

Динамика развития принципа субсидиарности в Европейском союзе

Гомцяи С.В.*

Введение

Европейский союз не является ни международной организацией, ни федеративным государством. Это уникальное *sui generis* образование, не имеющее аналогов в истории. Поэтому процесс функционирования Союза, структура и статус его институтов имеют много особенностей. Законодательный процесс в ЕС также обладает определенной спецификой. Во-первых, в ЕС существуют два законодательных органа. Во-вторых, учредительные договоры четко не определяют полномочия ЕС и государств-участников. Поэтому разграничение полномочий между Союзом и государствами-участниками базируется на трех важнейших принципах. Это принципы наделения полномочиями, пропорциональности и субсидиарности. В настоящей статье основное внимание уделено принципу субсидиарности, который является яблоком раздора между сторонниками федерализма и неофедерализма, с одной стороны, и последователями интерговернментализма – с другой. О принципе субсидиарности стали много говорить после того, как он был включен в Маастрихтский договор. Однако концепция принципа не нова и берет свое начало в работах Аристотеля. Цель настоящей статьи – проследить историческое развитие идеи субсидиарности, проанализировать сущность данного принципа (наряду с принципами наделения полномочиями и пропорциональности) и попытаться определить его место в процессе интеграции.

Первая часть статьи посвящена истории развития идеи субсидиарности, начиная с работ Аристотеля и заканчивая концепциями, предложенными непосредственно накануне начала процесса европейской интеграции; во второй части анализируется развитие принципа в контексте ЕС и его сущность согласно учредительным договорам (в статью включены также положения Проекта конституционного договора, касающиеся субсидиарности); в заключительной части представлены выводы. Особое внимание уделено дискуссии представ-

вителей двух основных направлений европейской интеграции – федерализма и интерговернментализма.

История развития идеи субсидиарности

Концепция субсидиарности прошла долгий путь развития. Прежде всего, представляется необходимым проанализировать значение самого термина. Первое значение восходит к корню «*subsidiary*»/«*substitute*» и означает нахождение в положении вторичной или меньшей важности. Слово «субсидиарность» использовалось для обозначения резервных войск, т.е. войск, которые высшие органы власти или государство использовали в случае необходимости для замены войск на периферии, если последние были не в состоянии справиться с поставленной задачей. Таким образом, в первом значении субсидиарность по существу означает ограничение компетенции высших органов власти по отношению к более низшим.

В основе второго значения слова лежит корень «*subsidium*», что в переводе с латыни означает помощь или поддержку. Со временем преобладающим стало использование этого значения, и слово «субсидиарность» употреблялось для объяснения ситуаций, когда войска высших органов власти поддерживали войска на периферии, но не заменяли их.

Идея субсидиарности как концепция появляется уже в работах Аристотеля (384–322 до н. э.), несмотря на то что сам философ не использовал термин «субсидиарность» и изначально раскрывал это понятие через понятие автономности социальных организаций. Аристотель разработал модель социальной организации, в которой индивиды (лица) принадлежали к группам (хозяйство или семья, деревня, полис или город-государство), а группы формировали общество. Такая организация была необходима, поскольку отдельный человек не мог удовлетворить свои нужды самостоятельно. Каждая группа от-

* Материал подготовлен аспирантом факультета права ГУ ВШЭ С.В. Гомцяиом (gomtsian@gmail.com).

вечала за определенные нужды индивидов, и недееспособность какой-либо группы компенсировалась поддержкой вышестоящей социальной группы, но в то же время признавалась автономность каждой группы¹. Согласно Аристотелю, «[к]аждое государство является сообществом некоторого рода, и каждое сообщество создается с целью достижения определенного блага»². Основой взаимоотношений между разными социальными группами Аристотель считал потребности, возникающие на уровне низших слоев населения.

Фома Аквинский (1225–1274 гг.), так же как и Аристотель, уделял особое внимание роли и месту низших социальных групп в социальной структуре общества. Их неспособность самостоятельно удовлетворять имеющиеся и возникающие потребности приводит к необходимости вмешательства в этот процесс высшей социальной группы – цивитаса. В то же время вмешательство публичных органов власти является легитимным только в том случае, если это необходимо для достижения общего блага.

Дальнейшее развитие принципа субсидиарности связано с появлением концепции суверенитета как инструмента организации государственной власти. В XVI и начале XVII вв. определение суверенитета стало предметом политических дебатов, в результате чего сформировалась дихотомия суверенитета против автономии (субсидиарности)³. Жан Боден (1530–1596 гг.) и его последователь Томас Гоббс (1588–1679 гг.) ратовали за создание государств, в которых власть была бы абсолютной, централизованной и неделимой (абсолютные суверенные государства). В противоположность им Иоанн Альтузий (1557–1638 гг.) считал необходимым создание децентрализованных федеративных государств и международной федеральной политики. Согласно точке зрения, представленной Альтузием, автономные, но связанные социальные группы (семьи, гильдии, общины, города и

провинции) должны создавать ассоциации, а верховный магистр должен руководить ассоциацией согласно ее законам. Следовательно, суверенитет распространяется на всех, а административные функции возлагаются на короля. Структурные части ассоциации имеют свои области компетенции, в рамках которых они действуют автономно (другие части ассоциации не имеют права вмешиваться; ассоциация может делать это только в тех случаях, когда какая-либо ее часть неспособна самостоятельно решить проблемы); ассоциация в целом также имеет свою сферу компетенции, определяемую заранее. Таким образом, принцип субсидиарности был принят Альтузием для сбалансированности власти в новом образовании, при этом понимание данного принципа формировалось с точки зрения сохранения автономности (негативное значение) и права высшего органа власти вмешиваться при необходимости (позитивное значение)⁴. Государства, по мнению Альтузия, в свою очередь также не являлись полностью самодостаточными, что свидетельствовало о необходимости развития взаимодействия между ними. В целях эффективного взаимодействия Альтузий предлагал заменить методы внешней политики абсолютных суверенных государств методами мирной политики (формирование международного права) с целью исключения войн⁵.

Вопреки предположению, что идеи федерализма зародились и развивались в Европе, первая федеративная модель создана за ее пределами (не учитывая опыт Нидерландской конфедерации). В 1787 г. в Филадельфии была подписана Конституция Соединенных Штатов Америки, закреплявшая создание федерации, состоящей из суверенных штатов. «Каждый американец стал членом федерации как американец, но в то же время все американцы являлись членами автономных штатов. Они согласились проводить общую оборонную политику

¹ Aristotle. *The Politics and the Constitution of Athens* / Ed. by S. Everson. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. P. 11–13.

² Ibid. P. 11.

³ См.: Bóka É. *The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought (A historical survey): Working Paper*, Budapest, 2005. P. 6.

⁴ См.: Demirci B. *Op. cit.* P. 14–15.

⁵ Альтузий известен как отец федерализма (хотя его модель далека от современных моделей федеративных государств), и его взгляды были очень популярны после Второй мировой войны. Альтузий, создавая свою модель, в значительной степени был вдохновлен опытом Нидерландской конфедерации, созданной в 1579 г. согласно Утрехтскому договору. Нидерландская конфедерация может быть рассмотрена в качестве первой успешной федеративной модели, основанной на принципе единства, но в то же время гарантирующей автономность каждой отдельной части. К сожалению, большинство европейских государств были организованы в то время в форме абсолютных суверенных государств и их международные отношения оставались неурегулированными.

и коммерческое, экономическое, денежное, социальное, культурное, научное и судебное взаимодействие в Конгрессе. При этом полномочия, не делегированные Соединенным Штатам, остались у штатов»⁶.

В такой же манере швейцарская Конституция 1848 г. установила, что швейцарские кантоны наделяют компетенцией федеральные органы власти, но остаются суверенными в отношении всех остальных вопросов.

Угроза растущего национализма в XIX в. послужила новым импульсом для развития федералистских взглядов. Многие мыслители были уверены, что европейцам для целей избежания разрушений следует создать общеевропейскую федерацию. И в этой федерации важную роль в разграничении компетенций между центральной властью и автономными частями должен был сыграть принцип субсидиарности. Пьер Жозеф Прудон (1809–1865 гг.) в известной работе «*Du principe fédératif*» писал, что власть должна быть разделена таким образом, чтобы по возможности быть ближе к уровню требующих решения проблем. В его федеративном устройстве субсидиарность выполняла роль «разрешителя» конфликтов. Она распределяла компетенции между разными частями федерации и между федеральным правительством и странами-участницами, гарантируя их автономные права⁷.

В период между двумя мировыми войнами в Европе появилось новое направление – панъевропейское движение под руководством графа Рихарда Куденхова-Калерги. Участники движения намеревались создать Европейские Соединенные Штаты – региональную федера-

цию наподобие США. Они верили, что после Первой мировой войны только создание европейской федерации сможет преодолеть национализм и соперничество вновь созданных независимых государств в Восточной Европе, а также их западных покровителей. Кроме того, объединенная Европа была бы более серьезной силой в отношениях с Россией и США, чем отдельные европейские страны. Сотрудничество предполагалось начать в области экономики, и «это было бы отправной точкой, потому что в то время еще не было никакого шанса для создания политического союза между суверенными национальными государствами»⁸.

Новый этап в развитии принципа субсидиарности начался с возникновением католической модели концепции⁹. Первое четкое изложение принципа субсидиарности содержится в *Quadragesimo Anno* – папской энциклике¹⁰, опубликованной в 1931 г.¹¹ Документ указывал: «До сих пор этот наиболее весомый принцип, который не может быть отвержен или изменен, остается неизменным и непоколебимым в социальной философии: так же как серьезной ошибкой является забрать у индивидов то, что они могут достичь своей собственной предприимчивостью и прилежанием, и отдать это сообществу, так несправедливостью и в то же время серьезным злом и нарушением правопорядка является передача высшему объединению того, что меньшие и низшие организации могут сделать»¹². Таким образом церковь хотела ограничить вмешательство государства в социальные вопросы.

Католическая модель принципа субсидиарности, в отличие от большинства прежних кон-

⁶ Bóka É. Op. cit. P. 10.

⁷ Ibid. P. 13.

⁸ Ibid. P. 17.

⁹ Некоторые ученые отмечают, что принцип субсидиарности был разработан в рамках Римской католической доктрины (см.: Davies G. Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time // *Common Market Law Review*. 2006 (Febr.). Vol. 43. No. 1; Ritzer C., Ruttloff M., Linhart K. How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control // *German Law Journal*. 2006 (Sept.). Vol. 7. No. 9. P. 736). Однако, как было показано выше, концепция субсидиарности имеет намного более глубокие корни, берущие начало в древней истории. Появление и становление католического принципа представляет собой лишь одну, но важную стадию развития принципа субсидиарности.

¹⁰ Энциклики – документы, в которых католическая церковь выражала свое официальное отношение к любым вопросам, будь то религиозные или социальные, экономические или политические. После XVIII в. публикация энциклик стала регулярной практикой церкви.

В 1920-х и 1930-х гг. власть и роль католической церкви были поставлены под вопрос такими распространенными идеологиями того времени, как коммунизм и фашизм. Посредством публикации *Quadragesimo Anno* католическая церковь защищала существование индивидуальных свобод и объединений от коммунизма и фашизма.

¹¹ В *Rerum Novarum*, энциклике, опубликованной в 1891 г., субсидиарность как таковая не рассматривалась, но при этом значительное внимание было уделено вопросам автономии индивида и семьи от государства: государство должно вмешиваться только в случае необходимости защиты общего блага и предотвращения ущерба (см.: Pope Leo XIII, *Rerum Novarum*, 1891, para. 52 (available at <<http://www.vatican.va>>)).

¹² Pope Pius XI, *Quadragesimo Anno*, 1931, para. 79 (available at <<http://www.vatican.va>>).

цепций, ставила акцент не на автономность, а на распределение компетенций. Однако в католической традиции принцип субсидиарности связан не только с властью, но и с другими сферами социальных отношений. Иными словами, принцип относится к коллективным ассоциациям в целом (под действие данного принципа наряду с государствами попадают также профсоюзы и семьи). Следовательно, эта версия принципа имеет более широкую сферу действия, которая не ограничивается проблемами функционирования публичных институтов¹³.

Подводя итоги рассмотрения основных теоретических подходов и концепций, можно отметить, что принцип субсидиарности был известен еще в древности, но его значение с течением времени существенно трансформировалось: от простой концепции автономности в социальных организациях до инструмента рационального распределения компетенций в рамках социальных организаций в целом и государств в частности. Этот принцип был разработан в противоположность концепции суверенитета и в результате является характерной чертой организаций, которые основаны на принципе федерализма.

Принцип субсидиарности в Европейском союзе (Европейский принцип)

Период до подписания Маастрихтского договора

Первоначально принцип субсидиарности не играл сколько-нибудь серьезной роли в истории европейской интеграции. И хотя его некоторые характерные особенности содержались в ранних текстах учредительных договоров¹⁴, сам принцип не был включен в систему Сообщества. Поскольку принцип субсидиарности

является атрибутом федеративных государств, не удивительно, что концепция субсидиарности в европейском контексте впервые появилась в федералистских теориях европейской интеграции. Один из основателей современного федералистского подхода европейской интеграции Альтиеро Спинелли признавал, что в Европейской федерации «каждая страна[–участница] сохранит автономность, которая необходима для гармоничного развития политической жизни в соответствии со специфическими характеристиками ее населения»¹⁵. Вследствие роста значения интерговерменталистских подходов, концепция субсидиарности оставалась непопулярной до середины 1980-х гг. В конце 1970-х гг. были предприняты попытки более глубокой европейской интеграции, однако они не увенчались успехом. В начале 1980-х гг. под руководством Альтиеро Спинелли был подготовлен проект Договора о Европейском союзе (Проект договора). Проект договора содержал положения, усиливающие роль Европейского парламента за счет Совета ЕС. Кроме того, он предусматривал укрепление полномочий Сообщества по отношению к государствам-участникам путем наделения ЕС расширенными полномочиями в таких сферах, как экономическая и монетарная политика, культурные, социальные и международные отношения. Основная движущая сила договора – принцип субсидиарности – позволил бы ЕС решать поставленные задачи более эффективно, чем на уровне национальных правительств¹⁶. Согласно статье 12(2) Проекта договора, «Союз создается для решения задач, справиться с которыми легче, действуя сообща. В частности, речь идет о проблемах, выходящих за пределы национальных границ»¹⁷. По мнению Спинелли, принцип позволил бы предотвратить дальнейшую централизацию или «наднационализацию» ЕС. Иными словами, принцип субсидиарности является инструментом, позволяющим сохранять

¹³ Более подробно об отличиях католической и европейской концепций принципа субсидиарности см.: Barber N.W. The Limited Modesty of Subsidiarity // *European Law Journal*. 2005 (May). Vol. 11. No. 3. P. 309–310, 313–314.

¹⁴ См. например: Статья 5 Договора об учреждении Европейского объединения угля и стали (Договор о ЕОУС): «Объединение осуществляет свои задачи в соответствии с настоящим Договором с ограниченными пределами вмешательства. Для этой цели Объединение будет... оказывать прямое влияние на производство или на рынок только в тех случаях, когда этого требуют обстоятельства... Институты Объединения осуществляют эту деятельность с минимальным административным аппаратом и в тесном сотрудничестве с вовлеченными сторонами» (курсив мой. – С.Г.).

¹⁵ Spinelli A., Rossi E. The Ventotene Manifesto // *Reader on the History and Theory of the European Integration*. Part I. Compiled by M. Larionova. State University Higher School of Economics. P. 150.

¹⁶ См.: *European Markets after 1992* / Ed. by Timothy M. Devinney, William C. Hightower. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1991. P. 39.

¹⁷ Draft Treaty Establishing the European Union, adopted by the European Parliament on 14 Feb., 1984 (available at <<http://www.bmdf.co.uk/spinelli.pdf>>).

баланс сил между сторонниками федерализма и интерговернментализма. В противном случае антагонисты усиления институтов Сообщества приняли бы все меры для предотвращения принятия договора, и процесс интеграции был бы остановлен.

Несмотря на то что в феврале 1984 г. Проект договора был одобрен Европейским парламентом, он так и остался проектом, но при этом сама идея приобрела популярность. Принцип был включен в Единый Европейский акт (ЕЕА) в значительной степени благодаря поддержке Жака Делора, убежденного в том, что субсидиарность может быть применена как средство распределения компетенций между разными уровнями политической власти – между Сообществом и государствами-участниками. Статья 25 ЕЕА ввела принцип субсидиарности в Договор о ЕЭС, хотя и его действие было ограничено политикой в сфере окружающей среды, и он не назывался принципом субсидиарности:

«Сообщество действует в отношении окружающей среды в той мере, в которой цели, указанные в параграфе I, будут реализованы лучше на уровне Сообщества, чем на уровне отдельных государств-участников. Без ущерба определенным мерам, характерным для Сообщества, государства-участники финансируют и обеспечивают выполнение других мер»¹⁸.

В начале 1990-х гг. на основании этого принципа Делор поставил под вопрос совместимость некоторых директив с положениями учредительных договоров. Он выдвинул предположение, что вместо детализированных нормативных актов должны быть приняты рамочные акты, устанавливающие цели, но оставляющие при этом выбор мер для их достижения странам-участницам. В результате большая часть законодательных актов Сообщества были приняты в форме директив (инструментов гармонизации), а не постановлений (инструментов унификации)¹⁹.

Делор включил принцип субсидиарности в Доклад об экономическом и монетарном

союзе (известен как доклад Делора), опубликованный в 1989 г. с целью распространения действия принципа на сферу экономики. В докладе подчеркивалось, что за исключением некоторых центральных полномочий, закрепленных за Сообществом, государства-участники должны иметь определенный уровень автономности при принятии решений в экономической сфере²⁰.

Маастрихтский договор: до и после

Формальная инкорпорация принципа субсидиарности в систему Сообщества была осуществлена принятием Маастрихтского договора о Европейском союзе (Маастрихтский договор) в 1992 г. Включению принципа в учредительный договор способствовали два основных фактора. Во-первых, после принятия ЕЕА Сообщество получило новые сферы компетенции и его роль была усилена благодаря правилу принятия решений по квалифицированному большинству. Страны-участницы были обеспокоены тем, что слишком много полномочий переходят от национального уровня к европейскому, в результате чего Сообщество может стать «перецентрализованной» организацией с чрезмерными полномочиями. Соответственно, страны-участницы стремились ввести определенный критерий, устанавливающий перечень полномочий, которые могут быть выполнены Сообществом. Во-вторых, в преддверии подготовки нового договора дебаты между сторонниками федерализма и интерговернментализма о будущей природе ЕС усилились. Таким образом, основными задачами принципа субсидиарности являлись: 1) удовлетворение центробежных тенденций стран-участниц посредством установления четких разделительных линий между полномочиями Сообщества, с одной стороны, и стран-участниц – с другой; 2) примирение сторонников двух различных подходов к интеграционному процессу²¹. Несмотря на незначительный правовой эффект принципа субсидиарности, в результате чего

¹⁸ Single European Act of 17 Feb., 1986 // OJ L 169, 29/06/1987.

¹⁹ В отличие от унификации, предполагающей полное единообразие, гармонизация оставляет странам-участницам некоторый простор для собственного правового регулирования.

²⁰ См.: Report on economic and monetary union in the European Community. 1989. 12 Apr. Luxembourg, 1989. P. 17.

²¹ Как было отмечено выше, субсидиарность прежде всего предполагает сохранение полномочий принятия решений по возможности на самом низшем уровне, близком гражданам. Однако, с другой стороны, сохраняется возможность вмешательства высшего органа власти, когда нижестоящий орган власти не способен выполнить свою задачу. Таким образом, разработчикам договора удалось убедить обе стороны включить принцип субсидиарности в Маастрихтский договор.

некоторые исследователи пришли к выводу, что принцип не оправдал ожидания его сторонников²², велико символическое значение принципа. Как указывает Н. Барбер, «это декларация о видении Европы, разделенная авторами Договора и закрепленная в этом документе»²³.

Маастрихтский договор внес изменения в статью 3b Договора о ЕЭС (Статья 5 в новой редакции). Согласно этой статье:

«Сообщество действует в пределах своих полномочий для достижения поставленных целей, определяемых настоящим Договором.

В сферах, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели намечаемых действий не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-участниками, и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно осуществлены Сообществом.

Любые действия Сообщества не должны выходить за пределы необходимого для достижения целей настоящего Договора»²⁴.

Статья 5 включает два дополнительных принципа, а именно: принцип наделения полномочиями, или принцип приписывания полномочий (первый абзац), и принцип пропорциональности (третий абзац)²⁵. В отношении принципа субсидиарности можно отметить, что формулировка Договора о ЕС является крайне неоднозначной, что создает возможности для злоупотреблений со стороны институтов ЕС при использовании принципа. Во избежание недовольства со стороны стран-участниц Сообщество начало издавать документы, объясняющие, как именно принцип субсидиарности должен быть использован Сообществом. Первые уточнения были сделаны в Статье 5 Декларации, приложенной к

Заключению Бирмингемской сессии Европейского совета от 16 октября 1992 г. (Бирмингемская декларация):

«Мы вновь подтверждаем, что решения должны приниматься, по возможности, на низовом уровне. Единство может быть достигнуто без чрезмерной централизации. Каждая страна-участница самостоятельно определяет, как осуществить свои полномочия внутри страны. Сфера полномочий Сообщества определена в Договорах. Деятельность на уровне Сообщества должна иметь место только в случае особой необходимости...»²⁶.

Бирмингемская декларация рекомендовала Европейскому совету принять необходимые меры для того, чтобы принцип субсидиарности стал интегральной частью процедуры принятия решений в ЕС.

Заклучения Эдинбургской сессии Европейского совета от 11–12 декабря 1992 г. сохранили достаточно подробные руководящие указания и процедуры для введения принципа субсидиарности. Часть А Заключений содержала два раздела: в Приложении 1 Европейский совет представил общий подход к применению принципа субсидиарности и статьи 3b (Статья 5 в новой редакции) Договора о ЕС; в Приложении 2 были представлены некоторые практические примеры проверки готовых к принятию проектов правовых актов и действующего законодательства с учетом принципа субсидиарности.

Приложение 1 содержало описание основных начал субсидиарности. Принцип субсидиарности был установлен в качестве одного из фундаментальных принципов ЕС. Он представляет собой динамичную концепцию, позволяющую расширить деятельность Союза, если того требуют обстоятельства, и наоборот, ограничить, если она больше не является обоснованной²⁷.

Европейский совет подтвердил, что принцип субсидиарности должен применяться

²² См., например: Ritzer C. et al. Op. cit. P. 733–734.

²³ Barber N.W. Op. cit. P. 308.

²⁴ Treaty Establishing the European Community of 25 Mar., 1957 (consolidated text) // OJ C 325, 24/12/2002. P. 41–42.

²⁵ Эти принципы анализируются ниже.

²⁶ Birmingham Declaration, Annex I to the Presidency Conclusions of the European Council of 16 Oct., 1992, Birmingham // Bulletin, 19/10/1992. P. 5.

²⁷ Способность ЕС расширять свою компетенцию без внесения поправок в учредительные договоры («kompetenz-kompetenz» – «компетенция компетенции») является свойством, сближающим статус ЕС со статусом федерации (см.: Четвериков А.О. Европейский союз: новый этап интеграции (политико-правовые аспекты) // Общество, политика, наука: новые перспективы. М.: Московский общественный научный фонд, 2000. С. 428.). В этом контексте субсидиарность предстает как исключительно федералистская концепция.

только тогда, когда институту Сообщества учредительными договорами предоставлена возможность действия и/или возможность выбора характера и пределов деятельности: «...чем точнее определены требования Договора, тем меньше простора для применения принципа субсидиарности»²⁸. Разъяснение означало, что если Договор возлагает определенные обязательства на институты Сообщества – как в сферах конкурентной политики, применения права Сообщества, защиты резервов Сообщества, – то они не должны быть затронуты принципом субсидиарности.

В Приложении 1 также указывалось, что в области совместных компетенций перечень предпринимаемых мер должен быть определен «в каждом конкретном случае с учетом соответствующих положений Договора [о ЕС]»²⁹.

После установления основных начал, в соответствии с которыми институты Сообщества должны были применять принцип субсидиарности, Эдинбургский Европейский совет детально проанализировал Статью 5 Договора о ЕС. Принцип наделения полномочиями предполагает, что Сообщество может действовать только тогда, когда ему предоставлены такие полномочия. Следовательно, он подразумевает, что деятельность со стороны национальных властей является правилом, а со стороны Сообщества – исключением. Любое действие со стороны Сообщества должно соответствовать этому принципу. Для обеспечения этого соответствия институт ЕС должен удостовериться, что предполагаемое действие не выходит за рамки полномочий, переданных ему учредительными договорами, и направлено на достижение одной или нескольких целей. Иными словами, институт обязан представить доказательства, что существует необходимое правовое основание для принятия мер, и их принятие может быть оправданным в отношении одного или нескольких целей учредительных договоров.

Второй параграф Приложения 1, в котором изложен принцип субсидиарности, посвящен вопросу сферы деятельности Сообщества. Европейский совет указал, что данный параграф не применяется к вопросам, подпадающим под исключительную компетенцию Сообщества³⁰, и для того чтобы действие Сообщества было оправданным, оно должно удовлетворять двум критериям принципа субсидиарности, указанным в этом параграфе: цели предполагаемого действия не могут быть «в достаточной мере» достигнуты государствами-участниками и, следовательно, могут быть «лучше» достигнуты на уровне ЕС.

Европейский совет определил требования, которыми необходимо руководствоваться при определении вопроса о том, выполняются ли вышеупомянутые критерии, т.е. тесты «достаточности» и «лучшего достижения», при любых действиях Сообщества. Указанные тесты требуют, чтобы:

1) рассматриваемый вопрос имел трансграничные аспекты, которые не могут быть удовлетворительным образом урегулированы действиями государств-участников; и/или

2) действия только со стороны государств-участников или недостаточность действий со стороны Сообщества противоречили требованиям Договора или иным образом наносили ущерб интересам государств-участников; и/или

3) действия на уровне Сообщества принесли явные выгоды вследствие их масштаба или результата по сравнению с действиями на уровне государств-участников.

В отношении принципа пропорциональности, который является дополнительным принципом по отношению к принципу субсидиарности и предусматривает, что предпринимаемые Сообществом меры должны быть пропорциональны преследуемой цели, Европейский совет указал, что он определяет характер и пределы действия со стороны ЕС.

²⁸ Overall Approach to the Application by the Council of the Subsidiarity Principle and Article 3b of the Treaty on European Union, Annex I to Part A of the Presidency Conclusions of the European Council of 11–12 Dec., 1992, Edinburgh. P. 5 (18).

²⁹ Ibid. P. 5 (18).

³⁰ Эта позиция была поддержана Судом ЕС в делах *Union royale belge des sociétés de football association ASBL v. Jean-Marc Bosman, Royal club Liégeois SA v. Jean-Marc Bosman and others and Union des associations européennes de football (UEFA) v. Jean-Marc Bosman* (European Court of Justice Case 415/93, [1995] ECR. P. I-4921, para. 81) и в деле *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* (European Court of Justice Case 11/95, [1996] ECR. P. I-4115, para. 52). Однако учредительные договоры не определяют и не приводят перечень исключительных компетенций. Этот перечень был разработан Судом ЕС при рассмотрении конкретных дел. Он включает такие области, как коммерческая политика, таможенное право, политика в области рыболовства, монетарный союз и др.

Согласно решениям Эдинбургской сессии Европейского совета, принцип пропорциональности применяется ко всем действиям Сообщества, вне зависимости от того, входят они или нет в сферу исключительной компетенции ЕС; любые действия со стороны институтов ЕС, национальных правительств, местных властей, хозяйственных субъектов и граждан должны быть минимальными и пропорциональными поставленной цели. Принятие этого принципа требует, чтобы меры со стороны ЕС оставили как можно больше пространства для национального действия, но в то же время обеспечили выполнение требований Договора о ЕС. Более того, странам-участницам должна быть предоставлена возможность альтернативных способов достижения поставленных целей. При необходимости установления стандартов на уровне ЕС они должны быть минимальными, чтобы обеспечить странам-участницам свободу принятия более строгих правил, если установление минимальных стандартов не противоречит целям Договора о ЕС.

Европейский совет также отметил, что принцип пропорциональности требует принятия более простых действий со стороны ЕС, принятия правовых актов только при необходимости, предпочтения директив постановлениям и рамочных директив обычным, детализированным директивам и, по возможности, принятия актов рекомендательного характера.

В Приложении 2 указывалось, что принцип subsidiarity оказывает влияние на процесс принятия решений всеми институтами ЕС.

Таким образом, Заключение Эдинбургской сессии Европейского совета обеспечили европейские институты подробным анализом Статьи 5 Договора о ЕС. Рекомендации Эдинбургской сессии Европейского совета стали основой для будущих документов, посвященных принципу subsidiarity. В частности, они были включены в Амстердамский договор и стали основой Протокола о применении принципов subsidiarity и пропорциональности³¹. Амстердамский договор не уточняет правила применения принципа subsidiarity. Он только объединил действующие документы и тем самым упростил их структуру.

Действие принципа subsidiarity ограничивается распределением полномочий между странами-участницами и институтами

Союза. Вопросы применения принципа в пределах границ стран-участниц оставлены на их усмотрение.

Договор об учреждении Европейской конституции и принцип subsidiarity

Проект Договора об учреждении Европейской конституции (Проект конституционного договора) придавал большое значение принципу subsidiarity. Одной из основных целей его разработчиков было четкое разграничение полномочий Сообщества и стран-участниц. Поэтому огромная роль отводилась именно принципу subsidiarity, который должен был превратиться из символического принципа в реально работающий инструмент.

Большинство из предложенных изменений относительно принципа subsidiarity носили процедурный характер. Статья I-9(3) Проекта конституционного договора устанавливала:

«Согласно принципу subsidiarity, в областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Союз действует, если немеченные цели не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-участниками, или на центральном/региональном/местном уровнях, но могут, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, быть более успешно осуществлены на уровне Союза»³².

Таким образом, изменения, прежде всего, предусматривали возможность действий на региональном уровне власти. Однако принцип subsidiarity, закрепленный в Проекте конституционного договора, не может регулировать отношения между государствами-участниками и их регионами. Регулирование этих отношений входит в компетенцию стран-участниц. Изменения были направлены на то, чтобы сделать более ясной лингвистическую связь между двумя критериями эффективности: слова «и поэтому» были заменены словами «до некоторой степени», это подчеркивает кумулятивное отношение между двумя критериями как частями двухуровневого теста, и, следовательно, должна отсутствовать презумпция в пользу меньших единиц. Иными словами, Проект конституционного договора предоставлял ЕС больше возможностей для расширения своей компетенции³³.

³¹ См.: Protocol No. 30 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, 1997.

³² CONV 850/03, Brussels, 18 Jul., 2003. P. 9.

³³ См.: Ritzer C. et al. Op. cit. P. 750.

Более серьезное влияние могли бы оказать изменения, конкретизирующие принцип наделения полномочиями и устанавливающие сферы компетенций Союза и стран-участниц. Проект конституционного договора перечислял категории компетенций под названиями «исключительная компетенция», куда вошло ограниченное число вопросов (монетарная политика, общая коммерческая политика, таможенный союз и общая политика в области рыболовства), «области совместной компетенции», где ЕС и страны-участницы делили между собой полномочия, и «области вспомогательной, координирующей и дополнительной деятельности»³⁴. Эти изменения отчасти разрешили бы проблемы распределения полномочий, которые существуют в настоящее время.

Процедурные изменения также имели важное значение. Они были включены в Протокол о применении принципов subsidiarity и proportionality³⁵. Эти изменения усилили бы роль низших единиц. Во-первых, субнациональные единицы получили право консультирования: Комиссия ЕС должна перед разработкой каждого законодательного акта консультироваться с ними³⁶. Иначе правовой акт может быть аннулирован на основании процедурного порога. Однако значение этого изменения существенно ограничено полномочием Комиссии ЕС в чрезвычайных ситуациях обходиться без консультаций.

Во-вторых, национальные парламенты получили право участия в европейском законодательном процессе. Согласно Протоколу, Комиссия ЕС обязана направить все проекты нормативных правовых актов не только законодательным органам Союза, но и национальным парламентам. Эти проекты должны содержать детализированное обоснование их соответствия принципам subsidiarity и proportionality. В течение шести недель после получения проекта любой национальный парламент (или палата национального парламента) может направить свои возражения о

возможном нарушении принципов президенту Европейского парламента, Совету ЕС и Комиссии. В случае, если треть национальных парламентам³⁷ выскажет возражения, Комиссия ЕС обязана пересмотреть свои предложения. В результате пересмотра предложения могут быть сохранены, изменены или отменены. Однако вопрос о степени возможных изменений оставался открытым³⁸.

Так называемая «система раннего предупреждения» имеет некоторые недостатки. Дж. Питерс высказывает сомнения относительно способности национальных парламентам отделять себя от содержания законодательного проекта и судить о нем только в контексте принципов subsidiarity и proportionality, или дистанцировать себя от политического оппортунизма, т.е. воздерживаться от соблазна допущения принятия непопулярных, но необходимых законодательных актов на уровне ЕС вместо национального уровня³⁹. Кроме того, существуют опасения в отношении эффективности «системы раннего предупреждения», так как парламентское большинство правительства вряд ли будет выступать против принятия законодательных актов ЕС, одобренных национальным правительством⁴⁰. Шестинедельный период также может рассматриваться как недостаток, поскольку это слишком короткий срок для рассмотрения и обсуждения предложений Комиссии ЕС, особенно если национальные законодательные органы решат проконсультироваться с региональными парламентами⁴¹.

Роль национальных парламентам была усилена также положениями, требующими направления ежегодного доклада Комиссии ЕС о принципе subsidiarity, в том числе и национальным парламентам⁴².

Отношение ученых к положениям Проекта неоднозначно: одни признают их способность заполнять принцип реальным содержанием и способствовать приближению Союза к европейцам, и, следовательно, решать, по крайней

³⁴ См.: статьи I-11-I-17 // CONV 850/03, Brussels, 18 Jul., 2003. P. 10–14.

³⁵ См.: Protocol No. 2 of the Draft Constitutional Treaty // CONV 850/03, Brussels, 18 Jul., 2003. P. 229–231.

³⁶ См.: Article 2 of the Protocol No. 2 // CONV 850/03, Brussels, 18 Jul., 2003. P. 229.

³⁷ Однопалатный парламент имеет два голоса (см.: Статья 6 Протокола № 2 // CONV 850/03, Brussels, 18 Jul., 2003. P. 230.).

³⁸ См.: Ritzer C. et al. Op. cit. P. 753.

³⁹ См.: Peters J. National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice // European Constitutional Law Review. 2005. Vol. 1. Issue 1. P. 71.

⁴⁰ См.: Ritzer C. et al. Op. cit. P. 757–758.

⁴¹ См.: Peters J. Op. cit. P. 71; Ritzer C. et al. Op. cit. P. 753.

⁴² См.: Статья 8 Протокола № 2 // CONV 850/03, Brussels, 18 Jul., 2003. P. 231.

мере частично, проблему демократического дефицита ЕС⁴³, другие считают, что принцип субсидиарности сохраняется в качестве «принципа лишь процедурного и символического значения».

Межправительственная конференция 2007 г.

Так как процесс ратификации Проекта конституционного договора столкнулся с рядом проблем, власти ЕС и стран-участниц стали искать альтернативные пути реформы. Европейский совет на сессии, проходившей 21–22 июня 2007 г., согласился созвать Межправительственную конференцию (МПК) для разработки проекта договора⁴⁴ (так называемого Договора о реформировании), вносящего изменения в действующие учредительные договоры (прежде всего, речь шла о Договоре о Европейском союзе и о Договоре об учреждении Европейского Сообщества; последний будет называться Договором о функционировании Союза). Конституционная концепция, заключающаяся в отмене всех существующих договоров и их замене «Конституцией», была отменена⁴⁶. МПК начала свою работу 23 июля 2007 г. ЕС и страны-участницы намереваются принять и ратифицировать Договор о реформировании до выборов в Европейский парламент, которые должны состояться в июне 2009 г.⁴⁷ Подробный мандат МПК приведен в Приложении I к Заключениям Европейского совета⁴⁸.

Текст Договора о реформировании дублирует большую часть положений Проекта конституционного договора, имеющих отношение к институциональным изменениям (например, голосование по правилу «двойного большинства», должность министра иностранных дел Европы, усиление роли национальных парламентов) и разграничению компетенций ЕС и

стран-участниц⁴⁹. В отношении принципа субсидиарности Договор о реформировании учитывает некоторые беспокойства, выраженные в положениях Проекта конституционного договора. Подготовленные изменения еще больше укрепляют возможности национальных парламентов быть вовлеченными в работу ЕС⁵⁰. Во-первых, предполагается, что Договор о реформировании продлит срок, предоставленный национальным парламентам для рассмотрения подготовленных текстов законодательных актов и высказывания мотивированного заключения о субсидиарности с шести до восьми недель⁵¹. Во-вторых, планируется усилить механизм контроля за принципом субсидиарности в том смысле, что в случае оспаривания предложения Комиссии ЕС простым большинством национальных парламентов, Комиссия должна пересмотреть свое предложение. И если Комиссия ЕС решит сохранить предложение, она должна представить доказательства соответствия предложения принципу субсидиарности. Подготовленное заключение (а также заключения национальных парламентов) направляется на рассмотрение европейским законодателям (Совету и Парламенту). Законодатели, до завершения первого чтения в рамках обычной законодательной процедуры, обязаны рассмотреть вопрос соответствия принципу субсидиарности, учитывая заключения Комиссии ЕС и национальных парламентов. Если большинством (55%) голосов Совета ЕС или большинством голосов Европейского парламента законодатели согласны, что предложение несовместимо с принципом, оно не подлежит дальнейшему рассмотрению⁵².

Выводы

Идея принципа субсидиарности не нова. Она была известна еще в древности. Но со временем ее сущность изменилась. В преддверии

⁴³ См., например: Ritzer C. et al. Op. cit. P. 758.

⁴⁴ Peters J. Op. cit. P. 71.

⁴⁵ См.: Presidency Conclusions of the European Council of 21–22 Jun., 2007, Brussels // 11177/1/07 REV 1, 20/07/2007. P. 2 (para. 10–11).

⁴⁶ Ibid. P. 15.

⁴⁷ Ibid. P. 2 (para. 11).

⁴⁸ Ibid. P. 15–30.

⁴⁹ В формулировке Заключений Европейского совета «инновации, являющиеся результатом МПК 2004 г., будут интегрированы в Договор о ЕС и в Договор о функционировании ЕС» (P. 16 (para. 4)).

⁵⁰ По мнению Комиссии ЕС, усиление роли национальных парламентов «позволит европейцам убедиться в своем влиянии на деятельность Союза» (Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council «Reforming Europe for the 21st Century», COM (2007) 412 final, Jul., 10, 2007. P. 5.).

⁵¹ См.: Presidency Conclusions of the European Council of 21–22 Jun., 2007. P. 17 (para. 11).

⁵² См.: Presidency Conclusions of the European Council of 21–22 Jun., 2007. P. 17 (para. 11).

начала интеграционного процесса в Европе принцип субсидиарности использовался как инструмент рационального разделения полномочий в федеративных государствах. Он рассматривался в качестве атрибута федераций⁵³, позволяющего центральным правительствам вмешиваться, если региональные правительства были не в состоянии справляться с проблемами. Но первоначальное значение концепции не было забыто: принцип субсидиарности рассматривался как синоним автономии; центральные правительства могли вмешиваться только в тех случаях, когда региональные правительства были не способны справиться с ситуацией. И сегодня сущность принципа субсидиарности определяется по-разному сторонниками федерализма и интерговернментализма.

Принцип субсидиарности не распространяется на общую внешнюю политику и политику безопасности, а также на сотрудничество полиции и судебных органов. Но даже в рамках этого ограничения применение принципа не является бесспорным, так как учредительные договоры четко не определяют исключительные компетенции Союза (к которым принцип не применяется) и так называемые области совместной компетенции, где и ЕС, и страны-участницы обладают полномочиями действовать (к которым принцип применяется). Согласно практике Суда ЕС, исключительная компетенция ЕС включает области общего таможенного тарифа, общей коммерческой политики и общей политики рыболовства. Но этот перечень не является закрытым. Со временем, в зависимости от

возникающих потребностей и изменяющихся обстоятельств, в ходе интеграционного процесса Суд ЕС может расширить его и включить новые сферы⁵⁴. Сложившаяся ситуация позволяет некоторым авторам (Д. Чалмерз, П. Менгоцци, Г. де Бурса) предлагать динамическую концепцию разделения полномочий между Союзом и государствами-участниками. Согласно их позиции, в силу динамизма и развивающегося характера европейского интеграционного процесса полномочия, которые составляют исключительную компетенцию ЕС, и те, которые разделены между ЕС и странами-участницами, должны быть определены согласно возникающим контекстам в ходе процесса интеграции⁵⁵. Эта точка зрения представляется достаточно привлекательной. Она позволяет нам заключить, что принцип субсидиарности также является динамичной концепцией. Если интеграционный процесс усилится, Союз расширит свои полномочия. В противном случае его полномочия будут сохранены. Следовательно, вопрос, является ли принцип субсидиарности интеграционистским или антиинтеграционистским принципом политики ЕС становится существенным. Включение принципа субсидиарности в учредительные договоры само по себе не может способствовать дальнейшей интеграции. Это простой критерий разделения полномочий ЕС и национальных полномочий. Данный критерий определен таким образом, что может быть использован и для дальнейшей интеграции, и для дальнейшей дезинтеграции; он может служить и интересам федералистов, и интересам интерговернменталистов⁵⁶. С равным успехом

⁵³ Некоторые политики и ученые критикуют включение принципа субсидиарности в учредительные договоры на том основании, что он может применяться только в федерациях. По их мнению, в контексте ЕС этот принцип работать не может.

Германия – один из главных сторонников включения принципа субсидиарности в практику ЕС. Принцип широко использовался в Германии, хотя и не упоминался в Конституции страны до 1994 г. (см.: Taylor G. Germany: The subsidiarity principle // *International Journal of Constitutional Law*. 2006 (Jan.). Vol. 4. No. 1. P. 115–116).

⁵⁴ Суд ЕС может даже изменить свою позицию. И области, которые прежде рассматривались Судом как не исключительные сферы деятельности Союза, могут стать таковыми в будущем. Суд ЕС объясняет такое изменение позиции существованием разных уровней интеграции во время рассмотрения определенного вопроса. Хорошими примерами такого подхода являются дела «Daily Mail» (European Court of Justice Case 81/87, *The Queen v. H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, [1988] ECR. P. 5483, para. 17) и «Centros» (European Court of Justice Case 212/97, *Centros Ltd v. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, [1999] ECR. P. I-1459, para. 18), которые связаны со свободой учреждения. В течение десятилетнего периода Суд ЕС принципиальным образом изменил свою позицию и отменил барьеры на пути свободы учреждения, существование которых первоначально было оправдано им.

⁵⁵ См.: Chalmers D. *European Union Law*. Aldershot, Hants: Ashgate/Dartmouth, 1998. P. 224; Mengozzi P. *European Community Law – From the Treaty of Rome to the Treaty of Amsterdam*. London: Kluwer Law International, 1999. P. 74; de Búrca G. *Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam*. Cambridge: Harvard Law School, 2000. P. 27–28.

⁵⁶ Возможно, руководствующийся этими соображениями Суд ЕС избегает тщательного рассмотрения положений учредительных договоров, касающихся принципа субсидиарности и установления его четких границ.

О недостатке решений Суда ЕС в отношении принципа субсидиарности см.: Dashwood A. *The Relationship Between the Member States and the European Union/European Community* // *Common Market Law Review*. 2004.

принцип subsidiarity может стать характерной особенностью более федеральной Европы или особенностью организации с сильными суверенными государствами-участниками. Таким образом, принцип subsidiarity не является двигателем процессов интеграции или дезинтеграции. Это инструмент, который может быть использован для достижения обеих целей. Его роль в будущей Европе зависит от уровня интеграции.

Литература

Дубовицкая Е.А. Европейское корпоративное право: Свобода перемещения компаний в Европейском сообществе. М.: Волтерс Клувер, 2004.

Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. М.: НОРМА, 2002.

Право Европейского союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юристъ, 2002.

Четвериков А.О. Европейский союз: новый этап интеграции (политико-правовые аспекты) // Общество, политика, наука: новые перспективы. М.: МОНФ, 2000. С. 412–437.

Aristotle. *The Politics and the Constitution of Athens* / Ed. by S. Everson. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Barber N.W. *The Limited Modesty of Subsidiarity* // *European Law Journal*. 2005 (May). Vol. 11. No. 3. P. 308–325.

Bóka É. *The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought (A historical survey): Working Paper*, Budapest, 2005.

Búrca G. de. *Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam*. Cambridge: Harvard Law School, 2000.

Chalmers D. *European Union Law*, Aldershot, Hants: Ashgate/Dartmouth, 1998.

Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council "Reforming Europe for the 21st Century", COM (2007) 412 final, Jul., 10, 2007.

Dashwood A. *The Relationship Between the Member States and the European Union/European Community* // *Common Market Law Review*. 2004. Vol. 41. No. 2. P. 355–381.

Davies G. *Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time* // *Common Market Law Review*. 2006 (Feb.). Vol. 43. No. 1. P. 63–84.

Demirci B. *The Principle of Subsidiarity in the European Union Context*. Master's degree thesis. Istanbul: Middle East Technical University, 2003.

Draft Treaty Establishing the European Union, adopted by the European Parliament on 14 February 1984 (available at <<http://www.bmdf.co.uk/spinelli.pdf>>)

Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, adopted by consensus by the European Convention on 13 Jun. and 10 Jul., 2003 // CONV 850/03, Brussels, 18 Jul., 2003.

Draft Treaty Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Articles 1 to 7 of the Reform Treaty, Presidency of the IGC, 23 Jul., 2007 // CIG 1/07.

Draft Treaty Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Protocols, Presidency of the IGC, 23 Jul., 2007 // CIG 2/07.

Trick or treaty? // *The Economist*. 2007 (Jun.).

Treaty blues // *The Economist*. 2007 (Jun.).

European Court of Justice Case 81/87, *The Queen v. H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, [1988] ECR. P. 5483.

European Court of Justice Case 415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL v. Jean-Marc Bosman, Royal club Liégeois SA v. Jean-Marc Bosman and others and Union des associations européennes de football (UEFA) v. Jean-Marc Bosman*, [1995] ECR. P. I-4921.

European Court of Justice Case 11/95, *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium*, [1996] ECR. P. I-4115.

European Court of Justice Case 212/97, *Centros Ltd v. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, [1999] ECR. P. I-1459.

European Markets after 1992 / by Timothy M. Devinney, William C. Hightower. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1991.

Mengozzi P. *European Community Law – From the Treaty of Rome to the Treaty of Amsterdam*. London: Kluwer Law International, 1999.

Peters J. *National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice* // *European Constitutional Law Review*. 2005. Vol. 1. Issue 1. P. 68–72.

Poto M. *The Principle of Proportionality in Comparative Perspective* // *German Law Journal*. 2007 (Aug.). Vol. 8. No. 8. P. 835–869.

Vol. 41. No. 2. P. 368; Barber N.W. *Op. cit.* P. 311, 324–325; Ritzer C. et al. *Op. cit.* P. 740, 747. Дж. Питерс отмечает, что исследователи-юристы рассматривают subsidiarity в качестве «политического» принципа, т.е. «принципа, применение которого, по сути, находится в руках политических институтов. Роль судов в его применении может быть только ограниченной» (Peters J. *Op. cit.* P. 70.).

- Pope Leo XIII, *Rerum Novarum*, 1891 (available at <<http://www.vatican.va>>)
- Pope Pius XI, *Quadragesimo Anno*, 1931 (available at <<http://www.vatican.va>>)
- Presidency Conclusions of the European Council of 16 Oct., 1992, Birmingham // *Bulletin*, 19/10/1992.
- Presidency Conclusions of the European Council of 11–12 Dec., 1992, Edinburgh.
- Presidency Conclusions of the European Council of 21–22 Jun., 2007, Brussels // 11177/1/07 REV 1, 20/07/2007.
- Report on economic and monetary union in the European Community of 12 Apr., 1989, Luxembourg, 1989.
- Ritzer C., Ruttloff M., Linhart K. How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control // *German Law Journal*. 2006 (Sept.). Vol. 7. No. 9. P. 733–760.
- Single European Act of 17 Feb., 1986 // OJ L 169, 29/06/1987. P. 1–27.
- Spinelli A., Rossi E. *The Ventotene Manifesto // The Reader on the History and Theory of the European Integration. Part I / Compiled by M. Larionova*. Moscow: State University Higher School of Economics. P. 147–150.
- Taylor G. Germany: The subsidiarity principle // *International Journal of Constitutional Law*. 2006 (Jan.). Vol. 4. No. 1. P. 115–130.
- Treaty Establishing the European Coal and Steel Community of 18 Apr., 1951.
- Treaty Establishing the European Community of 25 Mar., 1957 (consolidated text) // OJ C 325, 24/12/2002. P. 33–184.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts of 2 Oct., 1997 // OJ C 340, 10/11/1997.
- Treaty on European Union of 7 Feb., 1992 // OJ C 191, 29/07/1992. P. 1–110.