

Студнева О.В.

## ПРИНЦИП СУБСИДИАРНОСТИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕС

Подписание 7 февраля 1992 года в Маастрихте договора о Европейском Союзе стало пониматься после десяти лет обсуждения роли местных административных единиц в Европе будущего, как обозначение пути для функционирования местных административных единиц в лице своих органов в рамках процесса европейской интеграции. Включение принципа субсидиарности в договор в качестве обязательной юридической нормы и создание Комитета регионов необходимо расценивать как ответ на распространяющиеся дебаты о необходимости лучшей представленности регионов в европейском процессе принятия решений. Авторы этой реформы прекрасно сознавали, что дальнейший путь Европейского Союза основывается не на централизации, и Европейский Союз будет функционировать только при соблюдении принципа субсидиарности, и при отведении регионам такой роли, которая связывает их с Союзом.

На пути к подписанию Договора о Европейском Союзе раздавалось множество голосов, призывающих Европейское Сообщество к формированию четких обязательств перед своей региональной структурой и, в то же время, к соответствующей институционализации принципа субсидиарности на уровне Союза. Были опасения, что сильная объединенная Европа подразумевает полное исчезновение любой формы местной административной структуры и создание централизованной системы, отменяющей существование европейского регионального измерения. Находилось много таких, кто предвещал неадекватную передачу полномочий местным административным единицам Европейскому Союзу, означающую, что отныне не будет никаких гарантий, что с возникающими специальными местными проблемами можно будет иметь дело на уровне широких масс. Такие опасения особенно подпитывались впечатлением, что законодательная деятельность Европейского Союза все более простирается в сфере, находящихся под юрисдикцией конституционных систем некоторых государств-членов, при уменьшении объема юрисдикции органов местной власти. Появились предпринимаемые на различных уровнях инициативы и проекты, нацеленные на организацию защиты и утверждение местных интересов на европейском уровне - Ассамблея европейских регионов, Совет европейских муниципалитетов и регионов, Международный союз местного управления, Консультативный совет местных и региональных властей. Ряд решений, принятых учреждениями и органами, на которые воздействуют в большей или меньшей степени данные изменения, составляют сложные заключения, в конечном счете, идентичные по сути: Решение Консультативного совета местных и региональных властей от 25 октября 1990 года [1, с. 18-24]; Решение Европейского парламента на межправительственных конференциях в контексте стратегии Европейского парламента в отношении Европейского союза от 22 ноября 1990 года [2, с. 6-11]; Решение конференции по «Региональной Европе» от 18-19 октября 1989 года [3, с. 11-17]; Решение Европейского парламента от ноября 1989 по региональной политике в Сообществе и роли регионов [4, с. 1-5].

В целом, точка зрения регионов, видимо, состояла в том, что будущий Европейский Союз должен ответить на три основных требования:

- федеральная структура на основе трех уровней;
- четкое определение полномочий в соответствии с принципом субсидиарности, нарушение которого было бы основанием для судебного иска;
- право местных административных единиц (регионов) инициировать и участвовать в деятельности на европейском уровне.

Введение в Договор принципа субсидиарности в качестве обязательной юридической нормы представляет попытку уменьшить частые опасения по поводу усиления европейской централизации и укрепить идею совместно продвигаемого Европейского Сообщества и, во втором случае, более эффективно, нежели в прошлом, пропагандировать эту идею ради ее широкого принятия со стороны европейского населения. Указанное основывается на понимании, что такое широкое признание есть необходимое требование для дальнейшего развития европейской интеграции.

Существует и другая специальная сфера выполнения регионами своей роли – не меньшая, чем выражение множества существующих в Европе социально-политических различий. Уникальное историческое прошлое Европы определяет безусловную необходимость широкого политического согласия для международного видения, наподобие видения сильного и объединенного Европейского Сообщества; и такое согласие может быть достигнуто только в том случае, если существующему разнообразию социально-политических условий будет уделяться повышенное внимание. Регионы представляют собой исторически развитую форму выражения таких условий, и поэтому особенно достойны укрепления в качестве блоков конструкции Европейского Сообщества.

Длительное время усилия прилагались в сомнительном направлении вследствие перехода упомянутых выше полномочий от местных властей Европейскому Союзу и, одновременно, равнодушия местных властей к законодательному процессу ЕС. Все это изменилось в результате создания Комитета регионов и введения в Договор о Европейском Союзе принципа субсидиарности. Принцип субсидиарности, по определению, означает больший приоритет какого-либо действия соответствующей низшей инстанции, нежели более высокой, если вышеупомянутые полномочия являются достаточными. Последовательное применение принципа подразумевает, что местным властям будут вменены все обязанности, необходимые для решения вопросов на данном уровне. Таким образом можно противостоять централизационным тенденциям и усиливать полномочия большинства местных учреждений относительно принятия решений. Статья 3b Договора о ЕС формулирует целостную позицию следующим образом:

«Сообщество действует в пределах своих полномочий, определяемых настоящим Договором и поставленными перед ним здесь целями.

В областях, которые не попадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и потому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом.

Любые действия Сообщества не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора» [5, с. 54].

Из анализа статьи 3b следует ряд заключений.

Первый параграф подчеркивает, что полномочия приписываются в соответствии с Договором и что необходимо учитывать пределы этих полномочий. В указанных пределах Сообщество несет обязательства по достижению необходимого результата: достижению целей, определяемых Договором.

Второй параграф касается областей, в которых Сообщество не обладает исключительными полномочиями и поэтому встает перед вопросом, должно ли оно действовать в определенных случаях. Данная статья требует, чтобы Сообщество вмешивалось исключительно в том случае, если цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами. Это подразумевает, что мы должны проверить, существуют ли другие доступные для государств-членов, а также местных органов самоуправления методы, например, законодательство, административные инструкции или кодексы, для адекватного достижения целей. В данной ситуации это исследование сравнительной эффективности действия Сообщества и аналогичного действия государств-членов и далее местных структур самоуправления.

Факторы, которые должны учитываться в таких случаях: эффект масштаба действия (трансграничные проблемы, критическая масса и т.д.), цена бездействия, необходимость в поддержании разумной последовательности, возможные пределы действия на национальном уровне (включая случаи потенциального искажения, когда некоторые государства-члены способны действовать, а другие нет) и необходимость в гарантиях, что в рамках Единого рынка не нарушается конкуренция.

Если принято решение, что предложение не подлежит оценке на сравнительную эффективность, все же необходимо ответить на вопрос о том, какими должны быть интенсивность и характер действия Союза. Здесь появляется принцип пропорциональности, уже являющийся элементом прецедентного права Европейского Союза. Необходимо тщательно проанализировать необходимость вмешательства юридических инструментов или проверить возможность использования других уже существующих достаточно эффективных средств. В случае необходимости применения Комиссией законодательных мер, будет полезно, насколько это возможно, принимать именно рамочное законодательство, минимальные нормы и добиваться взаимного признания или даже вообще избежать детального законодательного предписания.

Третий параграф статьи 3b применяется не только к области совместных полномочий, но также и к области исключительных полномочий. Он подтверждает, что принцип пропорциональности, некоторые критерии которого изложены выше, должен применяться, но не изменять предписание полномочий.

Включение принципа subsidiarity в Договоре налагает обязательства на все учреждения, участвующие в принятии решений, однако в силу собственной инициативы Комиссия играет здесь особенно важную роль. Принцип subsidiarity не определяет, какие полномочия приписываются Европейскому Союзу: это определяется непосредственно самим Договором. Однако subsidiarity является важным принципом, регулирующим применение указанных полномочий. В смысле практики это подразумевает применение учреждениями Союза, и в частности Комиссией, простого принципа здравого смысла, гласящего, что, при реализации своих полномочий, Сообщество должно делать только то, что может быть лучше сделано на его уровне. На учреждениях Союза лежит бремя доказательства необходимости принятия законов и мер именно на уровне Сообщества и обоснования их предполагаемой интенсивности. Принцип, безусловно, работает в обоих направлениях: если в пределах сферы полномочий Сообщества решение или действие на уровне Сообщества выполняет определенные требова-

ния, оно может быть предпринято на этом уровне. В силу ряда причин, относящихся непосредственно с subsidiarity, данный принцип должен рассматриваться одновременно с содержанием предложения или действия.

Subsidiarity и, родственный принцип, пропорциональность, не были придуманы в Маастрихте. Они существуют в законодательной и других практиках Союза. В эмбриональной форме он существует в Договоре ЕОУС (1951 г.) (статья 5) [6, с. 39], неявно в Римских договорах (1957 г.) [7, с. 143; 8, с. 267], присутствуют в Едином европейском акте (1987 г.) применительно к окружающей среде (статья 130 г) [9, с. 40]. Но впервые он полностью и прямолинейно изложен в Преамбуле и в статьях В и 3b Договора о Европейском Союзе (1992 г.). К Конституции ЕС, Договор об установлении которой подписан 29 октября 2004 года и вступит в силу после единогласного одобрения ее всеми государствами-членами ЕС, приложен среди других протоколов Протокол о применении принципов subsidiarity и пропорциональности [10].

Теперь могут быть очерчены критерии для применения данного принципа в будущем. Также критерии не должны быть усложненными. Они должны гарантировать гражданину, что решения будут приняты настолько это возможно близко непосредственно к нему самому, без умаления преимуществ, получаемых им от общего действия на уровне Сообщества в целом, и без нарушения существующего баланса действий.

Более пристальный взгляд показывает, однако, что в контексте Договора о Европейском Союзе значение термина и принципа subsidiarity фактически несколько иное, чем в предыдущих формулировках. Он означает не создание административной структуры, позволяющей расширенному Сообществу вмешиваться в том случае, если более низкий уровень не способен справиться с какой-либо задачей, а организацию Сообщества в соответствии с наименее инвазивными принципами эффективности и оптимизации. Следовательно, Европейскому Союзу должно быть предоставлено право действовать всякий раз, когда задача может быть более эффективно решена на более высоком уровне. Вместо приоритета меньшей единицы под большей за счет некоторых потерь эффективности, что было бы в соответствии с принципом subsidiarity, намерение состоит в принятии обратной процедуры: большей единицы – Союзу – и, следовательно, в конечном счете, централизованным учреждениям приоритет предоставляется всегда, когда данная задача может быть решена более эффективно [11, с. 387].

В процессе подготовки законодательства важным представляется наличие точной оценки возможностей децентрализации управления действиями Союза. Практически это должно стать результатом применения рамочных директив, вследствие чего применяемое на национальном уровне законодательство Союза осуществлялось бы национальными или местными властями с должным уважением к конституционным требованиям отдельных государств-членов. Однако необходимо рассмотреть и обратный случай – возможность предусмотреть в предполагаемом законодательстве определенную децентрализацию управления действиями Союза. Все это соответствует необходимости поддерживать там, где это возможно, настолько близкие к гражданину, насколько это возможно. Это часто неизбежно ввиду того, что общеевропейские государственные службы невелики в сравнении с развитыми национальными и местными госслужбами.

Принцип subsidiarity, взятый в институциональном контексте, опирается на простую концепцию: полномочия, которыми располагают государство или федерация государств в целях общих интересов – это только те полномочия, которые индивидуумы, семьи, компании и местные или региональные власти не могут реализовать по отдельности. Принцип здравого смысла диктует, чтобы решения принимались на

самом близком к обычному гражданину уровне, и чтобы действие, предпринимаемое верхними эшелонами политических органов, было ограничено.

Первое законодательное применение этого по существу политического принципа можно найти в отношениях между некоторыми государствами-членами и их местными органами, оно принимает различные формы в зависимости от их конституционных традиций.

В контексте Европейского Союза субсидиарность означает, что функции, переданные Союзу – это те функции, которые на различных уровнях принятия решений сами государства-члены уже не могут выполнять удовлетворительно. Любая передача полномочий должна происходить с должным отношением к национальной идентичности и полномочиям органов местного самоуправления.

Субсидиарность в системе Союза представляет собой динамическую концепцию. Она далека от связывания действий Союза смиренной рубашкой и позволяет им быть расширенными там, где этого требуют обстоятельства, и, наоборот, быть ограниченными в том случае, если расширение уже не оправданно.

В течение более пятидесяти лет принцип субсидиарности удовлетворял два требования: потребность Союза в действии и необходимость гарантировать, что используемые средства являются соразмерными преследуемым целям, другими словами, характеризуются пропорциональностью.

Все основные инициативы Комиссии оправданы необходимостью действия. Общая политика, предусмотренная в Римском договоре, создание свободной от границ территории и фланговых политик, предусмотренных в Едином акте – все эти инициативы полностью оправдываются императивами европейской интеграции. Каждый понимает, что такие задачи могут быть эффективно решены только на общеевропейском уровне. Результаты говорят сами за себя.

Также отдельные интерпретации, могут быть найдены в формулировке отдельных условий, в параграфе 1 статьи 128 Договора о Европейском Союзе: «Сообщество содействует расцвету культур государств-членов, уважая их национальное и региональное разнообразие и, в то же время, выдвигая на первый план общее культурное наследие.

Наконец, градации полномочий в пределах отдельных областей политики, вроде полномочий Союза по продвижению мер и программ, также выражает концепцию субсидиарности по разделению и ограничению полномочий. Примерами служит статья 126 (общее образование, профессиональное обучение, и дело молодежи), статья 128 (культура) и статья 129 (службы здравоохранения).

Так что же это означает для местного самоуправления? Предчувствие увеличения централизации неоправданно, и статья 3b Договора о Европейском Союзе ставит органы местного самоуправления в более сильную позицию?

Безусловно, европейские учреждения нуждаются в сохранении полномочий и властей малых административных единиц. Статья 3b Договора о ЕС, частично, затрагивая различные национальные власти, налагает ограничения на действия ЕС, хотя и поднимает вопрос о возможности противоположного развития в форме увеличения полномочий на уровне ЕС. Интерпретация статьи 3b Судом ЕС, безусловно, будет играть в этом отношении особенно важную роль.

Одним из основных требований местных властей с самого начала дебатов о децентрализации было право обращения за помощью в случае нарушений принципа субсидиарности или других условий Договора о ЕС, это был, на их взгляд, единственный путь, в котором могло быть уделено соответствующее внимание органам власти локального уровня в целом. Расширение или увеличение статей 173 - 177 Договора о ЕС должно было дать местным административным органам власти и Комитету регионов право прямого обращения в Суд ЕС.

Однако это требование не было принято во внимание в Договоре и рассматриваемые статьи были просто усилены включением права Европейского парламента обращаться за помощью.

На первый взгляд, возникает ситуация издевательства над двумя условиями Договора, Комитетом регионов и сохранением принципа субсидиарности, которые усилили бы позицию местных властей на уровне ЕС. По общему признанию, Комитет регионов обладает исключительно консультативной функцией, однако, если бы он был наделен правом обращения за помощью, это, безусловно, способствовало бы установлению общей «региональной» чувствительности на уровне ЕС. Более серьезным вопросом кажется отсутствие какого-либо права на апелляцию для органов местных власти в случае возможности нарушения статьи 3b, и провозглашаемого в ней принципа субсидиарности. Можно подумать, что статьи 3b существует просто ради регулирования распределения полномочий в двухуровневой (ЕС - государства-члены) системе.

Однако более пристальный взгляд на статьи 173 -117 Договора показывает, что местные структуры обладают множеством прямых и косвенных возможностей обращения в Суд ЕС:

*Первая возможность возникает в результате внутреннего понимания, которое будет достигнуто между местными административными единицами и соответствующим национальным правительством, которое в этом случае может проявлять свое право обращения за помощью в соответствии с параграфом 2 статьи 173 или параграфом 1 статьи 175 и обращаться в Суд ЕС от имени административно-территориальной единицы.*

*Вторая возможность является результатом статьи 177, которая, в случае национальных судебных процедур, уполномочивает национальный суд обращаться в Суд ЕС в вопросах, связанных с интерпретацией Договора, валидацией и интерпретацией учреждений Союза и Европейского Центрального Банка, и интерпретацией уставов учреждений, созданных Советом, когда это предусматривают данные уставы. Такая альтернатива не всегда будет возможна в различных государствах-членах вследствие различий в национальных законодательствах.*

*Третий метод, и вероятно наиболее подходящий, так как предлагает прямую возможность для органов местного самоуправления обращаться в Суд ЕС, является следствием параграфа 4 статьи 173, предоставляющего каждому физическому или юридическому лицу право обжаловать решения, принятые против них, а также те решения, которые, хотя и даны в правильной форме или направлены против другого лица, затрагивают их непосредственно и индивидуально; и параграф 3 статьи 175 (в соответствии с условиями параграфов 1 и 2 статьи 175), который предоставляет каждому физическому и юридическому лицу возможность обратиться в Суд на то, что учреждение Союза не может выдать ему другой акт, кроме рекомендации или мнения.*

С противоположной точки зрения, проводимой в большинстве соответствующей литературы, никакое прямое право обращения местных административных единиц не подразумевает того, что концепция «юридического лица» также включает местные власти. Понятие «юридического лица» должно интерпретироваться как независимый термин законодательства ЕС, который не обязательно совпадает с терминами, используемыми в различных законодательных системах государств-членов [12, с. 42-44].

Однако в соответствии с данным условием, это понятие охватывает, по крайней мере, все власти, ассоциации и т.д. и в частном, и в публичном законодательствах, системам которых они подчиняются в статусе юридических лиц. Это может быть законодательная система государства-члена или международного права. Из этого следует, что юридические лица

также включают не только земли Германии или регионы Бельгии [13, с. 12-24], но также и местные власти [14, с. 1-8].

Очевидно, что ранее выражаемые опасения, по крайней мере, частично необоснованны. Частично потому, что возможность органов местного самоуправления для обращения за помощью невелика в сравнении с привилегированными заявителями согласно параграфу 1 статьи 173 и параграфу 1 статьи 175 договора о ЕС, и в результате отклонения назначенной им роли.

Законодательство Европейского Союза и, в особенности, Договор о Европейском Союзе представляют развитие положения местных структур в рамках Европейского Сообщества. Впервые им предоставляется возможность в институционализированной форме участвовать в процессе европейской интеграции через Комитет регионов, и предвидится возможность ограничения действий ЕС по созданию устойчивого с политической точки зрения Европейского Союза. В этой связи, принцип субсидиарности, содержащийся в Договоре, направляет будущее законодательство ЕС, а также побуждает к переинтерпретации существующего законодательства.

Процессы, протекающие в современной Европе, отражают постоянно возрастающую роль органов местного самоуправления в европейских политических системах. Это обусловлено, с одной стороны, курсом на децентрализацию и деконцентрацию власти, обозначенным странами-членами ЕС в качестве приоритетного направления реформирования механизмов государственного управления. С другой стороны, повышение влияния местных органов является результатом последовательной политики Европейского Союза, предполагающей непосредственное взаимодействие между структурами ЕС и территориальными институтами власти. Таким образом, деятельность ЕС и на государственном, и на наднациональном уровнях стимулирует укоренение принципа субсидиарности как ключевого регулятора отношений «регионы - центр».

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Решение Консультативного совета местных и региональных властей от 25 октября 1990 г. //www.prometa.ru/kpr/frames/guide/advcouncilkregregauthor.htm /15.06.04.
2. Решение Европейского парламента на межправительственных конференциях в контексте стратегии Европей-

ского парламента в отношении Европейского Союза от 22 ноября 1990 года //www.europarl.eu.int/sg/tree/en/53-1990.htm /15.06.04.

3. Решение конференции по «Региональной Европе» от 18-19 октября 1989 г. //www.prometa.ru/kpr/frames/guide/conferensregion.htm /15.06.04.
4. Решение Европейского парламента от ноября 1989 года по региональной политике в Сообществе и роли регионов //www.europarl.eu.int/sg/tree/en.htm /15.06.04.
5. Договор о Европейском Союзе (1992) //Документы Европейского Союза. В 2-х т. /Отв. ред. Ю.А. Борко – Т.П. – М.: Право, 1994. – с. 49 - 261.
6. Договор о Европейском Объединении Угля и Стали (ЕОУС) (1951) //Документы Европейского Союза. В 2-х т. /Отв. ред. Ю.А. Борко. – Т.1. – М.: Право, 1994. – с. 39 - 102.
7. Договор о Европейском Экономическом Сообществе (ЕЭС) (1957) //Документы Европейского Союза. В 2-х т. /Отв. ред. Ю.А. Борко. – Т.1. – М.: Право, 1994. – с. 142 - 265.
8. Договор о Европейском сообществе по атомной энергии (Евратоме) (1957) //Документы Европейского Союза. В 2-х т. /Отв. ред. Ю.А. Борко. – Т.1. – М.: Право, 1994. – С. 266 - 334.
9. Единый Европейский акт (1987) //Документы Европейского Союза. В 2-х т. /Отв. ред. Ю.А. Борко. – Т.П. – М.: Право, 1994. – с. 5 - 48.
10. Договор, учреждающий Конституцию для Европы (2004) //www.eurotreaties.com/constitution.html.
11. Schink Cf. The regionalisation of Europe - expectations and German experiences. DIE DFFENTLICHE VERWALTUNG. MAY 1992. – Volume 9. – 401 p.
12. European Court – Agences de voyages [Travel agents] /Commission, 135/98 – 1999 collection, 3799, 3808 //www.coe.eu.int/comm/135-1999.htm /11.07.04. – p. 42 - 44.
13. European Court – Executif regional wallon [Wallon Regional Executive] et al. /Commission, 62 and – 72/87 1988 collection, 1573, 1592 //www.curia.eu.int/en/213-1988.htm /11.07.04.
14. European Court – Differdange municipality at al. /Commission, 222/93 – 1994 collection, 2889, 2896 //www.curia.eu.int/en/222-1994.htm /15.07.04.

УДК 341.9

*Демьянишина Р.Н.*

## ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА В МЕЖДУНАРОДНОМ ЧАСТНОМ ПРАВЕ. ГРАЖДАНСКАЯ ПРАВОСПОСОБНОСТЬ

Как известно, юридическое лицо – это юридическая фикция, которая применяется для определения организации или учреждения, способного выступать в качестве самостоятельного участника гражданских отношений. Юридическое лицо обладает рядом признаков, позволяющих выделить его из общего круга организаций и учреждений и определить его как самостоятельный субъект права.

К таким признакам относятся: независимость юридического лица от его участников или учредителей, наличие его собственной воли, которая может не совпадать с волей его участников, наличие обособленного имущества, не связанного с имуществом его участников, вытекающая из этого самостоятельная ответственность по долгам, в пределах стоимости этого имущества, а также возможность выступать в качестве

истца и ответчика от своего имени. К признакам юридического лица также относят возможность совершать сделки в пределах своей правоспособности, определенной законом и учредительными документами.

Юридические лица также являются субъектами международного частного права, поскольку вступают в гражданские правоотношения, обремененные иностранным элементом.

Наиболее сложным вопросом в этой связи является вопрос **гражданской правоспособности иностранных юридических лиц. Пока речь идет об отечественных юридических лицах, то их правоспособность определяется по отечественному праву и поэтому вопрос международного частного права о том, какое законодательство применить к определению их гражданской правоспособности не возникает.**

*Демьянишина Раиса Николаевна, ст. преподаватель кафедры социально-политических и исторических наук Брестского государственного технического университета.*

*Беларусь, БГТУ, 224017, г. Брест, ул. Московская, 267.*