

Віхляєв М.Ю.

Ужгородський національний університет

ORCID ID: 0000-0002-1906-5176

СУБСИДАРНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ЗМІСТ ТА ОСНОВНІ ГАРАНТІЇ ДОТРИМАННЯ

У законодавстві Європейського Союзу підкреслюється притаманна природі принципу субсидіарності еволюційність та динамічність шляхів його застосування у світлі обставин, що змінюються. Матеріально-правові гарантії дотримання субсидіарності включають, зокрема, необхідність докладного та доказового обґрунтування вибору рівня нормативно-правового регулювання, а також обов'язок адаптувати його форми для максимізації свободи розсуду нижчого рівня системи публічного адміністрування у виборі засобів та способів виконання заходів, визначених інституцією вищого рівня (зокрема, передбачаючи альтернативні шляхи їх досягнення заходів), а також закріплення важливості урахування правових та інших особливостей місцевого середовища публічного адміністрування нижчого рівня. Дотримання цих вимог принципу субсидіарності забезпечується надісланням усіх законодавчих пропозицій інституції Європейського Союзу національним парламентам та наданням їм права використати превентивний механізм контролю. За цими процедурами за умови, коли парламенти третини держав-членів Європейського Союзу вважають законодавчу пропозицією такою, що не відповідає вимогам принципу субсидіарності, вона має бути повторно розглянута Європейською комісією (жовта картка). Якщо ж проти відповідності проекту нормативно-правового акта Європейського Союзу заперечує більшість національних парламентів, він повертається Європейській комісії на повторний розгляд та за умови, якщо він не був нею відкликаний, відповідний проект нормативно-правового акта Європейського Союзу спрямовується Раді Європейського Союзу і Європейському парламенту для прийняття рішення з можливістю звернення до Європейської комісії за додатковою інформацією та/або додатковим аналітичним обґрунтування її пропозиції (помаранчева картка). Крім того, нормативно-правовий акт Європейського Союзу може бути оскаржений його державою-членом до Суду справедливості Європейського Союзу.

Ключові слова: вимоги принципу субсидіарності, гарантії дотримання принципу субсидіарності, процедури жовтої та помаранчевої картки, субсидіарність.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Доленосне зрушення до набуття Україною повноправного членства у Європейському Союзі обумовлює необхідність наукового опрацювання принципів функціонування цього багаторівневого міждержавного економічного та політичного міждержавного утворення. Одним із основних цих принципів є субсидіарність, яка передбачатиме докорінні перетворення у конституційному ладі держави та системі публічного адміністрування. У світлі цього, осмислення передумов формування принципу субсидіарності як основи побудови відносин між інституціями європейського співтовариства та його державами-членами, одержання чіткого уявлення про його

вимоги та механізми забезпечення функціонування цього принципу є нагальним науковим завданням. Його виконання потребуватиме, насамперед, визначення сутності та шляху розвитку принципу субсидіарності як всеосяжного та багатоаспектного принципу архітектури європейського співтовариства, опрацювання його правових джерел, у яких визначаються його конкретні вимоги та його гарантії матеріального-правового, процедурного та процесуального характеру, а також дослідження аналітичних публікацій, у яких окреслюється проблематика дотримання та забезпечення виконання приписів принципу субсидіарності у рамках Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор у яких розглядають цю про-

блему і підходи її розв'язання. Ознайомившись із науковою літературою, у якій окреслюються контури сутності субсидіарності як фундаментального принципу організації та діяльності європейського співтовариства, можемо констатувати, що стан наукового опрацювання його конкретних вимог, так само як й правових та інституційних гарантій дотримання цього принципу має бути покращений. Водночас, значний внесок у формування значного масиву якісних наукових знань про принцип субсидіарності як наріжний камінь європейського співтовариства зробили, зокрема, В. Д. Барвіненко, І. О. Дробот, Н. М. Колісниченко, Е. Паві, Р. І. Панчишин, С. Є. Саханенко [1; 2; 3; 4].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є визначення змісту та гарантій дотримання субсидіарності як принципу функціонування Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочинаючи дослідження, звернемось до офіційних публікацій, у яких викладається сутність, еволюційний шлях та поточна законодавча регламентація питань, пов'язаних із реалізацією принципу субсидіарності у межах Європейського Союзу.

За визначенням, викладеним у публікації Міністерства закордонних справ, у справах Співдружності та розвитку Сполученого Королівства, у найбільш загальному значенні субсидіарність розуміється як принцип, який регулює питання вибору виконавця заходів у ситуаціях, у яких потенційно декілька осіб мають можливість (повноваження) діяти [5]. Широко поширеною є думка про те, що загальна мета принципу субсидіарності полягає в тому, щоб гарантувати певний ступінь незалежності для нижчого рівня управління відносно суб'єктів вищого рівня управління або для місцевих органів влади відносно центрального (федерального) уряду [4].

Субсидіарність принцип, який визначає критерій розподілу повноважень між інституціями європейського співтовариства та його державами-членами, зароджувався та вперше формалізувався у європейських законодавчих актах у сфері охорони навколишнього природного середовища та у положеннях Єдиного європейського акту 1987 р., після чого він був утверджений Маастрихтському договорі, який набрав чинності у 1993 р. Амстердамський договір (1999 р.) включав Протокол № 2 (рівнозначним з правовим статусом) про застосування принципів субсидіарності та пропорційності. Найбільш сучасна євро-

пейська міжнародно-правова угода – Договір про Європейський Союз та Договір про заснування Європейського Співтовариства від 17 грудня 2007 р. (Лісабонська угода) найбільш докладно закріпила принцип субсидіарності [5].

Ознайомившись із приписами цього міжнародного документа, зазначимо, що приписами ст. 5 Договору про заснування Європейського Співтовариства встановлено, що у сферах, що не належать до її виключної компетенції, спільнота діє згідно з принципом субсидіарності лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу, натомість це краще здійснити на рівні спільноти з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів [6]. Таким чином, передумовами, для прийняття інституціями Європейського Союзу рішення щодо законодавчого регулювання тих чи інших відносин, формування та забезпечення реалізації політики у тій чи іншій сфері є: 1) належність відповідного питання до виключних повноважень Європейського Союзу; або 2) неможливість досягнення цілей регуляторними заходами повною мірою у випадку їх запровадження на рівні держав-членів європейського співтовариства; через що 3) відповідний захід у світлі його масштабу та наслідків може бути більш ефективно реалізований на рівні Європейського Союзу.

Із зазначеного випливає, що найбільш сталим контуром принципу субсидіарності, який за конкретними параметрами закріплює публічно-владні повноваження за найвищою інституційною ланкою європейського співтовариства, є їх належність до виключних повноважень Європейського Союзу. Звернувшись до аналітичних матеріалів, присвячених моделі поділу повноважень між його інституціями та державами-членами, зауважимо, що ці повноваження поділяються на:

1) виключні повноваження Європейського Союзу – у сферах, у яких лише Європейський Союз може приймати нормативно-правові акти (держави-члени не мають жодних законодавчих повноважень) та які включають:

- митний союз;
- встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку;
- монетарна політика для країн єврозони;
- збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної рибальської політики;
- спільна комерційна політика;

2) спільні повноваження – у сферах, у яких держави-члени можуть приймати нормативно-

правові акти за умови, що Європейський Союз не виконував правотворчу функцію або прийняв рішення не здійснювати регулювання на його рівні, та які включають, зокрема: внутрішній ринок, соціальну політику, довкілля, транспорт, сільське господарство та рибальство, енергетику, сферу свободи, безпеки та правосуддя тощо;

3) повноваження підтримки – які передбачають можливість втручання з боку Європейського Союзу для координації та доповнення заходів держав-членів без встановлення обов'язку гармонізації їх законодавства (у сферах охорони здоров'я, промисловості, культури, туризму, освіти, молоді та спорту, цивільного захисту та адміністративного співробітництва) [7].

Переходячи до більш ґрунтовного дослідження критеріїв розмежування повноважень між інституціями Європейського Союзу та державами-членами, які набувають значення, якщо предмет регулювання лежить поза межами виключних повноважень Європейського Союзу, слід вказати на те, що критерії визначення відповідності рішень інституцій європейського співтовариства принципу субсидіарності деталізуються у Протоколі про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 2 жовтня 1997 р. Цей документ покладає на кожну інституцію, під час виконання наданих їй повноважень, забезпечувати дотримання принципу субсидіарності. Одночасно визнається, що субсидіарність є динамічною концепцією і її належить застосовувати з огляду на цілі, сформульовані в договорі. Це дає спільноті змогу в межах її повноважень розширити свої дії, коли цього вимагають обставини, чи навпаки, обмежити або припинити їх, якщо їх здійснення більше не є виправданим. Конкретні обов'язки інституцій європейського співтовариства, спрямовані на виконання вимог принципу субсидіарності, за змістом цього міжнародного документа включають, насамперед:

– наведення у будь-яких пропозиціях правових актів спільноти причин того, що цілей спільноти можна краще досягнути на рівні спільноти, а дії держав-членів в рамках їхніх національних конституційних систем будь недостатніми з огляду на масштаби чи результати цих дій (із обґрунтуванням цих обставин кількісними чи, якщо можливо, якісними показниками);

– прийняття правових актів лише в разі потреби з наданням переваги директивам щодо регламентів та рамковим директивам щодо докладних заходів, які залишають національній владі цілковиту свободу вибирати форму та засоби досягнення

визначених ними результатів (зокрема, передбачаючи альтернативні шляхи досягнення цілей заходів);

– залишення простору для національних рішень такою мірою, якою це можливо за умови збереження мети заходу та з урахуванням усталених національних правил, а також структури та способу функціонування правових систем держав-членів [8].

Таким чином, на законодавчому рівні підкреслюється притаманна природі принципу субсидіарності еволюційність та динамічність шляхів його застосування у світлі обставин, що змінюються. Матеріально-правові гарантії дотримання субсидіарності включають, зокрема, необхідність докладного та доказового обґрунтування вибору рівня нормативно-правового регулювання, а також обов'язок адаптувати його форми для максимізації свободи розсуду нижчого рівня системи публічного адміністрування у виборі засобів та способів виконання заходів, визначених інституцією вищого рівня (зокрема, передбачаючи альтернативні шляхи їх досягнення заходів), а також закріплення важливості урахування правових та інших особливостей місцевого середовища публічного адміністрування нижчого рівня.

Дотримання цих вимог принципу субсидіарності забезпечується спеціальними процедурними та процесуальними гарантіями, що покликані сприяти добровільному виконанню принципу субсидіарності у зоні спільних повноважень Європейського Союзу та держав-членів, а також слугувати інструментарієм примусового приведення їх діяльності у відповідність до принципу субсидіарності.

Насамперед, йдеться про превентивний механізм контролю дотримання субсидіарності, що включає процедури, які прийнято називати жовтою карткою та помаранчевою карткою та які покликані зміцнити позиції національних парламентів в інституційній архітектурі Європейського Союзу.

У положеннях Протоколу № 1 про роль національних парламентів від 25 березня 1957 р. до Консолідованої редакції Договору про функціонування Європейського Союзу заохочує національні парламенти до участі в діяльності Європейського Союзу і вимагає, щоб документи та законодавчі пропозиції інституцій Європейського Союзу негайно надсилалися національним парламентам, щоб вони могли їх вивчити до прийняття рішення [9]. За законодавством Європейського Союзу будь-який національний парла-

мент або будь-яка палата національного парламенту має 8 тижнів з дати направлення проекту законодавчого акта, щоб надіслати Президентам Європейського Парламенту, Ради та Комісії обґрунтований висновок із зазначенням, чому він вважає, що проект, про який йде мова, не відповідає принципу субсидіарності, наприклад, регулюючи ті чи інші суспільні відносини, які можна було б більш ефективно регулювати на національному, регіональному або місцевому рівні. Якщо половина національних парламентів (55% голосів) висуває заперечення, Європейська комісія має повторно розглянути пропозицію. Це зазвичай називають «помаранчевою картою», оскільки Європейській комісії дається строк на прийняття рішення, чи відкликає вона пропозицію, чи залишить її недоторканою або змінить її. Якщо Європейська комісія залишає законодавчу пропозицію, в її початковій або зміненій версії, вона має надати докладне пояснення щодо того, чому вона вважає, що субсидіарність дотримується в пропозиції. Зважаючи на це, Рада Європейського Союзу і Європейський парламент голосують щодо того, чи можна на основі пропозиції започаткувати законодавчу процедуру або чи має вона бути відхиленою. Водночас, до остаточного відкликання Рада Європейського Союзу і Європейський парламент можуть також попросити Європейську комісію надати додаткову інформацію та/або додаткове аналітичне обґрунтування пропозиції [10].

Натомість, якщо лише одна третина національних парламентів висуне заперечення, Європейська комісія має повторно розглянути пропозицію з урахуванням цих заперечень та має прийняти рішення щодо того, чи вона відкликає пропозицію, чи залишить чи внесе зміни до пропозиції (жовта картка). Для проектів актів, що стосуються поліцейського співробітництва чи судової співпраці у кримінальних справах, поріг нижчий (1/4 голосів) [10].

Як зазначає Е. Паві за підсумками аналізу практики застосування цих спеціальних процедур призупинення стандартного законодавчого процесу та розгляду відповідних законодавчих пропозицій в особливому порядку, станом на 2023 рік процедуру «жовтої картки» запускали тричі, тоді як процедурою «помаранчевої картки» жодного разу не послуговувались. У травні 2012 р. було видано першу «жовту картку» щодо пропозиції Європейської Комісії щодо регламенту стосовно реалізації права на ведення колективних трудових спорів (конфліктів) в контексті свободи підприєм-

ництва. Загалом 12 із 40 національних парламентів чи їхніх палат визнали, що зміст пропозиції не відповідає принципу субсидіарності. Зрештою, Європейська Комісія відкликала свою пропозицію, хоча вважала, що принцип субсидіарності не було порушено. У жовтні 2013 р. 14 палат національних парламентів в 11 державах-членах видали ще одну «жовту картку» щодо пропозиції стосовно регламенту про створення законопроекту про заснування Офісу публічного обвинувача Європейського Союзу. Після вивчення обґрунтованих висновків, отриманих від національних парламентів, Європейська Комісія вирішила тимчасово відкликати цю пропозицію, все ж схилившись до думки про те, що вона сама по собі відповідає принципу субсидіарності. У травні 2016 р. 14 палат в 11 державах-членах видали третю «жовту картку» проти пропозиції щодо перегляду директиви щодо відрядження працівників. Європейська Комісія надала численні аргументи для її підтримки, враховуючи, що вона не порушує принципу субсидіарності, оскільки відрядження працівників є, за визначенням, транснаціональним питанням [4].

Таким чином, маємо підстави констатувати, що дотримання принципу субсидіарності забезпечується надісланням усіх законодавчих пропозицій інституціям Європейського Союзу національним парламентам та наданням їм права використати превентивний механізм контролю. За цими процедурами за умови, коли парламенти третини держав-членів Європейського Союзу вважають законодавчу пропозицією такою, що не відповідає вимогам принципу субсидіарності, вона має бути повторно розглянута Європейською комісією (жовта картка). Якщо ж проти відповідності проекту нормативно-правового акта Європейського Союзу заперечує більшість національних парламентів, він повертається Європейській комісії на повторний розгляд та за умови, якщо він не був нею відкликаний, відповідний проект нормативно-правового акта Європейського Союзу спрямовується Раді Європейського Союзу і Європейському парламенту для прийняття рішення з можливістю звернення до Європейської комісії за додатковою інформацією та/або додатковим аналітичним обґрунтуванням її пропозиції (помаранчева картка).

Поруч із механізмом превентивного контролю дотримання субсидіарності, передбачається й можливість судового оскарження правового акту Європейського Союзу для його перевірки на відповідність принципу субсидіарності.

У рамках ретроспективного контролю дотримання принципу субсидіарності держава-член можуть подати до Суду справедливості Європейського Союзу позов про визнання нечинним законодавчого акту на підставі порушення принципу субсидіарності від імені свого національного парламенту або його палати з урахуванням особливостей, притаманних правилам представництва її правової системи. Європейський комітет регіонів також може подавати такі позови проти законодавчих актів, якщо Договір про функціонування Європейського Союзу передбачає необхідність проведення консультацій з ним [4]. У практиці розгляду справ цієї категорії Суд справедливості Європейського Союзу, зокрема, наголосив на тому, що він повинен перевірити, чи законодавець на рівні Європейського Союзу мав право вважати, на основі його належного обґрунтування, що мета запропонованих заходів може бути краще досягнута на рівні Європейського Союзу. Особлива увага приділяється з'ясуванню факту дотримання процедурних гарантій, у тому числі обов'язку викласти аргументи щодо відповідності проекту нормативно-правового акту вимогам принципу субсидіарності. Суд у цьому зв'язку підкреслив, що виконання цього обов'язку слід оцінювати не лише за формулюванням оскаржуваного акту, але також з урахуванням контексту його розробки й прийняття та інших обставин справи, що мають значення [1]. Керуючись цими та іншими міркуваннями, пов'язаним із принципом субсидіарності, Суд справедливості Європейського Союзу, зокрема, визначив, що усунення відмінностей у виробництві, публічній презентації та продажу тютюнових виробів, забезпечуючи при цьому високий рівень захисту здоров'я, відповідає принципу субсидіарності [12].

Висновки з дослідження. У законодавстві Європейського Союзу підкреслюється притаманна природі принципу субсидіарності еволюційність

та динамічність шляхів його застосування у світли обставин, що змінюються. Матеріально-правові гарантії дотримання субсидіарності включають, зокрема, необхідність докладного та доказового обґрунтування вибору рівня нормативно-правового регулювання, а також обов'язок адаптувати його форми для максимізації свободи розсуду нижчого рівня системи публічного адміністрування у виборі засобів та способів виконання заходів, визначених інституцією вищого рівня (зокрема, передбачаючи альтернативні шляхи їх досягнення заходів), а також закріплення важливості урахування правових та інших особливостей місцевого середовища публічного адміністрування нижчого рівня. Дотримання цих вимог принципу субсидіарності забезпечується надісланням усіх законодавчих пропозицій інституцій Європейського Союзу національним парламентам та наданням їм права використати превентивний механізм контролю. За цими процедурами за умови, коли парламенти третини держав-членів Європейського Союзу вважають законодавчу пропозицією такою, що не відповідає вимогам принципу субсидіарності, вона має бути повторно розглянута Європейською комісією (жовта картка). Якщо ж проти відповідності проекту нормативно-правового акта Європейського Союзу заперечує більшість національних парламентів, він повертається Європейській комісії на повторний розгляд та за умови, якщо він не був нею відкликаний, відповідний проект нормативно-правового акта Європейського Союзу спрямовується Раді Європейського Союзу і Європейському парламенту для прийняття рішення з можливістю звернення до Європейської комісії за додатковою інформацією та/або додатковим аналітичним обґрунтування її пропозиції (помаранчева картка). Крім того, нормативно-правовий акт Європейського Союзу може бути оскаржений його державою-членом до Суду справедливості Європейського Союзу.

Список літератури

1. Барвіненко В. Д. Роль принципу субсидіарності у захисті прав людини в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2022. № 58. С. 8–10. DOI: 10.32841/2307-1745.2022.58.2.
2. Панчишин Р. І. Конституювання реформи децентралізації: проблемні питання та шляхи вирішення. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету : серія: Право.* 2019. Т. 1. Вип. 55. С. 91–93.
3. Саханенко С. Є., Колісніченко Н. М., Дробот І. О. Засади регіонального самоврядування відповідно до рамкових рекомендацій Ради Європи. *Актуальні проблеми державного управління.* 2022. № 2 (61). С. 85–103. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-06>.
4. Pavy E. The principle of subsidiarity. Fact Sheets on the European Union. 2023. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity>.

5. United Kingdom Foreign and Commonwealth Office. Call for Evidence on the Government's Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. Semester 4. Subsidiarity and Proportionality. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7e0cbeed915d74e33efba7/Call_for_Evidence_Sub subsidiarity_and_Proportionality_FINAL_26_3_14.pdf.

6. Договір про заснування Європейської Спільноти: міжнародний документ Європейського співтовариства від 25 березня 1957 року (консолідована версія станом на 1 січня 2005 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017/conv#Text.

7. Publications Office of the European Union. Division of competences within the European Union. 2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html>.

8. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності: міжнародний документ Європейського Союзу від 2 жовтня 1997 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641/conv#Text.

9. Protocol (No 1) on the role of national parliaments in the European Union of 26 March 1957 to the Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016E%2FPRO%2F01>.

10. Orange card (subsidiary control mechanism). eumonitor.eu. URL: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vio3okw0mozv>.

11. Court of Justice of the European Union. Judgment of 4 May 2016. Philip Morris Brands SARL and Others v Secretary of State for Health. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0547>.

12. Court of Justice of the European Union. Judgment of 10 December 2002 in the case C-491/01 British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47582&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3233899>.

Vikhliaiev M.Yu. SUBSIDIARITY AS A PRINCIPLE OF FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION: CONTENT AND MAIN GUARANTEES OF COMPLIANCE

The legislation of the European Union emphasizes the evolutionary and dynamic nature of the ways of application of the principle of subsidiarity as an overarching and multifaceted principle of European community architecture. Substantive safeguards of the principle of subsidiarity include, in particular, the need for detailed and evidentiary justification of the choice of the level of regulation by the European Commission, as well as the obligation to adapt forms of regulation so as to maximize the freedom of discretion of the lower level of the public administration system in choosing the means and methods of carrying out measures determined by the higher institution level (in particular, providing for alternative ways of achieving their objectives), as well as establishing the necessity of taking into account the legal and other features of the local environment of lower levels of the public administration system. Compliance with the requirements of the principle of subsidiarity is ensured by sending all legislative proposals of the institutions of the European Union to national parliaments and giving them the right to use a special preventive mechanism. According to the rules of these procedures, in the event of the parliaments of a third of the member states of the European Union considering a legislative proposal as not meeting the requirements of the principle of subsidiarity, it must be reviewed by the European Commission (yellow card procedure). In addition, if a majority of national parliaments object to the compliance of a draft legal act of the European Union, it is returned to the European Commission for reconsideration and, provided that it has not been withdrawn by it, the respective draft legal act of the European Union is sent to the Council of the European Union and the European Parliament for making a decision with the possibility of turning to the European Commission for additional information and/or extra analytical justification of its proposal (orange card procedure). In addition, a legal act of the European Union can be appealed against by a member countries to the Court of Justice of the European Union.

Key words: *safeguards of the principle of subsidiarity, requirements of the principle of subsidiarity, subsidiarity, yellow and orange card procedures.*