

Механизм раннего предупреждения как инструмент контроля соблюдения принципа субсидиарности в законодательном процессе Европейского Союза

Аннотация. В статье обосновано определение понятия «механизм раннего предупреждения», предложены узкий и широкий подходы к его интерпретации, проанализированы имманентные юридические, политические и административные параметры. Показана корреляция принципов субсидиарности, пропорциональности и наделения компетенцией в рамках механизма раннего предупреждения, отмечена их неразрывная связь и обусловленная этим практическая проблематика. Исследованы основные формы и способы регламентации процедуры реализации механизма раннего предупреждения в государствах — членах ЕС. Указано, что основные различия прослеживаются в контексте фиксируемого круга субъектов права проведения проверки, а также степени детализации (конкретизации) сферы регулируемых правоотношений. На основе анализа содержания некоторых мотивированных заключений национальных парламентов сделан вывод о том, что отсутствие единого понимания принципа субсидиарности на европейском и национальном уровнях, а также критериев его соблюдения непосредственно отражается на механизме раннего предупреждения, что проявляется в снижении эффективности его реализации. Уделено внимание правовой природе и специфике режимов «желтой карты» и «оранжевой карты» как разновидности форм реализации механизма раннего предупреждения. Сделан вывод о том, что на текущем этапе режимы «карт» являются недостаточно действенным инструментом воздействия национальных парламентов на законодательный процесс ЕС. Отмечается проблематика организации межпарламентского сотрудничества в рамках механизма раннего предупреждения. Подчеркивается, что фактически национальные парламенты действуют вслепую при проведении проверок соответствия проектов законодательных актов принципу субсидиарности. В статье сделан вывод о том, что механизм раннего предупреждения в актуальной модификации нельзя в полной мере квалифицировать в качестве инструмента обеспечения дополнительной легитимации решений наднациональных органов. Сформулированы предложения по совершенствованию институциональной конфигурации механизма раннего предупреждения.

Ключевые слова: контроль; институты ЕС; государства — члены ЕС; национальные парламенты; принцип субсидиарности; механизм раннего предупреждения; проекты законодательных актов ЕС.

Для цитирования: Ирхин И. В. Механизм раннего предупреждения как инструмент контроля соблюдения принципа субсидиарности в законодательном процессе Европейского Союза // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 12. — С. 79–105. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.079-105.

© Ирхин И. В., 2020

* Ирхин Игорь Валерьевич, доктор юридических наук, начальник отдела по взаимодействию с федеральными органами власти в департаменте внутренней политики администрации Краснодарского края ул. Калинина, д. 339, г. Краснодар, Россия, 350000
dissertacia@yandex.ru

The Early Warning Mechanism as a Tool for Monitoring Compliance with the Principle of Subsidiarity in the European Union Legislative Procedure

Igor V. Irkhin, Dr. Sci. (Law), Head of Department for Interaction with Federal Authorities, Department of Internal Policy of Krasnodar Krai Administration
ul. Kalinina, d. 339, Krasnodar, Russia, 350000
dissertacia@yandex.ru

Abstract. The paper substantiates the definition of the concept of an “early warning mechanism”, proposes narrow and broad approaches to its interpretation, analyzes the inherent legal, political and administrative parameters. The paper demonstrates the correlation between the principles of subsidiarity, proportionality and competence within the framework of the early warning mechanism, their inseparable interrelationship and consequent practical problematics. The author investigates the main forms and methods of regulating the procedure for implementation of the early warning mechanism in EU member states. It is stated that the main differences can be traced in the context of the fixed circle of subjects of the right to conduct verification, as well as the degree of detailed elaboration (specification) of the field of regulated legal relations. Based on an analysis of the content of some reasoned opinions of national parliaments, it is concluded that the lack of a common understanding of the principle of subsidiarity at the European and national levels, as well as the criteria for its compliance, have a direct impact on the early warning mechanism, which is reflected in the reduced effectiveness of its implementation. Attention is paid to the legal nature and specifics of the “yellow card” and “orange card” regimes as a variety of forms of implementation of the early warning mechanism. It is concluded that at the current stage the “card” regimes represent an insufficient and ineffective instrument for the national parliaments to influence the EU legislative process. The author highlights the problems of organizing inter-parliamentary cooperation within the framework of the early warning mechanism. It is emphasized that, in fact, national parliaments act blindly when conducting checks on the conformity of draft legislation with the principle of subsidiarity. The paper concludes that the early warning mechanism in actual modification cannot be fully qualified as a tool for providing additional legitimation of solutions made by supranational authorities. The author makes proposals for improving the institutional configuration of the early warning mechanism.

Keywords: control; EU institutions; EU member states; national parliaments; principle of subsidiarity; early warning mechanism; draft legislation of the EU.

Cite as: Irkhin IV. Mekhanizm rannego preduprezhdeniya kak instrument kontrolya soblyudeniya printsipa subsidiarnosti v zakonodatelnom protsesse Evropeyskogo Soyuza [The Early Warning Mechanism as a Tool for Monitoring Compliance with the Principle of Subsidiarity in the European Union Legislative Procedure]. *Lex russica*. 2020;73(12):79-105. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.079-105. (In Russ., abstract in Eng.).

Теоретико-правовые и нормативные основы институционализации механизма раннего предупреждения

В рамках ЕС предусмотрены различные формы взаимодействия институтов ЕС и национальных парламентов. Общий перечень таких форм определен в ст. 12 Договора о Европейском Союзе (Лиссабонская редакция)¹. Согласно указанной статье национальные парламенты активно способствуют надлежащему функционированию Союза:

а) получая информацию со стороны институтов Союза и уведомления о проектах законода-

тельных актов Союза в соответствии с Протоколом о роли национальных парламентов в Европейском Союзе;

б) следя за соблюдением принципа субсидиарности в соответствии с процедурами, предусмотренными в Протоколе о применении принципов субсидиарности и пропорциональности;

с) в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия, участвуя в механизмах оценки осуществления политики Союза в отношении этого пространства в соответствии со ст. 70 Договора о функционировании Европейского Союза и привлекаясь к участию

¹ Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества (Лиссабон, 13 декабря 2007 г.) (2007/С 306/01)*(1) // URL: <https://eulaw.ru/treaties/lisbon/> (дата обращения: 25.06.2020).

- в политическом контроле за Европолем и к оценке деятельности Евроюста в соответствии со ст. 88 и 85 упомянутого Договора;
- d) принимая участие в процедурах пересмотра Договоров в соответствии со ст. 48 настоящего Договора;
 - e) получая информацию относительно заявок о присоединении к Союзу в соответствии со ст. 49 настоящего Договора;
 - f) участвуя в межпарламентском сотрудничестве между национальными парламентами и с Европейским парламентом в соответствии с Протоколом о роли национальных парламентов в Европейском Союзе.

Одной из главных новелл Лиссабонской редакции Договора является модель участия национальных парламентов в оценке соответствия проектов законодательных актов интеграционного объединения принципу субсидиарности.

Статья 5 Договора о ЕС предусматривает, что национальные парламенты следят за соблюдением принципа субсидиарности в соответствии с процедурой, указанной в Протоколе № 2 «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности»². Статья 4 данного Протокола определяет, что Европейская комиссия, Совет, Парламент передают национальным парламентам проекты законодательных актов³, а также их изменения.

Согласно ст. 5 Протокола № 2 проекты законодательных актов мотивируются в отношении принципов субсидиарности и пропорциональности. Каждый проект законодательного акта должен включать в себя карточку с обстоятельными данными, позволяющими оценить соблюдение принципов субсидиарности и пропорциональности. В этой карточке должны содержаться данные, обеспечивающие возможность производить оценку финансового воздействия проекта законодательного акта и — если речь идет о директиве — оценку ее последствий в отношении регламентации, которую надлежит осуществить государствам-членам, включая, когда уместно, региональное законодательство. Доводы, позволяющие сделать вывод о том, что цель Союза может

быть лучше достигнута на уровне последнего, должны опираться на качественные и, по мере возможности, на количественные показатели. Проекты законодательных актов учитывают необходимость обеспечивать такое положение дел, при котором любое финансовое или административное бремя, возлагаемое на Союз, национальные правительства, региональные или местные органы, хозяйствующих субъектов и граждан, является как можно более низким и соразмерным подлежащей достижению цели.

Согласно ст. 6 Протокола № 2 любой национальный парламент или любая палата национального парламента в течение восьми недель со дня передачи проекта законодательного акта на официальных языках Союза может направить в адрес председателей Европейского парламента, Совета и Комиссии мотивированное заключение с изложением причин, по которым этот парламент (палата) считает данный проект не соответствующим принципу субсидиарности. Каждый национальный парламент или каждая палата национального парламента, когда уместно, может проводить консультации с региональными парламентами, обладающими законодательными полномочиями. При этом каждый национальный парламент располагает двумя голосами, которые распределяются исходя из национальной парламентской системы (в двухпалатной национальной парламентской системе каждая из двух палат располагает одним голосом) (ст. 7).

В данном аспекте необходимо обратить внимание на выделяемые в литературе «серые зоны» в отмеченных нормативных дефинициях. Так, П. Кайвер подчеркивает, что «из данной фабулы непонятно, может ли национальный парламент или его палата направлять заключение, выраженное меньшинством депутатов? Неясно, может ли комитет выражать собственную позицию, а также будет ли рассматриваться мнение комитета как позиция парламента или палаты? Данная проблематика актуальна, в частности, для Германии (ст. 23 (1) Конституции ФРГ) и Франции (ст. 88-6 Конституции), где предусматривается возможность парламентского меньшинства обратиться в Суд Европей-

² Протокол № 2 «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности» // URL: <http://base.garant.ru/2566564/> (дата обращения: 25.06.2020).

³ Статья 3 Протокола № 2 устанавливает, что термин «проект законодательного акта» обозначает предложения Европейской комиссии, инициативы группы государств-членов, инициативы Европейского парламента, запросы Суда, рекомендации Европейского центрального банка и запросы Европейского инвестиционного банка, направленные на принятие законодательного акта.

ского Союза с требованием об аннулировании мер, принятых в нарушение законодательства ЕС»⁴. К этому тезису можно добавить, что ситуация может существенно осложниться, если заключение национального парламента будет признано Судом не соответствующим нормам европейского права.

В доктрине порядок определения соответствия национальными парламентами проекта законодательного акта ЕС принципу субсидиарности получил наименование «механизм раннего предупреждения»⁵, «система раннего предупреждения»⁶, «процедура»⁷, «субсидиарный контрольный механизм»⁸.

На наш взгляд, из перечисленных наиболее подходящим термином является «механизм раннего предупреждения». Соответственно, под механизмом предлагается понимать установленный порядок (который включает приемы, средства, способы, формы, условия) реализации мер по достижению конкретных целей, решению имманентных этим целям задач. Систему можно определить как интегративное устойчивое динамическое аутентичное единство образующих элементов, обладающее качествами самостоятельности, обособленности, целостности, структурированности, завершенности. Забегая несколько вперед, заметим, что механизм раннего предупреждения не вполне отвечает критериям системы (прежде всего из-за отсутствия качеств единства, структурированности). Процедура представляет собой набор определенных последовательных действий (алгоритм) в рамках установленного порядка реализации мер. В этом плане следует отметить,

что процедура выступает неотъемлемой составляющей механизма раннего предупреждения, но только как средство достижения определенных целей и задач. В термине «субсидиарный контрольный механизм» сделан акцент на субсидиарности, однако данный термин имеет различные семантические значения (дополнительный, вспомогательный). Соответственно, при таком подходе можно допустить вариативную интерпретацию контроля принципа субсидиарности, например как дополнительного (субсидиарного) контрольного механизма.

Механизм раннего предупреждения можно рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле механизм раннего предупреждения — это административно-правовое и политическое средство оказания воздействия национальных парламентах на законодательный процесс ЕС посредством реализации мер по оценке соблюдения принципа субсидиарности с целью легитимации законодательных актов ЕС. В узком смысле механизм раннего предупреждения представляет собой порядок проведения национальными парламентами государств — членов Союза проверок соответствия проектов законодательных актов ЕС принципу субсидиарности и реагирования на их результаты (мотивированные заключения) институтов ЕС.

Реализация механизма раннего предупреждения осуществляется за пределами исключительной компетенции Союза, а именно в рамках совместной компетенции ЕС и государств-членов, а также компетенции Союза осуществлять деятельность, направленную на

⁴ *Kiiver P.* The Conduct of Subsidiarity Checks of EU Legislative Proposal by National Parliaments: Analysis, Observations and Practical Recommendations // ERA Forum. 2011. Vol. 12. Pp. 539–540. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1968354 (дата обращения: 25.06.2020).

⁵ *Scripca A.* The Principle of subsidiarity in the Netherlands and Romania. A Comparative Assessment of the Opinions Issued under the Early Warning Mechanism. Working Paper Series, 2017. P. 1 // URL: <https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP38-2016%20Scripca%20N.pdf> (дата обращения: 25.06.2020).

⁶ *Chien-Yi Lu.* Democratic Implications of the Treaty of Lisbon // EurAmerica. 2015. Vol. 45. No 3. P. 389; *Boronska-Hryniewiecka K.* Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the «Regional Blindness». Working Paper, LUISS School of Government Working Paper, 2013. P. 1 // URL: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/39981> (дата обращения: 25.06.2020); *Huysmans M.* Subsidiarity and the division of power in the European Union: When do national parliaments send reasoned opinions? Working Papers. 2017 // URL: <https://ideas.repec.org/p/ete/licosp/599465.html> (дата обращения: 25.06.2020).

⁷ *Стрежнева М.* Роль национальных парламентах в управлении Европейским Союзом // Мировая экономика и международные отношения. 2015. No 1. С. 57.

⁸ *Пименова О. И.* Субсидиарность как принцип реализации совместных законодательных полномочий: опыт Европейского Союза и перспективы его адаптации в российской системе разграничения полномочий по предметам совместного ведения : монография. Чебоксары : Новое время, 2015. С. 57.

поддержку, координацию или дополнение действий государств-членов, что обусловливается спецификой европейской модели применения принципа субсидиарности.

Механизм раннего предупреждения может быть реализован в негативной и позитивной формах. В первом случае речь идет о выражении позиций, нацеленных на сдерживание роли и влияния сферы регулирования национального права. Во втором случае решения ориентированы на расширение области воздействия национального права.

Выделяются юридический и политический подходы к интерпретации механизма раннего предупреждения.

Н. Лупо указывает, что «в юридическом контексте предполагается, что парламентам необходимо верифицировать соответствие представленного проекта законодательного акта принципу субсидиарности. В политическом ракурсе предусматривается, что парламенты могут оценивать законопроект на соответствие принципу субсидиарности, а также иным параметрам и критериям»⁹.

И. Купер также выделяет юридическую и политическую стороны механизма раннего предупреждения. При этом в рамках политического аспекта подчеркивается возможность применения данного механизма в качестве инструментов «политического торга» (*political bargaining*) и «ведения политических споров» (*political arguing*).

По мнению И. Купера, «с юридической точки зрения механизм раннего предупреждения предполагает строгое обеспечение ответственности законодательной деятельности ЕС принципу субсидиарности. Данного подхода, прежде всего, придерживается Европейская комиссия, что предопределяется узкой трактовкой значения принципа субсидиарности»¹⁰.

В другой работе И. Купер подчеркивает, что «механизм раннего предупреждения в целом не предполагает юридическую или техниче-

скую форму реализации. Скорее это новая арена для демократической политики в ЕС»¹¹. Необходимо отметить, что демократическая политика не должна осуществляться в отрыве от юридических критериев и условий реализации, а также вне соответствующей «технической» процедуры.

Как инструмент «ведения политического торга» (по И. Куперу) субсидиарность представляет собой «эластичную концепцию, не имеющую фиксированного значения», в рамках которой национальные парламенты пытаются опровергнуть законопроекты ЕС на основании политических аргументов, при этом субсидиарность используется в качестве предлога для такой аргументации. В этом ракурсе национальные парламенты воспринимают Комиссию как противника, а механизм раннего предупреждения используется постольку, поскольку он предоставляет парламентам значительно больше возможностей для оказания воздействия на законодательный процесс ЕС.

Механизм раннего предупреждения как инструмент «ведения политических споров» предполагает его применение в качестве средства артикуляции возражений на проекты законодательных ЕС на основании аргументов, смежных по отношению к субсидиарности. В этом случае Европейская комиссия квалифицируется в качестве собеседника (*interlocutor*) (что отличается от узкого юридического подхода); от модели идентификации механизма раннего предупреждения как инструмента «ведения политического торга» данный вариант отличается отказом от употребления возражений, основанных исключительно на доводах политической целесообразности, даже при условии, что такие возражения включают значительно более широкий политический контекст¹².

Ввиду того что принцип субсидиарности имеет симбиотическую (смешанную) конфигурацию с элементами динамизма, на практи-

⁹ *Lupo N.* National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis // *Perspectives on Federalism*. 2013. Vol. 5. P. 15. URL: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/40765/RSCAS_2016_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 25.06.2020).

¹⁰ *Cooper I.* Is the Subsidiarity Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology. EUI Working Paper RSCAS2016/18. 2016. Pp. 20–22.

¹¹ *Cooper I.* National Parliaments and the Defeat of EU Regulation on the Right to Strike // *Journal of European public policy*. 2015. Vol. 22. No. 10. P. 29. URL: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/38246/A_Yellow_Card_for_the_Striker_JEPP_Feb2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y (дата обращения: 25.06.2020).

¹² *Cooper I.* Is the Subsidiarity Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology. Pp. 20–22.

ке достаточно сложно провести четкую грань между указанными демаркирующими качественными признаками в рамках механизма раннего предупреждения (политическими и правовыми). Вместе с тем для развития доктрины изучаемого феномена выделяемые характеристики бесспорно полезны. В дополнение необходимо отметить, что в структуре механизма раннего предупреждения следует также учитывать административную составляющую, отражающую содержание и формы процедуры его реализации (алгоритм действий) с присущими ему особенностями.

Дискуссии вокруг подходов к определению соответствия проекта законодательных актов ЕС принципу subsidiarity

Статья 5 Протокола № 2 о применении принципов subsidiarity и пропорциональности предусматривает, что проекты законодательных актов мотивируются в отношении принципов subsidiarity и пропорциональности. Каждый проект законодательного акта должен включать в себя карточку с обстоятельными данными, позволяющими оценить соблюдение принципов subsidiarity и пропорциональности.

Между тем согласно ст. 6 указанного документа национальные парламенты проводят проверку законопроекта только на соответствие принципу subsidiarity. Такой подход представляется не вполне обоснованным, поскольку указанные принципы находятся в состоянии диалектического единства, обусловленного интегративностью имманентных для них признаков и критериев. Так, оценка проекта законодательного акта на соответствие принципу subsidiarity предполагает обязательное соблюдение соразмерности реализуемых мер (пропорциональности), а анализ пропорциональности не может проводиться вне разрешения вопроса определения наиболее подходящего (с учетом всей полноты критериев) уровня реализации полномочий (subsidiarity). Кроме того, необходимо учитывать, что принцип надделения компетенцией фактически имплементирован в природу принципов subsidiarity и пропорциональности, поскольку позволяет оценить

достаточность оснований для регуляции (реализации полномочий) на наднациональном и национальном уровнях.

В литературе указывается на «отсутствие единства понимания того, должны ли национальные парламенты осуществлять контроль соответствия уровня принятия законодательного акта (европейский или национальный) либо мер, которые должны быть приняты (в узком (юридическом) смысле), либо они должны проверять корректность подлежащих применению правовых основ и обоснованность законопроекта с точки зрения соответствия принципу subsidiarity (в широком смысле)»¹³.

Буквальный анализ ст. 6 Протокола № 2 свидетельствует о том, что национальные парламенты должны проводить оценку соблюдения принципа subsidiarity в узком контексте, не учитывая принципы пропорциональности, надделения компетенцией. Однако на практике придерживаться такого подхода весьма сложно.

М. В. Стрежнева отмечает, что «в большинстве национальных парламентов критерий пропорциональности рассматривают как часть контрольной проверки соблюдения subsidiarity и затрудняются в их четком разделении»¹⁴.

В других работах указывается, что «механизм раннего предупреждения не должен ограничиваться анализом нарушения принципа subsidiarity; также следует учитывать принцип надделения компетенцией и принцип пропорциональности, что обуславливается сложностями четкой демаркации данных принципов относительно друг друга при осуществлении проверки в рамках механизма раннего предупреждения. Кроме того, отграничить принципы пропорциональности и subsidiarity достаточно сложно, поскольку они закреплены в Лиссабонском договоре в качестве принципов, которыми необходимо руководствоваться при реализации принадлежащей компетенции. Принцип надделения компетенцией необходимо принимать во внимание, так как его несоблюдение неизбежно влечет нарушение принципа subsidiarity. Соответственно, при оценке соблюдения принципа subsidiarity необходимо использовать три основных вопроса: может ли ЕС действовать (компетенция); должен ли ЕС

¹³ Cornell A. The Swedish Riksdag as Scrutiniser of the Principle of Subsidiarity // European Constitutional Law Review. 2016. Vol. 12. Pp. 297–298.

¹⁴ Стрежнева М. Указ. соч. С. 57.

действовать (субсидиарность в узком смысле); как должен действовать ЕС (пропорциональность)¹⁵.

Д. Оберг указывает, что «национальные парламенты нередко отступают от требования руководствоваться при проверке проектов законодательных актов исключительно принципом субсидиарности, используя наряду с ним принципы пропорциональности и наделяния компетенцией¹⁶. Практика применения принципов пропорциональности и субсидиарности также подтверждает факт их неразрывной взаимосвязи¹⁷.

Так, согласно позиции Сената Чехии «большинство национальных парламентов придерживаются мнения о том, что контроль субсидиарности будет недостаточно эффективным, если не осуществляется проверка проекта законодательного акта на основе принципа пропорциональности¹⁸.

Между тем в литературе высказываются иные точки зрения. В частности, Ф. Фабрини отмечает, что «вовлечение национальных парламентов в процедуру раннего предупреждения несет серьезные риски тогда, когда национальные парламенты выходят за рамки своего мандата и начинают использовать процедуру раннего предупреждения для анализа политических ресурсов предлагаемого законопроекта, оценивают его пропорциональность, нежели субсидиарность. Все это может привести к нарушению хрупкого институционального баланса в рамках ЕС. Более того, если указанная тенденция не контролируется и не уравнивается, то это может вызвать блокирование европейского законодательства из-за внутренних политических причин¹⁹.

Вполне очевидно, что политизация любого процесса будет иметь негативный эффект, если она используется в качестве орудия манипуляции для достижения «субъективно» обусловленных и односторонне выгодных целей. Однако в рассматриваемом контексте представляется недостаточно обоснованной квалификация проверки соответствия законопроекта принципу пропорциональности в качестве серьезного риска.

Вместе с тем нельзя не отметить, что единый унифицированный подход к оценке одновременного применения принципов пропорциональности и субсидиарности в рамках механизма раннего предупреждения отсутствует.

Необходимо также учитывать, что принцип пропорциональности реализуется в более широких масштабах, чем принцип субсидиарности.

О. И. Пименова выделяет два аспекта принципа пропорциональности: общий, закрепленный в § 4 (абз. 1), и специальный, являющийся частью нормативного определения принципа субсидиарности (абз. 1 § 3). Первый аспект является общеправовым, поскольку применяется к праву ЕС в целом, тогда как второй аспект, равно как и сам принцип субсидиарности, таковым не является или, во всяком случае, неприложим к сфере общественных отношений, являющихся исключительной компетенцией ЕС²⁰.

Правительство Великобритании указывает, что «сферы применения принципов субсидиарности и пропорциональности различаются. Пропорциональность реализуется в более широком масштабе по сравнению с субсидиарностью, поскольку применяется не только ко всем институтам ЕС, но также и к государствам-чле-

¹⁵ The Legisprudential Role of National Parliaments in the European Union. P. 5 // URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b3aef7e-0e04-11e7-8a35-01aa75ed71a1> (дата обращения: 25.06.2020).

¹⁶ Oberg J. National Parliaments and Political Control of EU Competences — A Sufficient Safeguard of Federalism? // European Public Law. 2018. Vol. 24 (4). P. 14.

¹⁷ Kodirov B. Reinterpretation of the Scope of the Early Warning System by National Parliaments: Yellow Card against the Revision of the Posted Worked Directive // Rivista di Diritti Comparati. 2018. No. 2. P. 13.

¹⁸ Recommendations to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and «Doing Less More Efficiently» Based on Contributions of the COSAC: «How to better apply the principle of subsidiarity and the subsidiarity control mechanism». Paper from the COSAC delegation of the Senate of Parliament of the Czech Republic. 2018. P. 7 // URL: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc561bad02a0161bcbc18190169.do> (дата обращения: 25.06.2020).

¹⁹ Fabrin F. The Principle of Subsidiarity // iCourts Working Paper Series. 2016. No. 66. P. 23. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2781845 (дата обращения: 25.06.2020).

²⁰ Пименова О. И. Субсидиарность как принцип реализации совместных законодательных полномочий ... С. 36.

нам, когда реализуются меры и принимаются законодательные акты в сферах, регулируемых исключительно европейским правом»²¹.

Некоторые исследователи обращают внимание на недостаточную подготовленность национальных парламентов к оценке соблюдения принципов пропорциональности и наделения компетенцией.

Так, Д. Оберг указывает, что «законодательные институты ЕС в лучшей степени подготовлены [equipped] к оценке соблюдения принципов пропорциональности и наделения компетенцией ввиду того, что данные институты способны выражать более широкий круг интересов. Кроме того, национальные парламенты не могут оценить сложность принятия решений транс-национального уровня»²².

Данный тезис представляется спорным, поскольку не вполне понятно, в силу каких причин автор отказывает национальным парламентам как непосредственным объектам воздействия правового регулирования актов ЕС и участникам (хотя и с ограниченными полномочиями) законодательного процесса Союза в способности оценить его целесообразность и обоснованность.

На наш взгляд, возможность участия национальных парламентов в законодательном процессе является инструментом контроля и сдерживания масштабов расширяющегося дискреционного регулирования интеграционного объединения. Данный «противовес» объективно необходим в целях недопущения нивелирования роли национальных государств в рассматриваемой сфере деятельности, а также снижения рисков наращивания удельного веса централизации в структуре публично-правового регулирования интеграционного союза. В связи с неразрывной связанностью принципов субсидиарности, пропорциональности и наделения компетенцией, а также с целью поддержания оптимального соотношения объ-

емов регуляции нормами наднационального и национального права представляется не вполне рациональным отказывать парламентам государств — членов ЕС в праве давать оценку названным принципам.

Основные подходы к регламентации процедур реализации механизма раннего предупреждения

Европейское право в общих чертах определяет порядок и условия реализации национальными парламентами функций в рамках механизма раннего предупреждения.

Согласно ст. 6 Протокола № 2 любой национальный парламент или любая палата национального парламента в течение восьми недель со дня передачи проекта законодательного акта на официальных языках Союза может направить в адрес председателей Европейского парламента, Совета и Комиссии мотивированное заключение с изложением причин, по которым этот парламент (палата) считает данный проект не соответствующим принципу субсидиарности.

В научных исследованиях неоднократно обращалось внимание на недостаточность восьминедельного периода.

Указывалось на «нехватку времени для проведения развернутой политической и правовой экспертизы законопроекта, анализа сопутствующих факторов влияния, учета отраслевой специфики, особенно в период активной законодательной работы (например, в ходе работы над бюджетом)»²³. Обращается внимание на то, что, «даже если допустить, что парламенты получают около 400 законопроектов ежегодно, становятся очевидными риски того, что этот поток документов может быть ненадлежащим образом исследован»²⁴.

С учетом данных факторов специалисты предлагают увеличить срок рассмотрения про-

²¹ Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union Subsidiarity and Proportionality. December 2014. P. 39 // URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388852/BoCSubAndPro_acc.pdf (дата обращения: 25.06.2020).

²² Oberg J. Op. cit. Pp. 8–9.

²³ Boronska-Hryniewiecka K. Democratising the European Multi-level Polity? A (re-)Assesment of the Early Warning System. Yearbook of Polish European Studies, 2016. P. 172 ; Raunio T. Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments. Working Paper. 2010. P. 12 // URL: https://www.files.ethz.ch/isn/124310/WP36-2010_Raunio_National_Parliaments_Subsidiarity_Control.pdf (дата обращения: 25.06.2020).

²⁴ Daukšienė I., Matijošaitytė S. The Role of National Parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon // Jurisprudence. 2012. Vol. 19. P. 41.

ектов законодательных актов с 8 до 12 или 16 недель²⁵.

По остальным вопросам процедуры реализации механизма раннего предупреждения регулирование осуществляется нормами национального права (как правило, на уровне правил порядка, правил процедуры национальных парламентов). Однако на фоне отсутствия единой интерпретации сущностно-содержательных параметров принципа субсидиарности среди государств — членов ЕС²⁶ такой подход закономерно репродуцирует множественные вариативные практики регуляции механизма раннего предупреждения, что придает рассматриваемому феномену выраженный диверсифицированный характер.

В литературе обоснованно отмечается, что «ввиду различных юридических традиций, существующих в государствах — членах ЕС, имеется высокая вероятность того, что критерий анализа законопроекта будет варьироваться между национальными парламентами, что приведет к различным оценкам соблюдения принципа субсидиарности»²⁷.

Кроме того, различные оценки соответствия проектов законодательных актов принципу субсидиарности обуславливаются разным уровнем профессиональной подготовки специалистов национальных парламентов²⁸.

Надо также отметить, что между палатами одного национального парламента не всегда достигается единое мнение. Так, Палата депутатов и Сенат Румынии редко совпадают в позициях, тогда как палаты Генеральных штатов Нидерландов, как правило, выражают одно мнение²⁹. Применительно к Великобритании в литературе отмечается, что «несмотря на то, что две палаты британского парламента сохраняют относительно тесные связи друг с другом, они свободны в определении собственных про-

грамм и стратегических приоритетов. Соответственно, нельзя сказать, что Палата лордов и Палата общин работают в тандеме»³⁰.

М. В. Стрежнева указывает на «трудности достижения единогласия значительного числа национальных парламентов/палат по конкретному вопросу»³¹.

Основные различия в подходах к регламентации порядка реализации мер в рамках механизма раннего предупреждения прослеживаются в контексте фиксируемого круга субъектов права проведения проверки (один, несколько комитетов, все комитеты; постоянные комитеты, комитеты, создаваемые по принципу *ad hoc*), а также в зависимости от степени детализации (конкретизации) сферы регулируемых правоотношений.

Например, в Хорватии, Эстонии, Венгрии оценку соблюдения принципа субсидиарности осуществляют специализированные комитеты национальных парламентов.

Статья 65 Правил порядка³² Парламента (Сабора) Хорватии предусматривает, что комитет по европейским делам проводит процедуру мониторинга соблюдения принципа субсидиарности. Согласно положениям ст. 158 этого документа каждый член Парламента, политических групп, рабочих органов парламента и Правительство имеет право запустить (*to launch*) процедуру мониторинга соблюдения принципа субсидиарности в отношении законопроектов Европейского Союза. Данное предложение должно быть направлено спикеру Парламента в течение двух недель после даты получения законопроекта от институтов ЕС. Спикер Парламента обязан направить предложение о проведении процедуры мониторинга соблюдения принципа субсидиарности в комитет по европейским делам, на который возложена обязанность проведения данной процедуры в течение семи недель с даты пред-

²⁵ The Reasoned Opinion Procedure. P. 4 // URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/151/15107.htm> (дата обращения: 25.06.2020).

²⁶ Так, в Румынии сложилось более гибкое понимание принципа субсидиарности, чем в Нидерландах. См.: *Scripcu A.* The Principle of subsidiarity in the Netherlands and Romania. A Comparative Assessment of the Opinions Issued under the Early Warning Mechanism. Working Paper Series, 2017. P. 21

²⁷ *Dauksiene I., Matijošaitytė S.* Op. cit. P. 41.

²⁸ *Scripcu A.* Op. cit. P. 10.

²⁹ *Scripcu A.* Op. cit. P. 19.

³⁰ *Huff A., Smith J.* Parliamentary scrutiny of Europe: what lessons from our neighbors? // *Parliamentary Scrutiny of the EU* / R. Fox, I. Geis-King, V. Gibbons, M. Korris (eds). London : Hansard Society, 2013. P. 53.

³¹ *Стрежнева М.* Указ. соч. С. 57.

³² Standing Orders of the Croatian Parliament. 2013 // URL: <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/STANDING%20ORDERS.pdf> (дата обращения: 25.06.2020).

ставления законопроекта институтами Европейского Союза. Комитет может самостоятельно принять решение инициировать процедуру мониторинга соблюдения принципа субсидиарности по истечении двухнедельного срока после даты получения законопроекта от институтов Европейского Союза, при этом он должен проинформировать спикера Парламента. Если комитет установит, что законопроект нарушает принцип субсидиарности, принимается мотивированное заключение, которое направляется спикеру Парламента. Спикер Парламента должен направить данное заключение в Правительство Хорватии, а также председателю Европейского парламента, председателю Комиссии, председателю Совета ЕС.

В Эстонии комитет по делам Европейского Союза может представить Парламенту проект решения, в котором содержится мотивированное заключение с указанием причин несоответствия законопроекта принципу субсидиарности. Данный проект подлежит обсуждению на заседании Парламента. При его одобрении председателем данное решение незамедлительно направляется в соответствующий институт ЕС (§ 152.5 Регламента)³³.

В статье 142 Резолюции о некоторых положениях Правил процедуры Национального собрания³⁴ Венгрии определено, что комитет по делам Европейского Союза вправе осуществлять проверки соответствия акта ЕС принципу субсидиарности. Если комитет считает, что законопроектом ЕС нарушается принцип субсидиарности, Комитет должен направить отчет о наличии условий для принятия мотивированного заключения.

В рамках национальных парламентов Великобритании, Бельгии, Болгарии, Литвы проверку соблюдения принципа субсидиарности осуществляют несколько комитетов.

В Палате лордов проверку соблюдения принципа субсидиарности осуществляет Комитет Европейского Союза или входящие в него соответствующие подкомитеты. По результатам анализа законопроекта готовится отчет, в котором содержатся заключения и рекомендации для включения в мотивированное заключение Парламента Великобритании³⁵.

В Палате общин соответствие законопроектов ЕС принципу субсидиарности проверяет Комитет европейского контроля³⁶. Согласно ст. 143 Правил порядка Палаты общин данный Комитет осуществляет анализ документов ЕС, сообщает о своем мнении в отношении политической и юридической значимости документов, где сочтет необходимым, направляет заключение с обоснованием собственной позиции и иным вопросам, которые могут иметь значение; дает рекомендации для последующего рассмотрения актов в рамках ст. 119 Правил порядка³⁷; рассматривает любой вопрос в отношении любого документа и связанных с ним аспектов. В составе Палаты общин сформированы три европейских комитета, в ведении которых находятся вопросы различной отраслевой принадлежности. В адрес данных комитетов Комитет европейского контроля направляет поступающие законопроекты для проведения экспертизы (ст. 119 Правил порядка).

Статья 37bis Правил порядка Палаты представителей Бельгии предусматривает, что рабочие органы Палаты представителей должны осуществлять проверку законопроектов Европейской комиссии и других институтов Европейского Союза; данные органы обязаны составить по собственной инициативе, на основании требования председателя или одной трети от численности членов Палаты записку (note), касающуюся соблюдения принципов субсидиарности и пропорциональности³⁸.

³³ Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act. 2003 // URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/528012015007/consolide/current> (дата обращения: 25.06.2020).

³⁴ Resolution 10/2014. (II.24.) OG on certain provisions of the Rules of Procedure. 2014 // URL: <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Resolution+on+certain+provisions+of+the+Rules+of+Procedure/968f2e08-f740-4241-a87b-28e6dc390407> (дата обращения: 25.06.2020).

³⁵ The European Scrutiny System in the House of Lords: A Short Guide by the staff of the European Union Committee. 2013. P. 16 // URL: <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Lords-EU-scrutiny-process.pdf> (дата обращения: 25.06.2020).

³⁶ Standing Orders House of Commons. 2020 // URL: <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/standing-orders-public11/> (дата обращения: 25.06.2020).

³⁷ Данная статья предусматривает состав и порядок работы европейских комитетов.

³⁸ The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives. 2019 // URL: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf (дата обращения: 25.06.2020).

Статья 121 Правил процедуры Народного собрания Болгарии³⁹ определяет, что Комитет по европейским делам и надзору европейских фондов должен обсудить законопроекты институтов Европейского Союза и их основные положения с учетом отчетов компетентных постоянных комитетов, если им направлялись соответствующие проекты. Комитет по европейским делам и надзору европейских фондов готовит отчет по законопроекту. Постоянные комитеты должны рассмотреть законопроекты на предмет их соответствия принципу субсидиарности и пропорциональности в пределах сроков, указанных в ст. 6 Договора о функционировании Европейского Союза⁴⁰. В случае несоблюдения принципа субсидиарности Комитет по европейским делам и надзору европейских фондов составляет мотивированное заключение, представляет его председателю Народного собрания, который направляет его в Совет министров (национальное правительство), председателю Европейского парламента, председателю Совета, председателю Европейской комиссии в пределах установленного срока.

Специализированный комитет Сейма Литвы (создается *ad hoc*) осуществляет проверку соответствия законопроектов ЕС принципу субсидиарности (ст. 180.6), в пределах своей компетенции несет ответственность за надлежащий и своевременный контроль принципа субсидиарности. При необходимости специализированный комитет должен представить в комитет по европейским делам заключения о соответствии проекта законодательного акта принципу субсидиарности (как правило, не позднее пяти недель со дня получения проекта законодательного акта или в течение 10 рабочих дней со дня получения мнения Правительства). Оценку соответствия дает комитет по европейским делам либо комитет иностранных дел обычно в пределах одной недели. На заседаниях указанных комитетов должны быть представители

специализированных комитетов, правового департамента, канцелярии Сейма, которые представили заключение о том, соответствует ли проект законодательного акта принципу субсидиарности. Выводы комитета по европейским делам или комитета иностранных дел обсуждаются на заседании Сейма. Мотивированное заключение Сейма о несоответствии проекта законодательного акта принципу субсидиарности направляется правительству Литвы.

Особое место в практике регулирования участия национальных парламентов в механизме раннего предупреждения занимает Словения. Речь идет о том, что Национальный совет Словении (верхняя палата парламента) не имеет права на рассмотрение вопросов уровня ЕС в силу положений Акта о взаимодействии Национальной ассамблеи и Правительства по вопросам Европейского Союза⁴¹. В данном аспекте примечательно, что Национальный совет оспаривал эти нормы в Конституционном суде Словении с тем, чтобы обеспечить возможность участвовать на равных началах с Национальным собранием (нижней палатой национального парламента) в делах ЕС. Однако Конституционный суд в решении по делу U-I-17/11 от 18.10.2012 подтвердил конституционность Акта о взаимодействии, признав ведущую роль Национального собрания в вопросах ЕС. Кроме того, Суд указал, что договоры ЕС не определяют порядок, в соответствии с которым государства-члены должны формулировать и применять их позиции в отношении вопросов, относящихся к ЕС, на основе норм национального права, а равно не указывают роль национальных парламентов и их палат в соответствующих процедурах. Данный вопрос составляет прерогативу государства-члена и Национальный совет может участвовать в делах ЕС в рамках положений ст. 97 Конституции Словении⁴².

На наш взгляд, такой подход не вполне соответствует положениям ст. 6 Протокола № 2,

³⁹ Rules of Procedure of the National Assembly. 2017 // URL: <https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations> (дата обращения: 25.06.2020).

⁴⁰ Договор о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) // URL: <http://base.garant.ru/71715364/> (дата обращения: 25.06.2020).

⁴¹ Romaniello M. Assessing Upper Chamber's Role in the EU Decision-Making Process. LUISS Guido Carli School of Government Working Paper No. SOG-WP26/2015. P. 18 // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2713455 (дата обращения: 25.06.2020).

⁴² Данная статья определяет, что Национальный совет может вносить предложения Национальному собранию о принятии законов; передать Национальному собранию свое мнение по вопросам, входящим в сферу компетенции Национального собрания; потребовать от Национального собрания повторного принятия решения по направленному законопроекту до момента его промульгации; требовать про-

устанавливающего право каждой палаты национального парламента представлять мотивированные заключения на проекты законодательных актов в рамках механизма раннего предупреждения.

Содержание мотивированных заключений характерным образом отражает проблематику, обусловленную спецификой европейской модификации принципа субсидиарности.

Так, Палата общин в мотивированном заключении на законопроект об унификации системы безопасности авиационного оборудования отмечает, что законопроект не соответствует положениям § 3 ст. 5 Договора о ЕС, а также Протоколу о применении принципов субсидиарности и пропорциональности в силу того, что отсутствуют убедительные доводы в отношении баланса между необходимостью реализации мер на уровне Союза и мерами, которые могут быть лучше осуществлены государствами-членами (речь идет о том, что недостаточно ясно, почему государства-члены не способны продолжать поддерживать высокий уровень стандартов безопасности авиационного оборудования). Комиссия ЕС не предоставила надлежащее обоснование оценки влияния необходимости реализации мер на уровне ЕС. В свою очередь, предполагаемая польза от действий ЕС по усовершенствованию внутреннего рынка в сфере обеспечения безопасности авиационного оборудования будет подорвана увеличением удельного веса бюрократических издержек и материальных затрат на приведение в соответствие с общими требованиями к сертификации в государствах-членах, обеспечение сохранения конфиденциальности спецификации данного оборудования. Баланс между действиями на уровне ЕС и на национальном уровне мог быть лучше достигнут, если законопроект имел бы форму директивы, а не регламента. Это позволило бы государствам-членам более гибко и экономически эффективно удовлетворять свои потребности в инфраструктуре, необходимой для общей схемы сертификации⁴³.

Применительно к законопроекту о внесении изменений в Акт о выборах членов Европейского парламента на основе прямого всеобщего избирательного права Палата общин отметила, что в указанном проекте не содержится подробных разъяснений относительно соответствия принципам субсидиарности и пропорциональности, как это предусмотрено статьей 5 Протокола № 2. В любом случае отсутствует достаточное обоснование, позволяющее дать оценку соответствия законопроекта принципу субсидиарности, поскольку проект имеет общетеоретический характер, не все предложения, содержащиеся в нем, имеют надлежащее обоснование по количественному и качественному критериям⁴⁴.

Таким образом, отсутствие единого понимания принципа субсидиарности на европейском и национальном уровнях, а также критериев его соблюдения непосредственно отражается на механизме раннего предупреждения, что проявляется в снижении эффективности его реализации.

Правовые режимы «желтой карты» и «оранжевой карты»

Правовые режимы «желтой карты» и «оранжевой карты» — это условное наименование, используемое для характеристики двух версий (моделей) реализации механизма раннего предупреждения.

Режим «желтой карты» предполагает ситуацию, когда мотивированные заключения о несоблюдении проектом законодательного акта принципа субсидиарности представляют не менее одной трети всех голосов, которыми наделены национальные парламента. В этом случае проект подлежит повторной экспертизе (указанный порог составляет одну четверть голосов, если речь идет о проекте законодательного акта по вопросам пространства свободы, безопасности и правосудия). По результатам повторной экспертизы Еврокомиссия или, когда

ведения расследования по вопросам, представляющим общественную значимость в рамках статьи 93 настоящей Конституции.

⁴³ Reasoned Opinion of the House of Commons concerning a Proposed Regulation establishing a Union certification system. 2017 // URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/EN/C-2017-524-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (дата обращения: 25.06.2020).

⁴⁴ Reasoned Opinion of the House of Commons concerning a Proposed Council Decisions adopting the provisions amending the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage («the proposal»). 2016 // URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/>

уместно, группа государств-членов, Европейский парламент, Суд, Европейский центральный банк или Европейский инвестиционный банк, если проект законодательного акта исходит от них, могут принять мотивированное решение оставить проект в прежнем виде, изменить проект или отозвать его.

За весь период функционирования механизма раннего предупреждения было всего три случая практического применения режима «желтой карты».

Впервые «желтая карта» была применена к законопроекту Monti II (2012 г.), которым планировалось урегулировать вопросы свободы предоставления услуг и права рабочих участвовать в забастовках. В рамках данного дела основной проблемой было определение соответствия компетенции ЕС по урегулированию права на забастовку на основании ст. 352 Договора о функционировании ЕС при условии, что статья 152 данного Акта устанавливает запрет на это. Несогласие с указанным законопроектом выразили 19 национальных парламентов⁴⁵. Комиссия ЕС аргументировала свою позицию тем, что были приняты во внимание решения Суда ЕС, которые указывают, что ЕС вправе действовать так, чтобы предпринимаемые меры не препятствовали функционированию единого рынка. Комиссия ЕС настаивала также на том, что регулирование на уровне ЕС необходимо в соответствии с принципом субсидиарности, поскольку государства-члены не могут достичь согласия в урегулировании трансграничного спора. Однако в связи с риском отказа в поддержке Совета ЕС и парламента Комиссия ЕС

отозвала законопроект, не признав нарушения принципа субсидиарности⁴⁶.

Второй случай применения «желтой карты» относится к законопроекту, которым предлагалось учредить институт Европейской прокуратуры (2013 г.). В своем сообщении Комиссия⁴⁷ указала, что данное правомочие проистекает из положений ст. 86 Договора о функционировании Европейского Союза⁴⁸, обусловлено необходимостью принятия общеевропейских решений для более эффективного противодействия мошенничеству в рамках Союза, обеспечения лучшей защищенности финансовых интересов интеграционного объединения. Предусматривалось создание децентрализованной модели прокуратуры. Во главе прокуратуры находится центральный аппарат и европейские подчиненные (delegated) прокуроры, которые будут интегрированы в структуру Европейской и национальных прокуратур. Мотивированные заключения направили 14 палат национальных парламентов, в которых указывалось на несоблюдение принципа субсидиарности, а 4 национальных парламента направили свои заключения в рамках политического диалога безотносительно рассмотрения вопроса соблюдения принципа субсидиарности.

Основные аргументы в отношении принципа субсидиарности были следующими: неубедительная аргументация оснований соответствия проекта законодательного акта принципу субсидиарности (в том числе критерию эффективности); достаточность существующих механизмов; сомнения в дополнительной ценности предлагаемого проекта законодательного акта,

european-scrutiny/Reasoned%20Opinions/Reasoned-Opinion-House-Commons-Reform-electoral-law-EU.pdf (дата обращения: 25.06.2020).

⁴⁵ Всего в рамках ЕС функционируют 27 национальных парламентов, включающих 39 палат (до 31 января 2020 г., до Брекзита, было 28 национальных парламентов и 41 палата).

⁴⁶ European Commission, Commission decision to withdraw the Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services. 2012 // URL: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/letter_to_nal_parl_en.htm (дата обращения: 25.06.2020).

⁴⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2. 2013 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52013DC0851> (дата обращения: 25.06.2020).

⁴⁸ Статья 86 указанного акта определяет, что для борьбы с преступными деяниями, посягающими на финансовые интересы Союза, Совет, постановляя посредством регламентов в соответствии со специальной законодательной процедурой, может учредить Европейскую прокуратуру на основе Евроюста. Европейская прокуратура, при необходимости — во взаимодействии с Европоллом, полномочна осуществлять расследование, уголовное преследование и предание суду в отношении исполнителей и соучастников преступных деяний, посягающих на финансовые интересы Союза.

вопросы к структуре и компетенции Европейской прокуратуры.

В частности, Нидерланды в своем отрицательном заключении указывали, что уголовное право — это преимущественно сфера национальной компетенции⁴⁹. Соответственно, в целях обеспечения эффективности реализации мер по борьбе с мошенничеством Европейская комиссия должна оптимизировать действующий механизм Евроюста и Европейскую службу по борьбе с мошенничеством⁵⁰.

Палата общин отмечала, что в законопроекте ненадлежащим образом обозначены основания соответствия проекта законодательного акта принципу субсидиарности; Комиссия ЕС недостаточно изучила меры по предотвращению мошенничества; отсутствуют убедительные доводы в пользу того, что предлагаемый проект позволит достичь лучших результатов. Было указано также на то, что Комиссия не рассматривала вопрос об эффективности мер, реализуемых на региональном и локальном уровнях, что особенно важно в тех случаях, где созданы обособленные системы уголовного правосудия⁵¹.

В свою очередь, Комиссия ЕС указала на постоянное наличие возможностей для внедрения различных улучшений на национальном и союзном уровне, однако в рассматриваемом случае такие улучшения будут иметь незначительный эффект, поскольку ни один из нынешних механизмов или органов Союза не может в достаточной степени реализовать меры по снижению уровня мошенничества в интеграционном объединении. В заключение Комиссия сделала вывод о том, что предлагаемый проект

законодательного акта соответствует принципу субсидиарности, а в его отзыве или корректировках необходимость отсутствует.

В 2016 г. произошел третий случай применения «желтой карты», когда в национальные парламенты был направлен проект директивы о внесении изменений в Директиву 1996 г. о командированных работниках⁵² от 08.03.2016, которым устанавливались единые подходы к оплате их труда, единые требования в части найма⁵³. В данном деле 14 палат национальных парламентов государств — членов ЕС (преимущественно страны Восточной Европы) направили в Комиссию ЕС мотивированные заключения, в которых указывалось на несоответствие проекта законодательного акта принципу субсидиарности.

В ответе от 20.07.2016 Комиссия ЕС⁵⁴ указала, что проект директивы основывается на нормативных актах о внутреннем рынке, в частности на положениях § 1 ст. 52 и ст. 62 Договора о функционировании Европейского Союза. Обозначено, что командировочная деятельность имеет трансграничный характер. Правила, регулирующие данную деятельность, создают права и обязанности между лицами в различных государствах-членах, а именно между работодателем и работником, который временно пребывает на территории государств — членов ЕС. Соответственно, данный вид деятельности имеет существенное значение на внутреннем рынке, в частности в сфере трансграничного предоставления услуг.

Национальные парламенты в своих мотивированных заключениях главным образом ссы-

⁴⁹ См.: ст. 3 Договора о функционировании ЕС, параграф j п. 2 ст. 4, гл. 4 разд. 5.

⁵⁰ *Scripca* A. Op. cit. P. 14.

⁵¹ Reasoned Opinion of the House of Commons Submitted to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission, pursuant to Article 6 of Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality concerning a Draft Regulation of the Council on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) // URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/EPPO-Reasoned-Opinion.pdf> (дата обращения: 25.06.2020).

⁵² Командированный работник — это работник, который направляется работодателем для выполнения служебных обязанностей в другое государство — член Европейского Союза на временной основе (см.: Posted workers // URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471> (дата обращения: 25.06.2020)).

⁵³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of The European Parliament concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. 2016 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A128%3AFIN> (дата обращения: 25.06.2020).

⁵⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council and the National Parliaments on the proposal for a Directive amending the Posting of Workers Directive, with regard to the principle of subsidiarity, in with Protocol No 2. 2016 // URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15964&langId=en> (дата обращения: 25.06.2020).

лались на то, что действующие нормы адекватны и достаточны, а ЕС не является подходящим уровнем реализации мер; в проекте директивы не признаются полномочия государств-членов по определению оплаты труда и условий занятости, лаконично обосновано соблюдение принципа субсидиарности⁵⁵.

В литературе даются различные оценки режимов «желтой карты» и «оранжевой карты». Некоторые исследователи считают их эффективным инструментом воздействия национальных парламентов на институты ЕС. Так, А. Скрипка полагает, что вторая желтая карта окончательно и несомненно подтвердила действенность механизма раннего предупреждения⁵⁶.

Необходимо отметить, что действенность механизма должна подтверждаться не только и не столько конкретными фактами реагирования, но имманентным потенциалом воздействия. Соответственно, факты, повторившиеся двукратно (трехкратно), не следует признавать показателем эффективности функционирования механизма как системы. Только в том случае, когда механизм приобретет необходимые качественные признаки системы, можно говорить об эффективности (действенности) его применения. На текущем этапе «желтые карты» представляются фрагментарными эпизодами на общем разрозненном фоне условий реализации механизма раннего предупреждения.

Режим «оранжевой карты» предусматривает ситуацию, когда мотивированные заключения о несоблюдении принципа субсидиарности представляют не менее простого большинства голосов национальных парламентов и предложение подлежит повторной экспертизе. По результатам этой повторной экспертизы Комиссия ЕС может принять решение оставить предложение в прежнем виде, изменить или отозвать его. Если Комиссия решит оставить предложение в прежнем виде, она должна будет в мотивированном заключении обосновать причину, по которой она считает предложение соответствующим принципу субсидиарности. Это мотивированное заключение, а также мотивированные заключения национальных парламентов подлежат переда-

че законодателю Союза для их учета в рамках процедуры:

- а) до окончания первого чтения законодатель (Европейский парламент и Совет) проверяет законодательное предложение на предмет его соответствия принципу субсидиарности, учитывая, в частности, мотивы, которые представили и разделяют большинство национальных парламентов, а также мотивированное заключение Комиссии;
- б) если большинством в 55 % членов Совета или большинством поданных голосов в Европейском парламенте законодатель приходит к заключению о несоответствии предложения принципу субсидиарности, то дальнейшее рассмотрение законодательного предложения не проводится.

До настоящего времени случаев вынесения «оранжевой карты» не было. В этой связи некоторые авторы отмечают, что «система раннего предупреждения в современном состоянии является скорее виртуальным, нежели реальным механизмом развития многоуровневого диалога между европейскими, национальными и региональными интересами»⁵⁷.

Как представляется, на текущем этапе развития механизма раннего предупреждения нельзя констатировать эффективность его сдерживающего эффекта. В текущих условиях обе вариации «карт» олицетворяют собой достаточно безобидный инструмент воздействия национальных парламентов на ход законодательного процесса ЕС.

Значение и влияние национальных парламентов на законодательный процесс ЕС

В литературе отсутствует единство мнений в отношении оценки влияния национальных парламентов на процесс разработки законопроектов ЕС.

В некоторых работах указывается, что «в целях противодействия депарламентизации Лиссабонский договор заметно укрепил позиции национальных парламентов в политической системе ЕС...»⁵⁸. С указанным мнением едва

⁵⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council and the National Parliaments on the proposal for a Directive amending the Posting of Workers Directive, with regard to the principle of subsidiarity, in with Protocol No 2.

⁵⁶ *Scripca A.* Op. cit. P. 16.

⁵⁷ *Borońska-Hryniewiecka K.* Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the «Regional Blindness»? P. 16.

⁵⁸ *Стрежнева М.* Указ. соч. С. 54.

ли возможно согласиться ввиду ограниченного объема принадлежащих национальным парламентам полномочий и узкого ракурса проведения проверки законопроектов ЕС в рамках механизма раннего предупреждения.

Высказываются суждения о том, что национальные парламенты именуются «сторожевыми псами subsidiarity»⁵⁹. На наш взгляд, данная точка зрения не вполне соответствует реальному публично-правовому статусу национальных парламентов.

Функциональный резерв полномочий национальных парламентов в значительной степени нейтрализуется отсутствием надлежащего инструментария обеспечения и текущего взаимодействия при проверке законопроектов ЕС на соответствие принципу subsidiarity в рамках механизма раннего предупреждения. Фактически парламенты осуществляют принадлежащие им права «вслепую», что снижает заинтересованность (демотивирует) в активном участии в законодательном процессе ЕС, а механизм раннего предупреждения приобретает качества малодейственного инструмента легитимации решений акторов ЕС.

Одновременно необходимо отметить, что в рамках ЕС предусмотрены различные формы межпарламентского сотрудничества (наряду с механизмом раннего предупреждения). Например, Конференция парламентских органов, специализирующихся по делам Союза (COSAC). Статья 10 Протокола о роли национальных парламентов в Европейском Союзе устанавливает, что Конференция парламентских органов, специализирующихся по делам Союза, может представлять вниманию Европейского парламента, Совета и Комиссии любые вклады, которые она сочтет уместными. Кроме того, данная Конференция содействует обмену информацией и передовой практикой между национальными парламентами и Европейским парламентом, в том числе между их специализированными комиссиями. Конференция также может организовывать межпарламентские конференции по специальным темам, в частности для обсуждения вопросов общей внешней по-

литики и политики безопасности, включая общую политику безопасности и обороны. Вклады Конференции не имеют обязательной силы для национальных парламентов и не предreshают их позиции.

При этом в литературе отмечается, что «COSAC как таковым актором интеграционного объединения не является. Скорее это форум для обмена информацией по делам Европейского Союза. Заседания Конференции проводятся два раза в год»⁶⁰. Подчеркивается также, что «национальные парламенты не всегда рассматривают данный институт как механизм обмена информацией по вопросу анализа соблюдения принципа subsidiarity. Конференция есть символический дискуссионный форум для политиков»⁶¹.

Кроме COSAC, межпарламентское сотрудничество реализуется через представителей национальных парламентов в Брюсселе, которые обеспечивают неформальный ежедневный информационный обмен, в том числе в рамках вопросов, относящихся к механизму раннего предупреждения⁶².

Следует также акцентировать внимание на том, что межпарламентское взаимодействие осуществляется на цифровой интернет-платформе IPEX (InterParliamentary EU information eXchange). Данная платформа предназначена для электронного обмена информацией между национальными парламентами и Европейским парламентом по вопросам, относящимся к ЕС. Программа позволяет национальным парламентам идентифицировать оценки соответствия законопроектов ЕС принципу subsidiarity, которые сформулированы участвующими государствами-членами, и загружать основную информацию. Однако даже при условии, что после вступления в силу Лиссабонского соглашения ценность информации, размещаемой в IPEX, возросла, применительно к механизму раннего предупреждения данная платформа имеет невысокий полезный эффект. Наиболее существенно то, что на платформе не осуществляется своевременная актуализация информации. Иными словами, имеется за-

⁵⁹ Cooper I. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU // CMS Journal of Common Market Studies 44(2). Pp. 281–304.

⁶⁰ Pintz A. Parliamentary Collective Action Under the Early Warning Mechanism // Dans Politique européenne. 2015. No. 49. P. 32. URL: <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2015-3-page-84.htm#> (дата обращения: 25.06.2020).

⁶¹ Pintz A. Op. cit. P. 32.

⁶² Cooper I. National Parliaments and the Defeat of EU Regulation on the Right to Strike. P. 14.

держка между деятельностью парламента и размещением информации о ней. В этой связи национальные парламенты считают IPEx «инструментом затуманивания, который является эффективным исключительно на последней стадии анализа»⁶³.

Национальные парламенты могут направлять в Европейскую комиссию свои заключения по различным вопросам реализуемых направлений деятельности. Однако на данные заключения не распространяются при существующем механизме раннего предупреждения институциональные характеристики и условия (ст. 150 Правил процедуры Европейского парламента).

Учитывая изложенное, исследователи отмечают, что «национальные парламенты воспринимая механизм раннего предупреждения как индивидуальную задачу, где каждый национальный парламент самостоятельно проводит анализ соблюдения принципа субсидиарности. В этом плане национальные парламенты не рассматривают себя как коллективный институт, поскольку отсутствует единое понимание одних и тех же феноменов. Национальные парламенты стремятся главным образом к сохранению их независимости в институциональной структуре ЕС и обеспокоены скорее тем, чтобы их голоса были включены в коллективное мнение по всем вопросам»⁶⁴.

В литературе также подчеркивается, что «механизм раннего предупреждения позволяет национальным парламентам петь не только в хоре, но и сольно»⁶⁵. В данном аспекте следует учитывать, что модель механизма раннего предупреждения не предполагает «дирижирования хором коллективом», что при «исполнении соответствующей композиции» может вызвать дисгармонию. Однако все же нельзя не принимать во внимание, что национальные парламенты вне механизма раннего

предупреждения обмениваются мнениями относительно представленных им на проверку законопроектов ЕС. Соответственно, допускается вариант коллективной формы разработки единых позиций при подготовке мотивированных заключений.

В этой связи следует с определенной оговоркой принимать предлагаемую некоторыми авторами классификацию ролей национальных парламентов: как индивидуальные акторы в рамках конкретных государств-членов; как индивидуальные акторы в рамках европейского пространства (например, путем обращения в Суд ЕС); как коллективные игроки, функционируя друг с другом (механизм раннего предупреждения)⁶⁶.

Дискуссионной представляется точка зрения о том, что «механизм раннего предупреждения создал систему коллективного мониторинга национальными парламентами, дополнительную форму консультаций, которая способствует повышению легитимности законодательства ЕС»⁶⁷. С данной позицией сложно согласиться ввиду отсутствия надлежащей модели межпарламентского сотрудничества в рамках механизма раннего предупреждения. В текущий период для национальных парламентов оценка соответствия проекта законодательного акта принципу субсидиарности — это скорее индивидуальная задача.

Вместе с тем нельзя полностью отрицать возможность консолидации действий национальных парламентов. Так, применительно к законопроекту Monti II «национальные парламенты беспрецедентным образом скоординировали свои действия»⁶⁸. Вместе с тем И. Купер подчеркивает, что «Monti II нельзя считать репрезентативным делом, а скорее исключением из правил, поскольку на его основе нельзя признать, что механизм раннего предупреждения был применен в обычных условиях. Скорее

⁶³ Pintz A. Op. cit. Pp. 32–33.

⁶⁴ Pintz A. Op. cit. P. 26.

⁶⁵ Jaroszynski T. National Parliaments's Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014–2019 // European Constitutional Law Review. 2020. P. 3.

⁶⁶ Auel K., Neuhold C. 'Europeanisation' of National Parliaments in European Union Member States: Experiences and Best Practices: Study for the European Parliament's Greens/EFA Group. P. 13 // URL: https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/4746/1/Study_Europeanisation_June-2018.pdf (дата обращения: 25.06.2020).

⁶⁷ Vandenbruwaene W. What Scope for Subnational Autonomy: the Issue of the Legal Enforcement of the Principle Subsidiarity // Perspectives on federalism. 2014. Vol. 6. P. 58.

⁶⁸ Cooper I. The Story of the first «yellow card» shows that national parliaments can act together to influence EU policy // URL: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2015/04/23/the-story-of-the-first-yellow-card-shows-that-national-parliaments-can-act-together-to-influence-eu-policy/> (дата обращения: 25.06.2020).

следует сказать о том, что данное дело позволяет сформировать мнение о неординарности условий, которые могут вызвать применение «желтой карты»⁶⁹.

Основные выводы

Подводя итог, следует отметить, что обеспечение возможности участия национальных парламентов в проверке законопроектов ЕС на соответствие принципу субсидиарности обусловливается потребностью в дополнительной легитимации решений наднациональных органов в рамках государств-членов и институтов Европейского Союза. Между тем институционализированный механизм раннего предупреждения на текущем этапе едва ли можно квалифицировать в качестве инструмента, успешно используемого для решения указанных задач.

В литературе высказываются различные оценки механизма раннего предупреждения. В частности, указывается, что «внесенные Лиссабонским договором новеллы являются иным шагом в сторону создания европейского многоуровневого и многосубъектного управления»⁷⁰. Национальные парламенты именуют «виртуальной третьей палатой, в рамках которой национальные парламенты максимизируют принадлежащие им возможности оказания влияния на законодательный процесс в ЕС по наиболее важным вопросам, что делает их

субъектом коллективного права вето или нечто похожего на это»⁷¹.

При этом исследователи справедливо подчеркивают «ограниченность полномочий этой третьей виртуальной палаты и сферы их реализации»⁷², а механизм раннего предупреждения характеризуют как «весьма специфический и ограниченный»⁷³. Подчеркивается, что «система раннего предупреждения обладает недостатками, не позволяющими в полной мере обеспечить отзыв проектов законодательных актов по основанию несоблюдения принципа субсидиарности»⁷⁴. Некоторые исследователи указывают, что «несмотря на приобретение определенных прав и возможностей, национальные парламенты не могут влиять на процесс разработки решений на уровне ЕС таким образом, чтобы их можно было бы признать реальными участниками законотворческой деятельности интеграционного объединения»⁷⁵. Отмечается также, что «предоставленные парламентам полномочия по осуществлению мониторинга субсидиарности в значительной мере бесполезны в сдерживании ЕС в рамках установленной компетенции, что подтверждается обременительными процедурами, ограниченными лимитами времени для конструктивного взаимодействия в рамках работы над законопроектами, отсутствием права вето и инициативы, узкой сферой применения»⁷⁶. Констатируется, что «механизм раннего предупреждения предусматривает лишь ограничен-

⁶⁹ *Cooper I.* A Yellow Card for the Striker: National Parliaments and the Defeat of EU Regulation on the Right to Strike // *Journal of European public policy*. 2015. Vol. 22. P. 4.

⁷⁰ *Arribas G.* What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework? *EIPAScope*. 2012 // URL: http://aei.pitt.edu/43477/1/20121213145031_GVA_Eipascope2012_2.pdf (дата обращения: 25.06.2020).

⁷¹ *Cooper I.* Is the Subsidiarity Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology. Pp. 20–21.

⁷² *Cooper I.* A «Virtual Third Chamber» for the European Union? National Parliaments Under the Treaty of Lisbon. Working Paper. 2011. № 7. P. 7 // URL: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2011/wp-07-11.xml> (дата обращения: 25.06.2020).

⁷³ *Juhász-Toth A.* The Europeanization of the Hungarian National Assembly. Doctoral Dissertation. 2014. P. 61 // URL: <https://dea.lib.unideb.hu/dea/handle/2437/207720> (дата обращения: 25.06.2020).

⁷⁴ *Miettinen S., Tervo J.* Subsidiarity, Judicial Review and National Parliaments after Lisbon: Theory and Practice // *Europarättslig tidskrift*. 2017. Vol. 1. P. 39.

⁷⁵ *Szaloki K.* Possibilities of the National Parliaments to Influence the European Union's Decision-Making: Way Till the Treaty of Lisbon and Beyond. Theses of the Dissertation of Ph.D. Budapest, 2014. P. 5 // URL: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/268484/subsidiarity_judicial_review_and_national_par.pdf?sequence=1 (дата обращения: 25.06.2020).

⁷⁶ *Pasiourtidou C.* The Lisbon Treaty has given an important role to National Parliaments regarding the principle of subsidiarity, which will help to ensure that the European Union acts within the limits of its competence. Discussion Paper // URL: https://www.academia.edu/16697503/The_Lisbon_Treaty_has_given_an_import

ные процедурные демократические решения. Отсутствуют также инструменты, которые необходимы для решения проблемы демократического дефицита. Нет единства понимания принципа субсидиарности»⁷⁷.

На наш взгляд, наиболее правильной является компромиссная оценка механизма раннего предупреждения. Иными словами, концепцию (идею) имплементации данного механизма можно оценить положительно, однако его актуальная модификация характеризуется рядом институциональных дефектов, продуцирующих относительно невысокий уровень эффективности применения.

Следует признать обоснованной точку зрения о том, что «через механизм раннего предупреждения создан канал, посредством которого национальные парламенты могут выражать свое несогласие и, несмотря на ограниченные ресурсы, обусловленные спецификой данного механизма, могут проявлять большее внимание к вопросам ЕС, постоянно растущему объему полномочий интеграционного объединения. Нельзя также не учитывать, что механизм раннего предупреждения открывает больше возможностей для проверки законопроектов, чем это было ранее»⁷⁸.

В литературе отмечается, что «Лиссабонский договор может быть назван “Договором национальных парламентов”. Данный акт делает шаг вперед навстречу расширению механизма мониторинга соблюдения законопроектов принципу субсидиарности, а также увеличению роли национальных парламентов. Впервые за историю европейской интеграции национальные парламенты не только указаны в тексте европейского договора, но также предусмотрены широкие возможности их участия в деятельности ЕС и оказания влияния на европейский законодательный процесс»⁷⁹. При этом отмечается,

что «хотя и Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности, несомненно, способствовал совершенствованию практики применения и соблюдения принципа субсидиарности, однако ценность и степень позитивного влияния данного акта остаются под вопросом»⁸⁰.

Указывается также, что «механизм раннего предупреждения доказал свою инструментальную ценность в процессе политического развития в рамках многоуровневой парламентарной системы ЕС. Повышение роли национальных (и субнациональных) legislatures в мониторинге субсидиарности является позитивным развитием и представляет собой существенный шаг по направлению повышения демократического контроля»⁸¹. При этом подчеркивается «слабость позиций национальных парламентов»⁸².

Приведенные точки зрения подтверждают обоснованность сдержанной оценки механизма раннего предупреждения и практики его реализации. Вместе с тем нельзя не признать наличие обусловленной им возможности оказания национальными парламентами воздействия на законодательный процесс ЕС, которой ранее не было.

Некоторые авторы указывают, что «Лиссабонский договор отводит главную роль в мониторинге субсидиарности национальным парламентам и расширяет сферу применения данного принципа на субнациональный уровень»⁸³. С указанным мнением не вполне можно согласиться, поскольку национальные парламенты являются одним из субъектов, осуществляющих мониторинг принципа субсидиарности. Наряду с ними мониторинг проводят институты ЕС, в частности при разработке проектов законодательных актов. В этих условиях определить главенствующего субъекта достаточно сложно.

tant_role_to_National_Parliaments_regarding_the_principle_of_subsidiarity_which_will_help_to_ensure_that_the_European_Union_acts_within_the_limits_of_its_competence._Discussion_Paper?email_work_card=title (дата обращения: 25.06.2020).

⁷⁷ Pantu M. The Early Warning Mechanism: a case study. 2018. P. 36 // URL: <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1269352&dsid=3363> (дата обращения: 25.06.2020).

⁷⁸ Pasiourtidou C. Op. cit.

⁷⁹ Daukšienė I., Matijošaitytė S. Op. cit. P. 38.

⁸⁰ Daukšienė I., Matijošaitytė S. Op. cit. P. 38.

⁸¹ Soós E. Monitoring Subsidiarity in the EU Multilevel Parliamentary System // Slovak Journal of Political Sciences. 2018. Vol. 18. P. 209.

⁸² Soós E. Op. cit. P. 210.

⁸³ Kodirov B. Reinterpretation of the Scope of the Early Warning System by National Parliaments: Yellow Card against the Revision of the Posted Worked Directive. P. 10.

Спорным представляется мнение Э. А. Павельевой, которая отмечает, что «впервые в истории европейской интеграции национальные парламенты наделяются правом одобрять или блокировать предложения Европейской комиссии»⁸⁴, равно как и позиция С. А. Бартенева, считающего, что «Лиссабонский договор предоставляет национальным парламентам государств — членов ЕС возможность заблокировать принятие акта на уровне ЕС»⁸⁵.

Европейское законодательство не предусматривает права наложения национальными парламентами вето на законодательные проекты ЕС. Однако о необходимости закрепления данного права упоминалось неоднократно. Так, британские тори предлагали «углубить оттенки оранжевого цвета до красного с тем, чтобы предоставить национальным парламентам право блокировать законопроекты, которые нет необходимости согласовывать на европейском уровне»⁸⁶.

Думается, что идея институционализации «красной карты» является излишней, поскольку предопределяет преобразование национальных парламентов в полноценную верхнюю палату европейского парламента, что может отрицательно повлиять на функционирование интеграционного союза в целом.

Европейский парламент отметил, что «внедрение процедуры “красной карты” на данном этапе европейской интеграции не предвидится»⁸⁷. В литературе также отмечается, что «введение красной карты получит спорадическую поддержку в рамках ЕС. Это даст национальным парламентам больше возможностей для

блокировки решений ЕС, а потому такая мера не будет эффективным инструментом определения конструктивной роли национальных парламентов»⁸⁸.

Ф. Фабрини указывает, что «национальные парламенты не осуществляют законодательную деятельность совместно и вслед за Европейским парламентом и Советом. Непредоставление полномочий по наложению вето (“красная карта”) свидетельствует о намерениях учредителей Евросоюза предоставить национальным парламентам ограниченный объем прав»⁸⁹.

Некоторые исследователи сопоставляют механизм раннего предупреждения с вотумом недоверия. Так, О. И. Пименова указывает, что «механизм раннего предупреждения 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»⁹⁰. (Надо отметить, что возможность выражения вотума недоверия в парламентских системах (и любых системах) главным образом предопределяется трансформационными последствиями его применения.) В другой работе О. И. Пименова указывает, что «в рамках механизма раннего предупреждения национальные парламенты оказались неэффективными в диалоге с Комиссией ЕС. Национальным парламентам так и не удалось ни разу добиться от Комиссии ЕС признания обоснованными заявленных в мотивированных заключениях возражений по поводу нарушения принципа субсидиарности»⁹¹.

⁸⁴ Павельева Э. А. Роль национальных парламентов в нормотворческом процессе ЕС // Сибирский юридический вестник. 2012. № 2 (57). С. 148.

⁸⁵ Бартенев С. А. Разграничение компетенции между Европейским Союзом и государствами-членами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 20.

⁸⁶ Why David Cameron's 'red card' plan for national parliaments won't work // URL: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/02/14/why-david-camersons-red-card-plan-for-national-parliaments-wont-work/> (дата обращения: 25.06.2020).

⁸⁷ Kreilinger V. Subsidiarity and more: The involvement of national parliaments in the EU. 2019. P. 4 // URL: https://www.hertie-school.org/fileadmin/user_upload/20191217_Subsubsidiarity_EN_Kreilinger.pdf (дата обращения: 25.06.2020).

⁸⁸ Kreilinger V. Op. cit. P. 4.

⁸⁹ Fabrini F. The Principle of Subsidiarity // iCourts Working Paper Series No. 66. 2016. P. 21. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2781845 (дата обращения: 25.06.2020).

⁹⁰ Пименова О. И. Субсидиарность как принцип реализации совместных законодательных полномочий ... С. 64.

⁹¹ Пименова О. И. Принцип субсидиарности в Европейском Союзе: перипетии практического применения // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 153 ; Она же. Правовая интеграция в ЕС и ее «национальное измерение» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 3. С. 148.

С нашей точки зрения, не вполне правильно квалифицировать отсутствие фактов признания Комиссией ЕС обоснованными возражений национальных парламентов как показатель неэффективности их деятельности. Думается, что нынешние итоги применения механизма раннего предупреждения являются отражением «ползучей» тенденции наращивания удельного веса правовых актов ЕС в рамках унификации системы правового регулирования, а также нечеткости интерпретации сущностно-содержательных характеристик европейской модели принципа субсидиарности. В этой связи не вполне обоснованно признавать все факты несогласия институтов ЕС с позициями национальных парламентов в качестве безукоризненно объективных.

В этом плане заслуживает внимания тезис о том, что «положения договоров, предусматривающие увеличение роли национальных парламентов в разработке решений на уровне ЕС, представляют собой сахарную корочку вокруг горькой таблетки»⁹². Здесь имеется в виду, что «таблеткой является европейский интеграционный процесс, а горький вкус — это сокращение автономии по разработке внутригосударственных решений в контексте наднациональных процессов»⁹³.

Высказываются и иные мнения. Например, указывается, что «посредством механизма раннего предупреждения институционализировано участие национальных парламентов в качестве политической гарантии, которая создана главным образом для защиты национальной автономии и обеспечения противовеса доминированию исполнительных органов Европейского Союза»⁹⁴.

На наш взгляд, актуальная модель механизма раннего предупреждения вряд ли может быть признана полноценной политической гарантией автономии государств — членов ЕС ввиду несопоставимости «весовых категорий» национальных парламентов и институтов ЕС.

В современных условиях национальные парламенты играют необоснованно ограниченную роль в законодательном процессе ЕС. При этом нельзя не учитывать, что парламенты — это органы народного представительства, кото-

рые являются основой легитимации системы публичной власти в государстве, в них кристаллизуются и циркулируют основные общественные силы и мнения, вырабатываются базисные программы и планы развития. В этих условиях сегодняшняя версия механизма раннего предупреждения не отвечает реальному предназначению национальных парламентов. Данный механизм сформирован таким образом, что национальные парламенты в нем дезорганизованы, их правомочия ограничены направлением заключений консультативного характера на согласованные на уровне ЕС проекты законодательных актов. В этой связи было бы наивно полагать, что в отношении фактически готовых к принятию проектов законодательных актов институты ЕС будут проявлять беспристрастность.

Необходимо также отметить, что не учитывается дифференцированный «вес» государств-членов (численность населения) при проверке законодателем ЕС законопроекта на предмет его соответствия принципу субсидиарности.

Подчеркивается, что «система раннего предупреждения не предполагает учет особенностей каждой национальной конституционной системы — она учреждает монокамеральную логику, определяет, что каждая палата имеет автономные полномочия для участия в делах ЕС»⁹⁵.

Слабые позиции национальных парламентов в механизме раннего предупреждения в какой-то мере нейтрализуются предусмотренным статьей 8 Протокола № 2 правом инициирования обращения в Суд ЕС с требованием отмены законодательного акта наднационального уровня на основании несоблюдения принципа субсидиарности. Данное право выступает важной гарантией возможности пересмотра акта интеграционного объединения. Однако с учетом применяющихся в текущий период подходов Суда ЕС к квалификации принципа субсидиарности эту гарантию нельзя признать эффективным средством защиты интересов, выражаемых национальными парламентами.

Кроме того, необходимо учитывать, что статья 263 Договора о функционировании ЕС предусматривает, что Суд ЕС полномочен выносить решения по искам, которые подаются государ-

⁹² *Kiiver P.* The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity // 15 MJ 1. 2008. P. 77. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1968354 (дата обращения: 25.06.2020).

⁹³ *Chien-Yi Lu.* Op. cit. P. 389.

⁹⁴ *Vandenbruwaene W.* Op. cit. P. 58.

⁹⁵ *Romaniello M.* Op. cit. P. 1.

ством-членом, Европейским парламентом, Советом или Комиссией в связи с отсутствием компетенции, нарушением существенных процедурных требований, нарушением договоров или любой нормы права, относящейся к их применению, либо злоупотреблением полномочиями.

Национальные парламенты не вправе самостоятельно обращаться в Суд ЕС с исками о нарушении принципа субсидиарности, но могут это сделать через национальные правительства. Так, статья 88-6 Конституции Франции определяет, что каждая палата национального парламента может обратиться с жалобой в Суд ЕС в отношении какого-либо европейского законодательного акта в связи с нарушением принципа субсидиарности. Эта жалоба направляется в Суд Европейского Союза Правительством.

Однако имеются и исключения из правил. Например, статья 180.25 Статута Сейма Литвы от 17.02.1994 № I-399 предусматривает право Сейма Литвы на обращение в Суд Европейского Союза по основанию несоблюдения принципа субсидиарности. Как представляется, данный подход не вполне соответствует положениям ст. 263 Договора о функционировании ЕС.

Прослеживается асимметрия публично-правовых статусов национальных парламентов и правительств государств — членов ЕС. Так, члены национальных правительств входят в состав Совета ЕС, а потому в силу различных факторов (прежде всего политических) не всегда заинтересованы в том, чтобы поддерживать оспаривание проектов законодательного акта.

Некоторые исследователи предлагают сформировать специальный трибунал, который на основе принципа *ex post* будет принимать юридически обязательные решения о соответствии законодательных актов ЕС принципу субсидиарности; создать комитет национальных законодателей, состоящий из непосредственно избранных депутатов парламентов государств-членов, региональных или местных депутатов, судей конституционных или верховных судов (на основе принципа *ad hoc*)⁹⁶.

Думается, что целесообразно было бы предоставить национальным парламентам право

самостоятельно обращаться в Суд ЕС с требованием отмены законодательного акта по основанию нарушения принципа субсидиарности.

Кроме того, рационально было бы расширить сферу прав национальных парламентов в рамках механизма раннего предупреждения. В частности, представляется обоснованной институционализация права отлагательного вето при условии, что оно выражено более 1/3 от общего числа национальных парламентов, распространить проверку соблюдения принципа субсидиарности в рамках механизма раннего предупреждения на все виды принимаемых на уровне ЕС актов, если ими регулируются вопросы, не относящиеся к исключительному ведению Союза⁹⁷.

В литературе высказываются иные предложения по оптимизации процедуры реализации механизма раннего предупреждения. В ряду таковых: «повышение качества разъяснений Комиссии по вопросу субсидиарности и обеспечение их связанности с заключениями; возложение на Комиссию обязанности снять с рассмотрения законодательный акт или его скорректировать, если в отношении него вынесена «желтая карта»; снижение порога, который необходимо преодолеть для принятия «желтой карты»; закрепление возможности возобновления вынесения мотивированных заключений и включения в этот процесс в рамках более поздних этапов законодательного процесса»⁹⁸.

В этот перечень можно было бы добавить предложение о предоставлении возможности направления национальными парламентами мотивированных заключений на стадии разработки текстов проектов законодательных актов (до подготовки финальной редакции, направляемой национальным парламентам). При этом очевидно, что указанные заключения необязательны для исполнения институтами ЕС, но должны подлежать учету.

Кроме того, рационально было бы придать императивный характер организации работы по подготовке мотивированных заключений. В современных условиях право решать вопрос о проведении проверки предоставлено парламентам. Так, согласно ст. 154m Регламента

⁹⁶ Petrić D. The Principle of Subsidiarity in the European Union: 'Gobbledygook' Entrapped Between Justiciability and Political Scrutiny? The Way Forward // ZPR 2017, 1 (3). P. 316.

⁹⁷ Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями // СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁸ The Reasoned Opinion Procedure. P. 4.

Национальной ассамблеи Словении процедура мониторинга соблюдения принципа субсидиарности в части проектов законодательных актов институтов ЕС осуществляется по требованию не менее одной четвертой численности депутатов или на основании решения, принятого уполномоченным комитетом либо ответственным рабочим органом Национальной ассамблеи⁹⁹.

Можно было бы предусмотреть также единую площадку (в том числе цифровую) для обмена мнениями национальных парламентов в отношении разрабатываемых проектов законодательных актов с последующим представлением единого мотивированного заключения соответствующему институту ЕС (с правом принятия особого мнения каждым из национальных парламентов). Такой подход позволил бы оптимизировать работу национальных парламентов и институтов ЕС, в том числе за счет обобщения единых мнений, устранения на этапе переговоров спорных, неоднозначных вопросов.

В этом плане в литературе отмечается: «...учитывая, что национальные парламенты не привлекаются к разработке проектов законодательных актов ЕС на стадии подготовки их содержания и не могут отказать в их утверждении, то обоснованным выглядит суждение о том, что проверка на субсидиарность находится не в начале и не в конце законодательного процесса, а посередине»¹⁰⁰.

Вместе с тем следует принимать во внимание, что решения национальных парламентов об оценке проектов законодательных актов ЕС должны быть все же основаны на их аутентичной интерпретации, а не на стремлении присоединиться к общему мнению (какому-либо мнению). В этом случае могут возникнуть риски выхолащивания подлинной цели механизма раннего предупреждения (легитимации решений ЕС), который может трансформироваться в орудие манипуляции.

Актуальна проблематика влияния национальных правительств на парламенты. Речь

идет о том, что на уровне государств-членов формируется коалиционная модель оценки законопроектов ЕС, что предопределяется единством позиций господствующей в парламенте политической группы и правительства. В этой связи в литературе обращается внимание на «подозрения, что процесс реализации механизма раннего предупреждения, по крайней мере в некоторых случаях, манипулируется членами Совета ЕС»¹⁰¹; подчеркивается, что «слияние парламентского большинства и исполнительной власти является важнейшим следствием механизма раннего предупреждения»¹⁰².

М. В. Стержнева указывает, что «хотя введение процедуры раннего предупреждения и расширяет компетенции национальных парламентов в делах Европейского Союза, здесь тоже есть место для скептицизма. Таким образом, игнорируется смыкание исполнительной и законодательной ветвей власти в парламентских демократиях. Правительства, располагающие парламентским большинством, зачастую доминируют над национальными парламентами. Они имеют возможность использовать сочетание кнута (угроза вотума недоверия и, соответственно, досрочных выборов) и пряника (обещание тому или иному парламентария продвижения на министерский пост), побуждая заднескамеечников в парламенте поддерживать мнение правительства относительно европейских законопроектов»¹⁰³.

Подводя итог, отметим, что современная модель механизма раннего предупреждения не вполне адекватно отражает подлинную роль и значение национальных парламентов, имманентные их публично-правовому статусу, поскольку отводит этим органам ограниченный объем прав в законодательном процессе ЕС. В этой связи следует констатировать, что имплементация механизма раннего предупреждения не устранила проблематику демократического дефицита, обеспечения легитимации принимаемых на уровне ЕС законодательных актов. Разрозненный формат участия национальных

⁹⁹ Rules of Procedure of the National Assembly.

¹⁰⁰ Kiiver P. The Conduct of Subsidiarity Checks of EU Legislative Proposal by National Parliaments: Analysis, Observations and Practical Recommendations. P. 540.

¹⁰¹ The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges. 2017. P. 29 // URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU\(2017\)583126_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU(2017)583126_EN.pdf) (дата обращения: 25.06.2020).

¹⁰² The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges. P. 52.

¹⁰³ Стержнева М. Указ. соч. С. 57.

парламентов в проверке соответствия проектов законодательных актов ЕС принципу субсидиарности, дефекты регуляции процедурных (процессуальных) аспектов свидетельствуют о бессистемности (неструктурированности) конфигурации механизма раннего предупреждения,

отражают относительно невысокий потенциал возможностей его реализации. При таких условиях вполне очевидно наличие объективной потребности в реализации мер по совершенствованию механизма раннего предупреждения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бартенев С. А.* Разграничение компетенции между Европейским Союзом и государствами-членами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 30 с.
2. *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О.* Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. *Павельева Э. А.* Роль национальных парламентов в нормотворческом процессе ЕС // Сибирский юридический вестник. — 2012. — № 2 (57). — С. 145–149.
4. *Пименова О. И.* Правовая интеграция в ЕС и ее «национальное измерение» // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2017. — № 3. — С. 136–153.
5. *Пименова О. И.* Принцип субсидиарности в Европейском Союзе: перипетии практического применения // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2019. — № 4. — С. 144–163.
6. *Пименова О. И.* Субсидиарность как принцип реализации совместных законодательных полномочий: опыт Европейского Союза и перспективы его адаптации в российской системе разграничения полномочий по предметам совместного ведения : монография. — Чебоксары : Новое время, 2015. — 200 с.
7. *Стрежнева М.* Роль национальных парламентов в управлении Европейским Союзом // Мировая экономика и международные отношения. — 2015. — № 1. — С. 52–62.
8. *Arribas G.* What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework? // EIPAScope. — 2012. — Pp. 13–17.
9. *Auel K., Neuhold C.* 'Europeanisation' of National Parliaments in European Union Member States: Experiences and Best Practices. Study for the European Parliament's Greens/EFA Group. — Graphius. — 2018 — URL: https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/4746/1/Study_Europeanisation_June-2018.pdf.
10. *Boronska-Hryniewiecka K.* Democratising the European Multi-level Polity? A (re)Assesment of the Early Warning System. — Yearbook of Polish European Studies. — 2016. — Pp. 167–187.
11. *Boronska-Hryniewiecka K.* Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the «Regional Blindness». Working Paper. — LUISS School of Government Working Paper. — 2013. — 24 p.
12. *Chien-Yi Lu.* Democratic Implications of the Treaty of Lisbon // EurAmerica. — 2015. — Vol. 45. — № 3.
13. *Cooper I.* A «Virtual Third Chamber» for the European Union? National Parliaments Under the Treaty of Lisbon // West European Politics. — 2012. — Vol. 35.
14. *Cooper I.* A Yellow Card for the Striker: National Parliaments and the Defeat of EU Regulation on the Right to Strike // Journal of European public policy. — 2015. — Vol. 22.
15. *Cooper I.* Is the Subsidiarity Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology. — EUI Working Paper RSCAS2016/18. — 2016. — 25 p.
16. *Cooper I.* National Parliaments and the Defeat of EU Regulation on the Right to Strike // Journal of European public policy. — 2015. — Vol. 22. — № 10.
17. *Cooper I.* The Story of the first «yellow card» shows that national parliaments can act together to influence EU policy // URL: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2015/04/23/the-story-of-the-first-yellow-card-shows-that-national-parliaments-can-act-together-to-influence-eu-policy/>.
18. *Cornell A.* The Swedish Riksdag as Scrutiniser of the Principle of Subsidiarity // European Constitutional Law Abstract. — 2016. — Vol. 12. — Pp. 294–317.
19. *Daukšienė I., Matijošaitytė.* The Role of National Parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon // Jurisprudence. — 2012. — Vol. 19. — Pp. 31–47.
20. *Fabrini F.* The Principle of Subsidiarity // iCourts Working Paper Series. — 2016. — № 66. — 26 p.
21. *Huff A., Smith J.* Parliamentary scrutiny of Europe: what lessons from our neighbors? // Parliamentary Scrutiny of the EU / R. Fox, I. Geis-King, V. Gibbons, M. Korris (eds). — London : Hansard Society, 2013. — Pp. 51–59.

22. *Huysmans M.* Euroscepticism and the Early Warning System // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. — 2019. — Vol. 57.
23. *Huysmans M.* Subsidiarity and the division of power in the European Union: When do national parliaments send reasoned opinions? — Working Papers. — 2017. — 45 p.
24. *Jaroszynski T.* National Parliaments's Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014–2019 // *European Constitutional Law Abstract*. — 2020. — Vol. 16.
25. *Juhasz-Toth A.* The Europeanization of the Hungarian National Assembly. — Doctoral Dissertation. — 2014.
26. *Kiiver P.* The Conduct of Subsidiarity Checks of EU Legislative Proposal by National Parliaments: Analysis, Observations and Practical Recommendations // *ERA Forum*. — 2011. — Vol. 12.
27. *Kiiver P.* The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity // *15 MJ 1*. — 2008. — Pp. 77–83.
28. *Kodirov B.* Reinterpretation of the Scope of the Early Warning System by National Parliaments: Yellow Card against the Revision of the Posted Worked Directive // *Rivista di Diritti Comparati*. — 2018. — No. 2. — 35 p.
29. *Kreilinger V.* Subsidiarity and more: The involvement of national parliaments in the EU. — 2019. — 17 p.
30. *Lupo N.* National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis // *Perspectives on Federalism*. — 2013. — Vol. 5.
31. *Miettinen S., Tervo J.* Subsidiarity, Judicial Review and National Parliaments after Lisbon: Theory and Practice. — 2017. — Vol. 1.
32. *Oberg J.* National Parliaments and Political Control of EU Competences — A sufficient safeguard of federalism? // *European Public Law*. — 2018. — Vol. 24 (4).
33. *Pantu M.* The Early Warning Mechanism: a case study. — 2018. — 40 p. — URL: <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1269352&dswid=8742>.
34. *Pasiourtidou C.* The Lisbon Treaty has given an important role to National Parliaments regarding the principle of subsidiarity, which will help to ensure that the European Union acts within the limits of its competence. Discussion Paper. — URL: https://www.academia.edu/16697503/The_Lisbon_Treaty_has_given_an_important_role_to_National_Parliaments_regarding_the_principle_of_subsidarity_which_will_help_to_ensure_that_the_European_Union_acts_within_the_limits_of_its_competence._Discussion_Paper?email_work_card=title.
35. *Petrić D.* The Principle of Subsidiarity in the European Union: 'Gobbledygook' Entrapped Between Justiciability and Political Scrutiny? The Way Forward // *ZPR*. — 2017. — Vol. 6. — Pp. 287–318.
36. *Pintz A.* Parliamentary Collective Action Under the Early Warning Mechanism // *PO Politique européenne*. — 2015. — Vol. 3.
37. *Raunio T.* Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments. — Working Paper 376. — 2010.
38. *Romaniello M.* Assessing Upper Chamber's Role in the EU Decision-Making Process. — LUISS Guido Carli School of Government Working Paper No. SOG-WP26/2015. — 2015.
39. *Scripca A.* The Principle of subsidiarity in the Netherlands and Romania. A Comparative Assessment of the Opinions Issued under the Early Warning Mechanism. — Working Paper Series. — 2017. — 36 p.
40. *Soós E.* Monitoring Subsidiarity in the EU Multilevel Parliamentary System // *Slovak Journal of Political Sciences*. — 2018. — Vol. 18. — Pp. 195–214.
41. *Szaloki K.* Possibilities of the National Parliaments to Influence the European Union's Decision-Making: Way Till the Treatate of Lisbon and Beyond. Theses of the Dissertation of PhD. — Budapest, 2014. — 21 p.
42. *Vandenbruwaene W.* What Scope for Subnational Autonomy: the Issue of the Legal Enforcement of the Principle Subsidiarity // *Perspectives on federalism*. — 2014. — Vol. 6. — Pp. 45–73.

Материал поступил в редакцию 26 июня 2020 г.

REFERENCES

1. Bartenev SA. Razgranichenie kompetentsii mezhdru evropeyskim soyuzom i gosudarstvami-chlenami : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Distortion of competence between the European Union and the Member States: Author's Abstract]. Moscow; 2008. (In Russ.)
2. Kashkin SYu, Chetverikov AO. Evropeyskiy Soyuz: osnovopolagayushchie akty v redaktsii Lissabonskogo dogovora s kommentariyami [European Union: fundamental acts in the version of the Lisbon Treaty with commentaries]. Access from RS "ConsultantPlus".
3. Pavelyeva EA. Rol natsionalnykh parlamentov v normotvorcheskom protsesse ES [The role of national parliaments in the EU rulemaking process. *Siberian Law Herald*. 2012;2(57):145-149. (In Russ.).
4. Pimenova OI. Pravovaya integratsiya v ES i ee «natsionalnoe izmerenie» [Legal integration in the EU and its "national dimension"]. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. 2017;3:136-153. (In Russ.)
4. Pimenova OI. Printsip subsidiarnosti v Evropeyskom Soyuze: peripetii prakticheskogo primeneniya [The Principle of Subsidiarity in the European Union: the vagaries of practical application]. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. 2019;4:144-163. (In Russ.)
4. Pimenova OI. Subsidiarnost kak printsip realizatsii sovmestnykh zakonodatelnykh polnomochiy: opyt Evropeyskogo Soyuza i perspektivy ego adaptatsii v rossiyskoy sisteme razgranicheniya polnomochiy po predmetam sovmestnogo [Subsidiarity as a principle of implementation of joint legislative powers: experience of the European Union and prospects of its adaptation in the Russian system of separation of powers on joint jurisdiction : monograph]. Cheboksary: Novoye vremya Publ.; 2015. (In Russ.)
7. Strezhneva M. Rol natsionalnykh parlamentov v upravlenii Evropeyskim Soyuzom [The role of national parliaments in the governance of the European Union]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 2015;1:52-62. (In Russ.)
8. Arribas G. What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework? EIPAScope; 2012.
9. Auel K, Neuhold C. 'Europeanisation' of National Parliaments in European Union Member States: Experiences and Best Practices. Study for the European Parliament's Greens/EFA Group. Graphius; 2018. Available from: https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/4746/1/Study_Europeanisation_June-2018.pdf.
10. Boronska-Hryniewiecka K. Democratising the European Multi-level Polity? A (re)Assesment of the Early Warning System. Yearbook of Polish European Studies; 2016.
11. Boronska-Hryniewiecka K. Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the «Regional Blindness». Working Paper. LUISS School of Government Working Paper; 2013.
12. Chien-Yi Lu. Democratic Implications of the Treaty of Lisbon. *EurAmerica*. 2015;45(3).
13. Cooper I. A «Virtual Third Chamber» for the European Union? National Parliaments Under the Treaty of Lisbon. *West European Politics*. Vol. 35; 2012.
13. Cooper I. A Yellow Card for the Striker: National Parliaments and the Defeat of EU Regulation on the Right to Strike. *Journal of European public policy*. Vol. 22; 2015.
15. Cooper I. Is the Subsidiarity Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology. UI Working Paper RSCAS2016/18; 2016.
16. Cooper I. National Parliaments and the Defeat of EU Regulation on the Right to Strike. *Journal of European public policy*. 2015;22:10.
17. Cooper I. The Story of the first «yellow card» shows that national parliaments can act together to influence EU policy. Available from: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2015/04/23/the-story-of-the-first-yellow-card-shows-that-national-parliaments-can-act-together-to-influence-eu-policy/>.
18. Cornell A. The Swedish Riksdag as Scrutiniser of the Principle of Subsidiarity. *European Constitutional Law Abstract*. 2016;12:294-317.
19. Daukšienė I, Matijošaitytė. The Role of National Parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon. *Jurisprudence*. 2012;19:31-47.
20. Fabrini F. The Principle of Subsidiarity. iCourts Working Paper Series. 2016;66:26.
21. Huff A., Smith J. Fox R, I. Geis-King, Gibbons V, Korris, editors. Parliamentary scrutiny of Europe: what lessons from our neighbors? Parliamentary Scrutiny of the EU. London : Hansard Society; 2013.
22. Huysmans M. Euroscepticism and the Early Warning System. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2019;57.

23. Huysmans M. Subsidiarity and the division of power in the European Union: When do national parliaments send reasoned opinions? Working Papers; 2017.
24. Jaroszynski T. National Parliaments's Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014–2019. *European Constitutional Law Abstract*. 2020;16.
25. Juhasz-Toth A. The Europeanization of the Hungarian National Assembly. Doctoral Dissertation; 2014.
26. Kiiver P. The Conduct of Subsidiarity Checks of EU Legislative Proposal by National Parliaments: Analysis, Observations and Practical Recommendations. *ERA Forum*. Vol. 12; 2011.
27. Kiiver P. The Treaty of Lisbon, The National Parliaments and the Principle of Subsidiarity. 15 MJ 1; 2008:77-83.
28. Kodirov B. Reinterpretation of the Scope of the Early Warning System by National Parliaments: Yellow Card against the Revision of the Posted Worked Directive. *Rivista di Diritti Comparati*. 2018;2:35 p.
29. Kreilinger V. Subsidiarity and more: The involvement of national parliaments in the EU. 2019.
30. Lupo N. National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis. *Perspectives on Federalism*. Vol. 5; 2013.
31. Miettinen S, Tervo J. Subsidiarity, Judicial Review and National Parliaments after Lisbon: Theory and Practice. Vol. 1. 2017.
32. Oberg J. National Parliaments and Political Control of EU Competences — A sufficient safeguard of federalism? *European Public Law*. 2018;24(4).
33. Pantu M. The Early Warning Mechanism: a case study; 2018. Available from: <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1269352&dsid=8742>.
34. Pasiourtidou C. The Lisbon Treaty has given an important role to National Parliaments regarding the principle of subsidiarity, which will help to ensure that the European Union acts within the limits of its competence. Discussion Paper. Available from: https://www.academia.edu/16697503/The_Lisbon_Treaty_has_given_an_important_role_to_National_Parliaments_regarding_the_principle_of_subsidarity_which_will_help_to_ensure_that_the_European_Union_acts_within_the_limits_of_its_competence._Discussion_Paper?email_work_card=title.
35. Petrić D. The Principle of Subsidiarity in the European Union: 'Gobbledygook' Entrapped Between Justiciability and Political Scrutiny? *The Way Forward. ZPR*. 2017;6:287-318.
36. Pintz A. Parliamentary Collective Action Under the Early Warning Mechanism. *PO Politique européenne*. Vol. 3; 2015.
37. Raunio T. Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments. *Working Paper*. 376; 2010.
38. Romaniello M Assessing Upper Chamber's Role in the EU Decision-Making Process. — LUISS Guido Carli School of Government Working Paper No. SOG-WP26/2015. — 2015.
39. Scripca A. The Principle of subsidiarity in the Netherlands and Romania. A Comparative Assessment of the Opinions Issued under the Early Warning Mechanism. Working Paper Series; 2017.
40. Soós E. Monitoring Subsidiarity in the EU Multilevel Parliamentary System. *Slovak Journal of Political Sciences*. 2018;8:195-214.
41. Szaloki K. Possibilities of the National Parliaments to Influence the European Union's Decision-Making: Way Till the Treatate of Lisbon and Beyond. Theses of the Dissertation of PhD. Budapest; 2014.
42. Vandenbruwaene W. What Scope for Subnational Autonomy: the Issue of the Legal Enforcement of the Principle Subsidiarity. *Perspectives on federalism*. 2014;6:45-73.