

СУБСИДІАРНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Ольга Стогова,

канд. політ. наук,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

У статті розглядається принцип субсидіарності, історія його становлення та особливості застосування на різних рівнях влади у Європейському союзі. Принцип субсидіарності є універсальним інструментом вирішення проблем між рівнями влади та підтримання балансу між загальноєвропейською, національними і регіональними владами.

Ключові слова: Європейський союз, субсидіарність.

Постановка проблеми. Подальший шлях розвитку Європейського союзу не може ґрунтуватися лише на централізації, ця спільнота може ефективно існувати лише за умови реалізації принципу субсидіарності. Цей принцип передбачений у ст. 5 Угоди про Європейський союз [1, с. 37], де зазначено, що якщо мета не може бути досягнута державами-членами у силу масштабів і результатів запланованої дії, то вона може бути реалізована більш успішно спільнотою. Але конкретизації принципу субсидіарності, а головне рівнів, на яких від має використовуватися, законодавство Європейського Союзу не надає.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема субсидіарності знайшла своє відображення у працях європейських дослідників Д. Дж Елазара [2], Т. Х'юегліна [3]. Автори зосереджували свою увагу на понятті субсидіарності та дії цього принципу у федеративних системах. До досліджень, які мають теоретико-методологічне значення для вивчення феномену субсидіарності у російській політичній і юридичній науці слід віднести праці наступних вчених: І.І. Хохлов [5], М.Х. Фарукшин [6]. Сутність поняття «субсидіарність» та його історія конкретизована у працях Н.В. Анісімової [7], Н.А. Гаганової [8], Е.А. Каракуляна [9], О.М. Мещерякової [10]. В Україні проблему субсидіарності досліджує Т.В. Панченко [11].

Незважаючи на помітний інтерес до принципу субсидіарності, що проявився у науковців на початку XXI століття та значну кількість праць з цієї проблематики у Європі та Російській Федерації, **невирішеною раніше** залишається проблема застосування принципу субсидіарності на різних рівнях Євросоюзу.

Метою статті є дослідження сутності принципу субсидіарності, історії його становлення та особливостей застосування на різних рівнях влади у Європейському Союзі.

Виклад основного матеріалу. Для кращого розуміння сутності принципу субсидіарності розглянемо історію його виникнення та розвитку. Термін субсидіарність походить із системи управління католицької церкви і виражав зусилля церкви з розвитку ефективності ієрархічної піраміди на чолі з папою римським і передбачав у деяких питаннях можливість ініціативи нижчих рівнів із виконання функцій вищих рівнів. Даніель Дж. Елазар [2, с.5] зазначає, що для федералістів цінність субсидіарності полягає в обмеженні ієрархії у державних структурах. На відмінність від ієрархічних структур, федеральні структури не є пірамідою. У термінах кібернетики вони організовані у форму матричних клітинок, які здатні до самоуправління, об'єднують самоуправління і спільне управління з метою отримання переваг від спільних дій.

Першою сучасною теорією федералізму можна вважати «Політику» Альтузія [4]. Його спробу збалансувати розподіл повноважень між самовизначенням спільнот і універсальними вимогами сучасної державності, на наш погляд, слід розглядати як концептуалізацію принципу субсидіарності. Але сутність субсидіарності за Альтузієм полягає не в егоїстичній підтримці автономії, а в адекватному розподілі повноважень у багаторівневій федерації відповідно до універсальних стандартів соціальної користі. Субсидіарність означає діалектичний баланс автономії і солідарності. Метою діяльності інстанцій більш високого рівня завжди є забезпечення для всіх рівнів життєвих умов. На підставі двох європейських традицій політичного життя можна стверджувати, що процес європейської інтеграції у другій половині XX ст. характеризується суперечливим паралельним рухом цих двох тенденцій. З

одного боку, існує федеральна державна система, яка управляється за принципом більшості. З іншого боку, існує ідея конфедеративного політичного союзу, яка оформилася у протилежність американському типу федеральної держави і змішаного суспільства.

«Політика» Альтузія (1614 р.) [4] була першою працею, в якій розглядалася теорія федералізму, закріпленого у вигляді договору людською спільнотою. У XIX ст. О. Гієрке «перевідкрив» ідеї Альтузія. М. Бубер і К. Фрідріх застосовували федералістські ідеї Альтузія у XX ст. і вважали його попередником сучасного федералізму. Д. Елазар [2], Т. Х'юеглін [3] розглядають його ідеї не лише як перехідні від середньовічного корпоративізму до сучасного федералізму, але й як джерело ідей і моделей федералізму сучасного. Для Європи Нового часу, з середини XVII ст. до середини XX ст. характерною є боротьба двох тенденцій формування націй [2, с.1]. Перша з них спиралася на синтез середньовічного корпоративізму і американської революції і уявляла собою спробу здійснення національної інтеграції на федеральній основі, наприклад, Німеччина, Австро-Угорщина, Швейцарія. Їй протистояла тенденція представлена французькою моделлю централізованої держави.

Європейська традиція федералізму часто стає об'єктом критики як практика максимізації інтересів національних держав у Євросоюзі. Прибічники централізації Євросоюзу зазначають, що субсидіарність сприяє егоїстичному відмовленню від спільних цілей спільноти замість розвитку демократичного співробітництва. Крім того, наголошують на дефіциті легітимації принципу субсидіарності у європейській спільноті. Цей дефіцит пояснюється протиборством двох європейських традицій: давня традиція солідарності, заснована на співробітництві та більш молода індивідуалістична, яка заснована на волевиявленні більшості і конкуренції. Зміна цих традицій припала на XVII ст., коли фрагментарна федеральна адміністрація та корпоративна соціальна залежність замінюється централізованою владою і індивідуалізованими соціальними відносинами. Певний період ці дві традиції співіснують, з часом друга витісняє першу [3, с. 2].

Європа після Другої Світової війни повернулася до федералізму. Цей федералізм Даніель Дж. Елазар називає «поверненим» [2, с. 2] і за ним більшість вже не розглядається як єдине ціле, а завжди складається із множинності груп, із чого витікає принцип прав меншин, що дає меншинам не лише можливість самозбереження, але й реалізації своїх групових інтересів. Крім того, федералізм спирається на договірну основу державності і розуміння важливості свободи для формування і існування демократичної держави. Федеральний спосіб вирішення проблем політичної інтеграції стає все більш популярним.

У період становлення Європейського союзу були побоювання, що об'єднана Європа передбачає повне зникнення регіональних адміністративних структур і створення централізованої системи, яка скасує європейський регіональний вимір. Такі побоювання посилювалися помітною тенденцією, за якою законодавча діяльність спільноти все далі просувається у сфери юрисдикції держав-членів. У відповідь на такі наступи активізувалася діяльність регіонів для захисту своїх прав та інтересів, так були створені: Асамблея європейських регіонів, Рада європейських регіонів і муніципалітетів, Міжнародний союз місцевого управління, Консультативна рада місцевих і регіональних влад. Всі ці організації намагаються привести Євросоюз у відповідність до таких основних вимог: федеральна структура має бути трирівневою, повноваження влад різних рівнів визначаються у відповідності до принципу субсидіарності, гарантується право регіонів приймати участь у вирішенні справ на європейському рівні.

Засновники європейського союзу створювали федерацію нового типу, уникаючи створення єдиного, спільного уряду на користь багатьох окремих і поліспрямованих влад, що входять до спільноти держав-членів. Вони поступово зв'язуються одна з одною через спільні інститути, визнаючи адміністративні і судові установи з чітко обмеженими сферами компетенції, які є вищими за національне законодавство. Таким чином, у Євросоюзі склалося три рівні влади: загальноєвропейський або наднаціональний, рівень-держав-членів або національний і регіональний. А субсидіарність, за висловом Т. Х'юегліна, є

«вічним робочим принципом федерально організованого демократичного європейського суспільства» [3, с. 1].

На думку И.И. Хохлова [5, с.1] субсидіарність – принцип, за яким здійснюється розподіл повноважень і компетенцій між акторами, що знаходяться на різних рівнях владної піраміди. Цей принцип передбачає, що управління здійснюється на найнижчому рівні, якщо це доцільно. У Європейському союзі єврорівень є додатковим по відношенню до національного, так фінансування на рівні ЄС доповнює, а не підміняє ресурси окремих країн. Принцип субсидіарності був впроваджений Маастрихтським договором 1992 року. Відповідно до ст. 5 Угоди про Європейський союз субсидіарність є політичним принципом керівництва справами спільноти і законодавчого обмеження її компетенції.

До підписання Маастрихтської угоди дискусія про субсидіарність ініціювалася органами спільноти, після підписання цей принцип став широко обговорюватися у національних державах. Стаття 5 діє без виключень і обмежень. Але регіональний рівень у ній прямо не згадується, йдеться про європейський рівень і рівень держав-членів, що означає можливість для національних держав не розглядати субнаціональний рівень і самостійно приймати рішення, якщо це зручно. Принцип субсидіарності і спосіб його викладення у ст. 5 зменшив напруження, яке було викликане посиленням над національності у Євросоюзі.

Засновником принципу субсидіарності в ЄС є Ж. Делор. На його думку, слід було чітко визначитися із тим, в яких сферах союз може діяти автономно від національних урядів. У 1991 році у проекті Угоди про ЄС європейська інтеграція визначалася як процес, що веде до створення Союзу, метою якого є федерація. Стійке негативне ставлення Великобританії, особливо її Консервативної партії до федералізації Європи призвело до активізації використання принципу субсидіарності.

Але відсутність у документах ЄС чіткого визначення принципу субсидіарності не дозволяє розглядати його як правову норму. Це скоріше політичний принцип. Його використання залежить від конкретної ситуації і

розташування політичних сил, що робить його зручним для учасників інтеграційного процесу.

Важливим етапом у розвитку принципу субсидіарності стали проблеми, пов'язані з ратифікацією Маастрихтської угоди у Данії, Франції, Великобританії. У Європейському союзі на основі субсидіарності вирішуються насамперед регіональні проблеми, які існують на субнаціональному рівні влади.

Основними інститутами регіонального розвитку у межах ЄС є Європейський соціальний фонд, Європейський фонд орієнтації і гарантій сільського господарства, Риболовний фонд. Розподіл видатків між різними сферами економічного розвитку і визначення пріоритетів здійснюється урядами відповідних країн за безпосередньої участі Європейської комісії. Вказані структурні фонди фінансують пріоритетні напрямки регіональної політики, у тому числі структурну реорганізацію відсталих регіонів і конверсію кризових промислових районів. Політика структурних фондів має дво - чи триступеневе планування. Плани регіонального розвитку формуються країнами-членами на регіональному рівні із залученням урядових департаментів, місцевої влади, навчальних закладів, екологічних організацій. Ці плани погоджуються Європейською комісією із органами державної влади на національному рівні для вироблення спільної стратегії, встановлення пріоритетів, заходів із надання підтримки та фінансової допомоги. Зазвичай структурні фонди використовують для часткового фінансування проектів у різних сферах економічного розвитку.

Регіональна політика в країнах ЄС має свою давню історію. Структури органів влади зберігають різноманітність і національні особливості визначають адміністративний устрій країн. Тому практичне застосування принципу субсидіарності у кожному випадку має свої особливості. *Цей принцип дозволяє пристосуватися до відмінностей без подолання їх.*

Країни ЄС з погляду застосування принципу субсидіарності для вирішення задач регіональної політики можна поділити на чотири групи (йдеться про 15 країн-засновниць, адже 12 країн, що приєдналися до Євросоюзу пізніше, є окремим предметом дослідження):

- 1) Греція, Ірландія, Португалія і Іспанія – країни найменш розвинені у Євросоюзі, в яких зосереджені найбільш розвинені регіони;
- 2) Німеччина і Італія – в цих країнах склалися найбільші відмінності на рівні розвитку окремих регіонів – схід і захід Німеччини, північ і південь Італії;
- 3) Фінляндія і Швеція – країни із суворими кліматичними умовами, великою відстанню між населеними пунктами, економічно віддаленими районами;
- 4) Австрія, Данія, Франція, Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Великобританія – характеризуються відносно рівномірним розвитком регіонів. Регіональні проблеми пов'язані із забезпеченням зайнятості та її структурою.

Країни першої групи проблему протистояння між загальнонаціональним та регіональним розвитком вирішують на користь загальнонаціонального і використовують централізований підхід для вирішення регіональних проблем. Лише в Іспанії роль регіональних влад виражена досить чітко.

Для слабких в економічному розумінні країн, де значна кількість відсталих регіонів, характерний своєрідний протекціонізм. Обмежена самостійність регіонів у формуванні регіональної політики у таких країнах є протекціонізмом з боку держави по відношенню до неконкурентоздатних регіонів. Прикладом може бути програма «спеціальної інтервенції» в Італії після Другої світової війни.

У Німеччині регіональна політика здійснюється на підставі Основного закону, в якому визнається необхідність створення однакових умов для роботи і життя в усіх частинах країни. Відповідальність за здійснення регіональної політики лежить на адміністрації земель (ст. 28 і 30) [12], а функцією федерального уряду є встановлення з ними партнерських відносин. З 1969 року їхню діяльність координує спільна робоча група, в якій представники федерального уряду і земель мають рівне представництво. Комітет з планування розробляє проект щорічного генерального плану надання допомоги регіонам, фінансування регіональної політики здійснюється федеральним

урядом і землями в рівних частинах. Принцип субсидіарності розглядається землями як можливість протистояти втручанню ЄС в їхні справи.

У скандинавських країнах система управління достатньо централізована, але регіональна влада має чітко визначені компетенції [13].

Навіть поверховий аналіз національної і регіональної політики у різних країнах ЄС дозволяє стверджувати, що принцип субсидіарності не охоплює всі рівні функціонування влади в рівній мірі. Невизначені підстави для застосування субсидіарності щодо відносин між національними і регіональними рівнями управління. Формально угода не згадує регіони, тобто йдеться лише про ЄС та держави – члени. Регіональний рівень непрямо вказується у ст. 6 Протоколу № 2 [14] та ст. 8 цього Протоколу надає Комітету регіонів право подавати судові позови проти законодавчих актів, що порушують принцип субсидіарності. *Таким чином, чітке розмежування компетенцій між трьома рівнями (європейським, національним і регіональним) відсутнє.*

Але в процесі практичної діяльності і законотворчості відбувається і надалі буде посилюватися більш помітне розмежування сфер компетенції влади різних рівнів: європейської, національної і регіональної. При цьому межі між ними залишатимуться рухомими. Так, у правовій сфері право ЄС постійно розширює межі свого застосування.

Висновки. Субсидіарність означає пріоритет дій відповідної нижчої інстанції перед вищою, якщо ця нижча влада здатна вирішити проблему самостійно. Послідовне застосування цього принципу означає, що регіональним владам мають належати компетенції, які є необхідними для вирішення проблем на їхньому рівні. У такий спосіб можна протистояти надмірній централізації і посилювати повноваження регіональних влад, але за умови їхньої спроможності ці повноваження реалізувати. Принцип субсидіарності є універсальним інструментом вирішення проблем між рівнями влади та підтримання балансу між загальноєвропейською, національними і регіональними владами.

Література:

1. Договір про Європейський союз // Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко, за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К.: «К.І.С.», 2010. – 536 с., С. 31 – 73.
2. Элазар Даниель Дж. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и subsidiarностью или иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом // Журнал «Казанский федералист». - 2002. - №4. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n4/>.
3. Хьюеглин Т. Федерализм, subsidiarность и европейская традиция // Журнал «Казанский федералист». - 2002. - №4. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n4/>.
4. Althusius J. Politica / J.Althusius. — Indianapolis: Liberty Fund, 1995. - 238 p.
5. Хохлов И. И. Subsidiarность как принцип и механизм политики Европейского Союза [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000045/00000045.htm>.
6. Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. - Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1998. - 334с.
7. Анисимова Н.В. Принцип subsidiarности в европейском праве. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.10 / РГБ. М., 2005. - 173с.
8. Гаганова Н.А. Принцип subsidiarности в конституционном праве: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / РАН. Институт государства и права. - М., 2006. - 208с.
9. Каракулян Э.А. Идея subsidiarности в истории правовых учений: личность, общество, государство: Теоретико-правовой анализ: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нижегород. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского. - Н. Новгород, 2004.- 219 с.
10. Мещерякова О.М. Принцип subsidiarности в становлении и развитии Европейского союза: 1984 - 2004 гг.: Дис. канд. ист. наук: 07.00.03 /РГБ. М., 2005.-193с.

11. Панченко Т.В. Субсидіарна демократія в умовах глобалізації і регіоналізації політичного простору // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – 2009. – № 861. – 247с., С.140 – 148.
12. Конституция Федеративной Республики Германии [Электронный ресурс]. -Режим доступа: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Germany&language=r>
13. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы/ О.Оффердал // Полис. – 1999. – №2. – С.155 – 167.
14. Протокол № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності // Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко, за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К.: «К.І.С.», 2010. – 536 с., С.265 – 270.

В статье рассматривается принцип субсидиарности, история его становления и особенности применения на разных уровнях власти в Европейском союзе. Принцип субсидиарности является универсальным инструментом решения проблем между уровнями власти и поддержания баланса между общеевропейской, национальной и региональной властями.

This article discusses the principle of subsidiarity, the history of its formation and features of the application at different levels of Government in the European Union. The principle of subsidiarity is the universal instrument of decision of problems between the levels of Government and to maintain the balance between the European, national and regional authorities.

Стогова, О. Субсидіарність як принцип функціонування європейського союзу [Текст] / О. Стогова // Підприємництво, господарство і право. - 2012. - № 8. - С. 124-127.