



УДК 342.9 (477) (075.8)

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ ІНСТИТУТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В НАЦІОНАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Бережна К.В., к. ю. н.,
доцент кафедри міжнародного права, історії права та політико-правових учень
Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

Стаття присвячена питанню особливостей процесу імплементації принципу субсидіарності інститутів Європейського Союзу у національне адміністративне законодавство України.

Ключові слова: імплементація, Європейський Союз, субсидіарність, національні органи влади.

Статья посвящена вопросу особенностей процесса имплементации принципа субсидиарности институтов Европейского Союза в национальное административное законодательство Украины.

Ключевые слова: имплементация, Европейской Союз, субсидиарность, национальные органы власти.

Berezhna K.V. IMPLEMENTATION OF EUROPEAN UNION INSTITUTIONS SUBSIDIARITY PRINCIPLE INTO NATIONAL ADMINISTRATIVE LAW

The article deals with features of implementation process of European Union institutions subsidiarity principle into national administrative law of Ukraine.

Key words: implementation, European Union, subsidiarity, national authorities.

Постановка проблеми. Питання організації та функціонування Європейського Союзу є предметом вивчення вчених-юристів із моменту появи даного інтеграційного об'єднання. Для нашої держави актуальність дослідження зазначених процесів обумовлена глобальною метою вступу України до ЄС і підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 році [1]. У контексті необхідності адаптації національного адміністративного законодавства до європейського права великий інтерес представляє один із основних принципів організації та діяльності інститутів ЄС – субсидіарність. Важливість вивчення даного принципу підкреслює той факт, що після вступу нашої держави до ЄС постане проблема закріплення в національному адміністративному законодавстві критеріїв розмежування компетенції між органами влади, в тому числі і виконавчої, нашої держави та інститутами Європейського Союзу. І саме керуючись положеннями права ЄС про зміст принципу субсидіарності можна її вирішити.

Сутність зазначеного принципу необхідно розглядати, виходячи з теорії та практики застосування права Європейського Союзу. При цьому треба мати на увазі, що принцип субсидіарності в рамках європейської інтеграції одночасно поєднує в собі як юридичні, так і політичні риси.

Ступінь розробленості проблеми. У своїх наукових працях окремі аспекти імплементації принципу субсидіарності інститутів Європейського Союзу у національне адміністративне законодавство України досліджували такі провідні вітчизняні науковці, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, В.Ф. Опришко, А.В. Омельченко, А.С. Фастовець, Ю.С. Шемшученко. Розробляють проблему функціонування інституційного механізму ЄС і в науці міжнародного права. Визначені питання з указаної проблематики висвітлювалися в працях: І.А. Грицяка, М.Н. Марченка, В.І. Муравйова,

Р.А. Петрова, Г.І. Фалалеевої. В останніх, в тому числі, аналізувалася правова природа Союзу, особливості взаємодії права ЄС з внутрішнім правом держав-членів та міжнародним правом, формування єдиного правового простору. Тим не менше, питання, які складають предмет даного дослідження розглядалися, здебільшого, опосередковано.

Мета статті полягає у здійсненні комплексного аналізу процесу імплементації принципу субсидіарності інститутів Європейського Союзу у національне адміністративне законодавство України з урахуванням перетворень, що були передбачені Лісабонським договором про реформу 2007 року та Угодою про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого, 2014 року.

Виклад основного матеріалу. Відзначимо, що незважаючи на закріплення принципу субсидіарності в установчих документах як юридичної норми, все ще тривають дискусії про його зміст та особливості застосування в Європейському Союзі. Так, за визначенням німецького дослідника Т. Шіллінга, принцип субсидіарності за сутністю являє собою «двосторонній меч» [2, с. 13]. Основна відмінна риса даного принципу полягає в тому, що він використовується як механізм, який надає можливість одночасно зберігати національну правову ідентичність державам-членам, і в той же час просувати інтереси європейської інтеграції.

На думку польського вченого Л.В. Янце-на – «управління, що засноване на принципі субсидіарності, створює такі умови, при яких нижчий рівень здатний сам вирішувати свої проблеми і здійснювати покладені на нього завдання» [3, с. 323]. Це і є одна з головних переваг застосування принципу субсидіарності.

«Субсидіарність – це гнучка, динамічна категорія, яка дає можливість відповідно до необхідних обставин розширювати діяльність інтеграційного утворення в межах його повно-

важень і, навпаки, обмежувати або переривати її в тому випадку, якщо дії інтеграційного утворення вже не є виправданими» [4, с. 67].

Першим нормативним документом, в якому було закріплено принцип субсидіарності, став проект Договору про Європейський Союз 1984 року. Відповідно до статті 12 проекту Договору, у випадках, коли Союз наділяється співпадаючими повноваженнями, держави-члени будуть продовжувати свою діяльність до тих пір, поки Союз не видасть відповідний акт. Союз діятиме тільки щодо тих завдань, вирішувати які буде ефективніше спільно, ніж окремо державами-членами, особливо у випадку, коли міра вимагає дій Союзу в силу її масштабів або транскордонних наслідків. Таким чином, положення статті 12 документа закріплювала розмежування виняткових і спільних повноважень. При цьому Союз може здійснювати власні виключні повноваження у будь-який час без здійснення жодних додаткових дій, а можливість здійснення Союзом повноважень, що співпадають, є тільки при дотриманні необхідних умов, враховуючи найбільш ефективно досягнення мети та наслідки транскордонного масштабу.

Наступний етап розвитку принципу субсидіарності пов'язаний з набуттям чинності Маастрихтського договору про Європейський Союз 1 листопада 1993 року. Принцип субсидіарності був включений до статті 3b документа, згідно з якою «в галузях, які не підпадають під його виключну компетенцію, Співтовариство діє відповідно до принципу субсидіарності, якщо і оскільки цілі передбачуваної дії не можуть бути досягнуті в достатній мірі державами-членами, і тому в силу масштабів і результатів передбачуваної дії можуть бути більш успішно досягнуті Співтовариством» [5].

Аналіз положень Договору не дає можливості чітко розділити повноваження Співтовариства і держав-учасниць у сфері їх спільної компетенції. У зв'язку з цим до Амстердамського договору 1997 року був прикладений Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності [6]. Документ перераховує три основні складові застосування згаданого принципу: наявність у питаннях транснаціонального аспекта; відсутність дій з боку Союзу, що може призвести до порушення Договору; більша ефективність заходів на рівні Союзу. Якщо проблема відповідає зазначеним вимогам, її вирішення має здійснюватися на рівні Союзу.

Договір про реформу Європейського Союзу, підписаний у Лісабоні в 2007 році, який набув чинності з 13 грудня 2009 [7], передбачає зникнення права європейських співтовариств та конституювання права Європейського Союзу в якості виключної і єдиної правової системи. Відтоді принцип субсидіарності набув статусу невід'ємної частини права Європейського Союзу. Крім того, треба мати на увазі, що норми права ЄС наділені властивістю прямої дії, тобто не вимагають проведення яких-небудь заходів із імплементації в законодавство держав-членів. Отже і принцип субсидіарності має пряму дію і підлягає судовому захисту.

Принцип субсидіарності не поширюється на сферу виключної компетенції Європейського Союзу, до якої, згідно зі статтею 3 Договору про функціонування Європейського Союзу в редакції Лісабонського договору (далі – ДФЕС), відносяться: митний Союз; встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку; грошова політика щодо держав-членів, грошовою одиницею яких є євро; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики щодо рибальства; спільна торгова політика; укладення міжнародних угод. Із зазначених питань тільки ЄС може приймати юридично обов'язкові акти (§ 1 ст. 2 ДФЕС). У той же час застосування договору представляє певну складність, оскільки ДФЕС не містить вичерпного переліку всіх сфер спільної компетенції Союзу та його держав-членів.

Виходячи з положень статті 4 ДФЕС, спільна компетенція поширюється на такі основні сфери: внутрішній ринок; соціальну політику щодо аспектів, визначених у ДФЕС; економічне, соціальне і територіальне згуртування; сільське господарство і рибальство, за винятком збереження морських біологічних ресурсів; доквілля; захист споживачів; транспорт; транс-європейські мережі; енергію; простір свободи, безпеки та правосуддя; загальні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я щодо аспектів, визначених у ДФЕС. Суди віднесено також наукові дослідження, технологічні вишукування, вивчення космосу, співпраця в ім'я розвитку і надання гуманітарної допомоги з боку Європейського Союзу.

Таким чином, коло питань, з яких законодавчі акти і програми розвитку можуть прийматися як ЄС, так і державами-учасницями, є досить широким. У зв'язку з цим необхідно означити межі повноважень Європейського Союзу та держав-членів при реалізації спільної компетенції.

Загальне правило міститься в параграфі 2 статті 2 ДФЕС, згідно з яким, коли Договори надають Союзу спільну з державами-членами компетенцію в певній сфері, держави-члени здійснюють власну компетенцію в тій мірі, в якій Союз не скористався своєю. Держави-члени знову реалізують свою компетенцію в тій мірі, в якій Союз вирішив припинити здійснення своєї компетенції.

На думку професора А. Татама, визначення меж повноважень у рамках спільної компетенції засноване на критерії: «компетенція держав-членів закінчується там, де починається компетенція Союзу» [8, с. 45]. Це означає виведення з-під дії принципу субсидіарності не тільки виняткової, але й будь-якої потенційної компетенції Європейського Союзу, якщо вона не пов'язана з прийняттям конкретних заходів.

На даний момент принцип субсидіарності реалізується в ЄС в основному в сфері законотворчості. Необхідно враховувати, що вступ України до Європейського Союзу спричинить внесення змін до національного адміністративного законодавства, в тому числі в частині розмежування компетенції національних органів влади нашої держави та інститутів ЄС з питань адміністративної нормотворчості. Тому актуальність вивчення досвіду взаємодії Сою-



зу та його держав-членів у зазначеній сфері не викликає сумнівів.

Процедура реалізації принципу субсидіарності у сфері законотворчості інститутів Європейського Союзу та його держав-учасниць закріплена в Протоколі про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, прийнятому як додаток до Лісабонського договору 13 грудня 2007 року [6, с. 345].

Відповідно до статей 3 і 5 Протоколу, проекти законодавчих актів, під якими в рамках Протоколу розуміються «пропозиції Комісії, ініціативи групи держав-членів, ініціативи Європейського Парламенту, запити Суду, рекомендації Європейського центрального банку та запити Європейського інвестиційного банку, спрямовані на прийняття законодавчого акту», мотивуються відносно принципу субсидіарності [6, с. 347].

Згідно з вимогами, передбаченими статтею 6 Протоколу, національні парламенти можуть направляти на адресу президентів Європейського Парламенту, Ради та Комісії вмотивовані висновки із зазначенням причин, за якими парламент визнає конкретний законопроект таким, що не відповідає принципу субсидіарності. Якщо ж проект акта запропонований групою держав-учасниць, то президент Ради передає висновок урядам цих держав-членів. У випадку авторства Європейського Парламенту, Ради та Комісії Європейського Союзу, а також групи держав-членів, Суду, Європейського центрального банку або Європейського інвестиційного банку, вони зобов'язані враховувати вмотивовані висновки національних парламентів.

В останньому випадку Комісія, група держав-членів, Європейський Парламент, Суд, Європейський центральний банк або Європейський інвестиційний банк можуть прийняти рішення і залишити проект в незмінному вигляді, змінити або відкликати його. Будь-яке з указаних рішень має бути мотивованим, хоча і приймається на розсуд зазначених органів та інститутів.

За правилами Європейського Союзу від Європейського Парламенту та Ради походить рішення: чи відповідає проект закону принципу субсидіарності. При цьому за рішення про невідповідність проекту документа принципу субсидіарності мають проголосувати більшість у 55% голосів членів Ради або більшість депутатів Європейського Парламенту. У такому випадку подальший розгляд проекту законодавчого акту не проводиться.

Висновки. У ході реформ, у тому числі і сфері державного управління, Україна має виконувати стандартні зобов'язання щодо членства в ЄС, у тому числі – проведення масштабної адміністративної реформи за допомогою докорінного перетворення засад і характеру адміністративного права. Вирішення вказаного завдання повинно будуватися на підставі положень Концепції адміністративної реформи в Україні, яка була затверджена Указом Президента України у 1998 році [10, с. 943].

При цьому необхідно враховувати, що із розвитком європейських інтеграційних процесів і ускладненням системи законодавства ЄС останнє все більше проникає у національні системи законодавства держав-учасниць. Особли-

вість згаданих процесів у сфері адміністративного права та державного управління полягає у тому, що існує так звана «спільна», співпадаюча компетенція інституцій Союзу та країн, які є його членами. Це підкреслює зміст принципу субсидіарності, притаманний праву ЄС.

Враховуючи стратегічну мету України стати членом Союзу, проблема імплементації основних принципів функціонування його інститутів управління в національне адміністративне законодавство набуває все більшої актуальності. Органи влади нашої держави мають подбати про створення таких норм адміністративного права, які б забезпечили правове регулювання відповідних суспільних відносин аналогічно до здійснення цього процесу в країнах ЄС.

Тому ми вважаємо за доцільне нормативно закріпити принцип субсидіарності у національному Адміністративно-процедурному кодексі, проект якого розроблений у 2012 році [11]. Це необхідно з точки зору розмежування повноважень між органами виконавчої влади, з одного боку, та органами місцевого самоврядування – з іншого, особливо в сфері захисту прав людини і громадянина. Після набуття повного членства в ЄС відповідні статті кодексу будуть мати ще один рівень застосування, оскільки допоможуть визначити межі повноважень національних органів виконавчої влади та інститутів Європейського Союзу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого, від 27 червня 2014 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).
2. Schilling T.A. *New Dimension of Subsidiarity* / T. Schilling. – Oxford, 2002. – 210 p.
3. Янцен Л.В. Становление механизма распределения конституционно-правовой ответственности в учениях XIX века в Германии / Л.В. Янцен // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность / Под ред. А.С. Горшкова. – СПб.: СЗАГС, 2008. – Т. 1. – 567 с.
4. Энтин Л.М., Энтин М.Л., Трыканова С.А., Орин И.В. Актуальные проблемы европейского права: Учеб. пособие / Л.М. Энтин. – М.: Флинта; МПСИ, 2008. – 168 с.
5. Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 года. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
6. Протокол № 2 «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности» от 2 октября 1997 года. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eulaw.ru/treaties/protoc/2>.
7. Treaty of Lisbon amending Treaty on European Union and Treaty establishing European Community dd. 13.12.2007 // Official Journal of European Union – 2007. – 17.12.07. – P. 306.
8. Татам Алан. *Право Європейського Союзу: підручник* / Алан Татам. – К.: Абрис, 1998. – 424 с.
9. Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности от 13 декабря 2007 года // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / ЛИД Консалтинг; Банк «Образование» / С.Ю. Кашкин (отв. ред., предисл.), А.О. Четвериков (пер.). – М.: ИНФРА-М, 2008. – 696 с.
10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
11. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 3 грудня 2012 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.