

УДК 341.21

К.Р. ХАЛИЕВ,
соискатель

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

НОРМАТИВНАЯ СИЛА "ДИРЕКТИВ" ЕС

В статье рассматривается подробное толкование нормативной силы правовых актов, которые принимаются такими организациями, как Европарламент, Еврокомиссия, Суд Евросообществ и др. Также дается характеристика специального Протокола о принципах субсидиарности и пропорциональности, которым руководствуется Еврокомиссия.

В настоящее время между Российской Федерацией и Европейским Союзом установились тесные взаимоотношения. Они затрагивают разные сферы экономики, научного, культурного обмена, безвизового режима, правил реадмиссии, сотрудничества в области органов юстиции и обеспечения безопасности. Правовым основанием таких отношений сегодня является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1997 г. В ближайшее время планируется подготовить новое Соглашение на очередной период, продолжительность которого пока не определена. В этой связи очень важно было бы исследовать объем правоспособности Европейского Союза и его центральных органов. Это даст возможность точнее определить правовые возможности данной международной организации как внутри самого объединения, так и вовне, в частности, в будущих отношениях с Россией. Исходя из этого, необходимо вновь обратиться к учредительному договору ЕС и оценить правовые полномочия этой международной организации как с точки зрения теории, то есть базового договора, так и с точки зрения практики.

Европейский Союз – это международная организация, объединяющая 27 государств Европы. Основным исполнительным органом ЕС является Еврокомиссия со штаб-квартирой в Брюсселе. Главным нормотворческим органом ЕС является Совет (министров). Участвует в процессе нормотворчества также и Европарламент. Предметы ведения и полномочия ЕС чет-

ко зафиксированы договором 1957 г., учреждающим Европейское сообщество, с последующими изменениями и дополнениями. Так, в ст. 249 дается исчерпывающий перечень правовых полномочий, то есть правовых актов, в форме которых высшие органы вправе действовать в рамках сообщества. К их числу относится право Европарламента, Совета и Комиссии принимать регламенты, директивы и решения, давать рекомендации и заключения.

Качественным плюсом норм данной статьи является то, что они не ограничиваются простым перечислением, а дают подробное понятие нормативной силы каждого из названных правовых актов. Такая регламентация нормативной силы имеет большое практическое преимущество, поскольку для нормотворческих органов ЕС становится заранее ясно, какому акту следует отдать предпочтение при выборе наиболее оптимального инструмента для решения нужного вопроса. Принцип пропорциональности, введенный в 1993 г., требует от правотворческих инстанций ЕС строгого соответствия и подбора формы правового акта для того или иного действия.

Так, например, "Регламент предназначен для общего применения. Он является обязательным во всех своих частях и подлежит прямому применению во всех государствах-членах" [1, ст. 249, абз. 2]. В сравнении с ним, европейская директива предназначена лишь "для каждого государства-члена, которому она ад-

ресована..." [1, ст. 249, абз. 3]. То есть пределы ее охвата и адресации уже существенно ограничены и в отличие от регламента, адресуемого всем государствам без исключения, директива адресуется лишь какому-то одному или, может быть, нескольким государствам. Это следует из содержания самой нормы.

Что касается "решения", то Договор позволяет адресовать его всем тем, кому есть необходимость его адресовать, будь то государства либо юридические лица. Согласно абзацу 4 ст. 249 "Решение является обязательным во всех своих частях для тех, кому оно адресовано" [1, ст. 249, абз. 4]. Оно носит индивидуальный характер и не может охватывать все государства-члены либо все юридические лица разом. Оно обладает индивидуальной нормативной силой и принимается в основном во исполнение не только норм базового Договора 1957 г., но и во исполнение изданных ранее регламентов и директив. А те, в свою очередь, принимаются во исполнение договорных предписаний.

Что касается рекомендаций и заключений, то они не наделены нормативным и вообще юридическим действием и остаются в ранге не юридических, а рекомендательных актов.

Таким образом, нормативная сила всех принятых ЕС актов существенно различается. И принцип пропорциональности требует серьезного обоснования, почему Еврокомиссия выбрала для своего действия тот или иной акт. Если это наиболее сильнодействующий, то Еврокомиссии труднее обосновывать свой выбор. Если "Решение", то объяснить это также непросто. Причина этому довольно проста: "Решение", так же, как и Регламент, наделено прямым действием и не требует государственной имплементации. Это означает, что "решением" высшие органы ЕС вправе вторгаться во внутренние юрисдикционные полномочия государств, не нуждаясь в корректирующем участии государственных правительств и парламентов. Государства всегда опасаются такого бесконтрольного вмешательства [2; 3]. Поэтому, решая на каком конкретно акте следует остановиться, Евросоюз должен всегда стремиться к наименее сильнодействующему. Таков императивный смысл принципа пропорциональности.

Например, если вопрос можно урегулировать директивой, то регламент будет излишним. А в случае, когда надо урегулировать лишь частный вопрос, то достаточно и "решения". Государства-члены, рассматривая обоснование, представленное Еврокомиссией, всегда тщательно проверяют соответствие формы акта уровню самой задачи, которую предстоит решить. Поэтому Комиссия обязывается еще "до выдвижения законопроекта проводить широкие консультации и, если это уместно, публиковать документы этих консультаций" [4, с. 149].

В арсенале внутреннего права Евросообщества имеется специальный Протокол о принципах субсидиарности и пропорциональности, которым в таких случаях всегда руководствуется Еврокомиссия [4, с. 146]. Согласно ему "действия Сообщества не должны выходить за пределы того, что необходимо для достижения целей Договора" [4, с. 147]. "Сообщество осуществляет законодательную деятельность в необходимых пределах. При прочих равных условиях директивы более предпочтительны, чем регламенты, а рамочные директивы – чем детализированные мероприятия" [4, с. 148].

В данном протоколе впервые употребляется термин "рамочные директивы". Однако в уставном договоре 1957 г. указывается просто на "директивы" без указания на их "рамочный" характер. Протокол же в 1997 г. расширяет этот термин, добавляя к нему слово "рамочные". То есть спустя 40 лет данным протоколом несколько расширено понятие директивы. Представляется, что это не более чем уточнение, поскольку директивы согласно ст. 249 являются обязательными для каждого государства-члена, которому они адресованы, лишь в отношении ожидаемого результата, но оставляют за национальными властями выбор форм и методов действий. Другими словами директива уже в силу нормы ст. 249 является рамочным документом. Тем не менее, следует признать, что термин, примененный в Протоколе 1997 г., все же несколько расходится с термином, употребленным Договором 1957 г.

Протокол требует от Евросообществ "рамочных" действий. Государства-учредители ЕС, как

видно из пункта 7 Протокола, прямо указывают: "что касается характера и пределов действий Сообщества, то предпринимаемые им меры должны оставлять как можно больше места для национальных решений, совместных с достижением той цели, которую преследует данная мера, и соблюдением требований Договора" [4, с. 149]. Помимо этого, Протокол требует от ЕС уважать устоявшиеся национальные правила, организацию и функционирование правовых систем государств-членов. А там, где это возможно, меры Сообщества должны предоставлять государствам-членам альтернативные возможности для достижения преследуемых целей. То есть согласно Протоколу "рамочность" действий ЕС возводится его нормами в ранг наиболее предпочтительных действий. Важно вообще заметить, что директивы, ввиду их рамочности и свободы усмотрения, которую они предоставляют, являются излюбленной правовой формой государств-членов. По причине ее диспозитивности они предпочитают директиву всем другим правовым актам ЕС. Директива в отличие от остальных правовых форм ЕС оставляет государствам большую свободу для собственного усмотрения. На правительства налагается лишь единственная обязанность – исполнить предписание. А средства государства вольны избирать для этого самостоятельно. Это может быть парламентская ратификация, либо принятие подзаконного акта, либо даже, если государство сочтет достаточным, судебного решения. От государств не требуется и точной передачи содержания директивы. Для ее имплементации важен лишь результат.

Протоколом предусмотрен целый ряд обязанностей и процедур Еврокомиссии, призванных обеспечивать названную выше рамочность. Поэтому, сопоставляя содержание понятий "директива" и "рамочная директива", можно считать их идентичными.

Вместе с тем практика издания директив показывает, что это не единственное исключение из довольно четкого и жесткого перечня актов-полномочий ЕС, который дается ст. 249 договора 1957 г. Практика евроинтеграции ока-

залась шире, чем нормы ст. 249, и с течением времени Брюссель постепенно придавал директивам жесткость и императивность, свойственную, скорее, регламентам и решениям, чем указанным директивам. Нормативная сила их была постепенно расширена – многие директивы стали формулироваться не "рамочным" образом, как предписано этому виду правовых актов, а максимально конкретно – с указанием не только цели, которую надлежит достичь с ее помощью, но и конкретных средств. Благодаря своей конкретности директивы стали оставлять государствам все меньше простора для собственного усмотрения и выбора средств имплементации. Они стали чаще приобретать прямое действие, аналогичное регламентам и решениям. Правительства государств в значительной степени утратили возможность влиять на характер ее имплементации. Первые такие директивы стали приниматься Еврокомиссией уже в 1960-е гг. Это сильно беспокоило правительства, и к концу 1980-х гг. сложилось некоторое противостояние государств и интеграционных структур по вопросу о нормативной силе директив.

Кончилось это противостояние тем, что в 1992 г. Маастрихтским договором о Евросоюзе были приняты принципы субсидиарности и пропорциональности. А в 1997 г. Протоколом к Амстердамскому соглашению были детально закреплены общие условия, при которых действия Сообщества становятся "оправданными". Документ содержит также правила обоснования выбора Еврокомиссией той или иной правовой формы действий.

Сегодня, когда острота вопроса в основном снята принятием указанного протокола, нормативная сила директив ЕС по-прежнему подвержена политическому влиянию сторон. С одной стороны государства, с другой – Еврокомиссия, Суд Евросообществ и Европарламент. Государства стремятся сохранить ее в ранге традиционной межгосударственной конвенции, а ЕС в свою очередь стремится увеличить императивность этого правового акта и, подобно регламенту и решению, освободить директиву от внутригосударственной имплементации.

Список литературы

1. Консолидированная версия Договора о Европейском Союзе и Договора, учреждающего Европейское сообщество; редколлегия изд. Ю.А. Борко (отв. ред.), В.Г. Шемятенков, Н.Ю. Кавешников. – М.: "Интердиалект+", 2001.

2. Абдуллин А.И. Интеллект и право: правовая охрана интеллектуальной собственности: учеб. пособие. – М.: Статут, 2001. – С. 33–56.

3. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник для вузов; отв. ред. Л.М. Энтин. – 2-е изд., доп. – М.: Изд-во Норма, 2005. – С. 101–119.

4. Амстердамский договор, изменяющий договор о Европейском Союзе, договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты; отв. ред. Ю.А. Борко. – М.: "Интердиалект+", 1999.

В редакцию материал поступил 16.07.08.

