монти II, была ожидаемым результатом “network”⁶², сложившейся между национальными парламентами, как минимум, с 2009 г., в целях информирования друг друга о проблемных вопросах, связанных с инициативами Европейского Союза, и, таким образом, содействия созданию “сообщества коммуникации”, “сети демократии”, которая, основываясь на близких и прямых отношениях национальных парламентариев с гражданами, “легитимирует законотворчество Европейского Союза”⁶³, делая его “более открытым и понятным по причинам и методам осуществления”⁶⁴. По выражению проф. Г. Баррета, СКМ выступает в качестве “приводного ремня между гражданами, их объединениями, заинтересованными лицами и законодательным процессом Европейского Союза”⁶⁵, открывая путь развитию новых межинституциональных механизмов, таких как “политический диалог”.

С 2006 г. Комиссия Европейского Союза в рамках “политического диалога” направляет национальным парламентам проекты всех своих законодательных инициатив. Со вступлением в силу Лиссабонского договора эта работа осуществляется параллельно с СКМ⁶⁶. К концу 2010 г. Комиссия получила от национальных парламентам 211 мнений. Из них только 34 касались соблюдения принципа subsidiarity, т.е. представляли собой мотивированные заключения в смысле СКМ, тогда как в остальных затрагивались общие вопросы содержания законопроектов⁶⁷. В 2011 г. из полученных Комиссией 622 мнений 64 касались соблюдения принципа subsidiarity, что по сравнению с предыдущим

годом дало рост почти на 75%⁶⁸. В 2012 г. Комиссия получила от национальных парламентам 70 мотивированных заключений, что почти на 9% больше по сравнению с 2011 г.⁶⁹, однако при этом соотношение между количеством мнений, направленных в рамках “политического диалога” (663), и количеством мотивированных заключений, направленных в рамках СКМ (64), по сравнению с предыдущими годами осталось неизменным: как и в 2010 и 2011 гг., оно составило 1/10.

Таким образом, *только 10% мнений, направляемых национальными парламентами в рамках “политического диалога”, констатируют нарушение принципа subsidiarity. Это ясно демонстрирует, что платформа “политического диалога” гораздо активнее используется национальными парламентами, которые более заинтересованы в рассмотрении проектов законодательных актов Европейского Союза по существу и в целом, нежели чем в их оценке на предмет соответствия принципу subsidiarity, поскольку в последнем случае им приходится ограничивать свои законодательные интересы выяснением только одного вопроса: на каком уровне лучше реализовывать законодательные прерогативы – национальном или наднациональном, оставляя за рамками своего внимания проведение комплексной оценки последствий принятия законодательного акта Союза для национального и регионального законодательства. Национальные парламентам обладают богатейшей практикой законодательного регулирования, и им как “институциональным акторам”⁷⁰ (а не просто техническим органам, оперирующим юридическими терминами) более присуще проведение полного анализа поступившего законопроекта Союза, а не только в части соответствия его принципу реализации компетенции, осуществляемой их государствами совместно с Европейским Союзом.*

Способ, посредством которого национальные парламентам имплементируют Протокол, высвечивает преимущественно политический характер СКМ – факт, который признала сама Комиссия в письме Ж.-М. Баррозо от 1 декабря 2009 г.⁷¹ В этом смысле, как пишут некоторые

⁶² Сеть. – Пер. с англ.

⁶³ Paskalev V. Lisbon Treaty and the Possibility of a European Network Democracy: Working Paper Law, European University Institute, 2009. P. 1, 9, 10.

⁶⁴ Weatherill S. Finding a Role for the Regions in Checking the EU's Competence, in S. Weatherill and U. Bernitz (eds.) The Role of Regions and Sub-national Actors in Europe, Oxford-Portland, 2005. P. 147.

⁶⁵ Barret G. The Early Warning System: some early reflections: Paper delivered on the occasion of the Conference “Parliaments in the European Union after Lisbon”, held in Maastricht on the 23rd of February 2012. P. 16.

⁶⁶ Именно поэтому согласно ст. 4 Протокола в рамках СКМ проекты всех законодательных актов Европейского Союза (а не только затрагивающих регулирование сфер совместной компетенции) в обязательном порядке направляются институтами Союза национальным парламентам.

⁶⁷ См.: Report from the Commission on subsidiarity and proportionality: 18th report on Better Lawmaking covering the year 2010. Brussels, 2011. COM (2011). 344 final. P. 4.

⁶⁸ См.: Report from the Commission on subsidiarity and proportionality: 19th report on Better Lawmaking covering the year 2011. Brussels, 2012. COM (2012). 373 final. P. 4.

⁶⁹ См.: Annual report 2012 on subsidiarity and proportionality: Report from the Commission, Brussels, 2013. COM (2013). 566 final. P. 3.

⁷⁰ Термин взят у проф. де Бурка (см.: De Burca G. Op. cit.).

⁷¹ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npo/index_fr.htm

исследователи⁷², национальные парламенты “способны добавить существенную политическую ценность европейскому законодательному процессу”, поскольку СКМ преимущественно “нацелен на урегулирование разногласий по поводу корректного применения принципа субсидиарности через продвинутый политический диалог”⁷³.

Если институты Союза не желают, чтобы их законодательные предложения критиковались и отвергались национальными парламентами, то от них требуется обстоятельное обоснование необходимости принятия соответствующего законодательного акта, которое позволит национальным законодателям быть уверенными в соблюдении принципа субсидиарности. Для европейского законодателя СКМ выступает стимулом подумать дважды, прежде чем использовать свои законодательные полномочия. Представляется уместным высказывание Комиссии о том, что “субсидиарность не может быть сведена к набору процедурных правил – субсидиарность преимущественно представляет собой состояние ума”⁷⁴.

Заключительные ремарки

В законодательном механизме регулирования отношений по вопросам совместной компетенции Европейского Союза и его государств-членов принцип субсидиарности выступает в качестве не только принципа реализации законодательных полномочий наднациональных институтов Европейского Союза, но и принципа судебного и политического контроля надлежащей реализации таких полномочий. И если судебный контроль носит последующий характер (после принятия и вступления в силу законодательного акта Европейского Союза) и реализуется в рамках общих процедур, предусмотренных в ст. 263 ДФЕС, то политический контроль осуществляется национальными парламентами государств – членов Европейского Союза *ex ante* (в ходе рассмотрения и принятия проекта законодательного акта Европейского Союза) и реализуется в соответствии с предусмотренными Протоколом специальными

процедурами “желтой” и “оранжевой” карт. Данные процедуры позволяют не только приостановить рассмотрение спорного проекта, но и при определенных условиях снять его с дальнейшего рассмотрения созакондателей Союза. При этом последнее будет зависеть от решения Европейского парламента, нежели чем Совета, но в любом случае не от мотивированных заключений, направленных национальными парламентами государств – членов Европейского Союза.

Участие законодателей Союза – Европейского парламента и Совета – делает СКМ более убедительным, создавая своеобразную “систему сдержек и противовесов”, не допускающую решения вопроса о судьбе отвергнутого большинством национальных парламентов проекта законодательного акта Союза по усмотрению тех, от кого данный проект исходит. В то же время, как пишет проф. Л.М. Энтин, “формально все более усложняемые процедуры должны отвечать требованиям демократизации Европейского Союза”⁷⁵.

Введенный Лиссабонским договором СКМ нацелен на урегулирование разногласий по поводу корректного применения принципа субсидиарности через “продвинутый межинституциональный диалог”, способствуя тем самым *привнесению плюрализма и демократии в европейский законодательный процесс*. Основываясь на близких и прямых отношениях национальных парламентариев с их гражданами, СКМ в определенной степени легитимирует законотворчество Европейского Союза, делая его более открытым и понятным по причинам и методам осуществления.

Однако как применение процедур “желтой” и “оранжевой” карт скажется на реальном соотношении наднациональных и национальных интересов в европейском законодательном процессе, его большей демократизации, самый достоверный ответ сможет дать только практика. Проект Монти II уже продемонстрировал успешность применения “желтой карты” в законопроектной деятельности Комиссии Европейского Союза.

⁷² См., например: Paulo M. Op. cit. P. 7; Fasone C. Op. cit. P. 20.

⁷³ Horsley T. Op. cit. P. 3.

⁷⁴ Commission report to the European Council on the adaption of Community legislation to the subsidiarity principle, Brussels, 1993. COM (93). 545 final. P. 2.

⁷⁵ Энтин Л.М. Лиссабонский договор и реформа Европейского Союза // Журнал рос. права. 2010. № 3 // СПС “КонсультантПлюс”.