

Трибуна молодых ученых

Н.А. Стельникова, аспирантка кафедры теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ*

ДЕЛЕГИРОВАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

В статье рассматриваются делегированные и имплементационные акты в правовой системе Европейского союза, устанавливаются их характерные особенности и различия между ними, приводятся цели применения делегированных актов. Особое внимание обращается на проблемы проведения разграничения между делегированными и имплементационными актами, поскольку отсутствие их четкого разграничения может вести к возникновению межинституциональных споров, связанных с применением того или иного акта.

Ключевые слова: Европейский союз, делегированные акты, имплементационные акты, разграничение между делегированными и имплементационными актами.

The article describes delegated and implementing acts in the legal system of the European Union. It reveals their typical characteristics and differences between them, as well as states the reasons for and the purposes of applying the delegated acts. Special attention is paid to the problems of differentiating between delegated and implementing acts because their unclear differentiation may lead to arising interinstitutional arguments about the application of using either of the acts.

Keywords: European Union, delegated acts, implementing acts, differentiation between delegated and implementing acts.

Институт делегированного законодательства — явление не недавнего времени. В Англии известны случаи делегирования законодательных полномочий в XVI, XVII и XVIII вв.¹

Под термином «делегированное законодательство» в англосаксонском праве «обозначается система законодательных актов, принятая различными государственными органами на основе полномочий, переданных им парламентом или другими представительными органами»². Однако, как указывает профессор М.Н. Марченко, «среди авторов, занимающихся проблемами делегированного законода-

* stelnikova@mail.ru

¹ Уэйд Э., Филлипс Д. Конституционное право. М., 1950. С. 388.

² Марченко М.Н. Источники права: Учеб. пособие. М., 2013. С. 584.

тельства, нет единого мнения о том, что оно собой представляет и от каких органов делегируются полномочия на его издание»³.

В странах континентальной Европы к делегированному законодательству относят только те акты правительства, которые имеют силу закона, издаются правительством на основе специальных полномочий, предоставленных ему парламентом, и подлежат утверждению парламентом в течение определенного времени⁴.

В современном праве роль делегированного законодательства значительна и продолжает возрастать. При определении источников права делегированное законодательство рассматривают «в качестве самостоятельного источника права»⁵.

С точки зрения теории государства и права источники права представляют собой основу функционирования любой правовой системы, что дает основания для исследования делегированного законодательства в правовой системе Европейского союза в рамках указанной дисциплины. В теоретическом плане это позволит расширить диапазон наших познаний в государственно-правовой сфере.

Актуальность данной темы исследования заключается в том, что в российской правовой науке теоретико-правовые вопросы делегированного законодательства в правовой системе Европейского союза не подлежали отдельному исследованию. Поэтому существует потребность в теоретическом осмыслении юридической природы делегированных актов, раскрытии их характерных черт, исследовании особенностей актов делегированного законодательства в правовой системе Евросоюза.

В зарубежной литературе за последние 10–15 лет возрос интерес к исследованию делегирования законодательных полномочий как в США и западноевропейских странах с парламентскими формами правления, так и в Европейском союзе (далее — Евросоюз, ЕС)⁶.

Исследование делегированного законодательства в правовой системе Евросоюза представляет особый интерес. Это связано с тем, что данная правовая система, по своей сути, уникальна, не похожа на другие правовые конструкции и характеризуется тем, что «все новые тенденции развития современного права находят свое отражение в праве Европейского союза»⁷.

К особенностям правовой системы Евросоюза относят «содержание в ее структуре элементов различных правовых семей, какими

³ Там же.

⁴ Парламенты зарубежных стран: Справочник. М., 1968. С. 234–235.

⁵ *Марченко М.Н.* Указ. соч. С. 593.

⁶ *Blom-Hansen J.* Legislative Control of Powers Delegated to the Executive: The Case of the EU // *Intern. J. Policy, Admin. & Inst.* 2013. Vol. 26. № 3. P. 426.

⁷ Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2012. С. 6.

являются романо-германское право, сердцевину которого составляют правовые системы западноевропейских стран, и англосаксонское право, ядром которого является правовая система Великобритании — одного из наиболее значимых членов Евросоюза»⁸.

Развитие делегированного законодательства в Евросоюзе подразделяют на несколько периодов, к которым следует отнести:

- развитие делегированного законодательства до 1 декабря 2009 г., т.е. до вступления в законную силу Лиссабонского договора⁹;
- развитие делегированного законодательства после 1 декабря 2009 г., т.е. после вступления в законную силу Лиссабонского договора.

Такое деление обусловлено разными процедурами принятия в указанные периоды делегированных актов и соответственно иными формами контроля.

В период до 1 декабря 2009 г. отсутствовало разграничение между делегированными и имплементационными актами. Акты, именуемые в настоящее время делегированными, ранее именовались имплементационными и могли быть приняты как Европейской комиссией (далее — Комиссия), так и Советом Европейского союза (далее — Совет). Полномочие Комиссии по внесению изменений в основное законодательство (*primary legislation*) было ограничено «существенными элементами» основного акта (*primary act*)¹⁰. Контроль за реализацией делегированных полномочий осуществлялся комитологическими комитетами¹¹.

В период после вступления в законную силу Лиссабонского договора введены новые виды актов — делегированные и имплементационные.

⁸ Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Правовая система Европейского союза. М., 2012. С. 170.

⁹ Полное название: «Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества»; краткое - «Лиссабонский договор» (там же. С. 30).

13 декабря 2007 г. Лиссабонский договор был официально подписан и вступил в законную силу с 01 декабря 2009 г.: URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_en.htm (дата обращения 22.12.2014).

¹⁰ Case 230/78 *Eridania v. Minister for Agriculture and Forestry* (1979) // ECR. P. 2765. Para 8; Case 46/86 *Romkes v. Officier van Justitie* (1987) // ECR. P. 2685–2686. Para 16.

¹¹ Комитологические комитеты — комитеты, состоящие из представителей государств—членов и осуществляющие контроль за реализацией делегированных полномочий Комиссией. В западной доктрине эта система стала именоваться «комитология» (*Comitology*). Первоначально существовало более тридцати вариантов комитетских процедур, но впоследствии их количество было сокращено до четырех: совещательные (*advisory procedure*), управленческие (*management procedure*), регулирующие (*regulatory procedure*), регулирующая процедура с тщательной проверкой (*regulatory procedure with scrutiny*). В настоящее время предусмотрено только две комитологические процедуры — совещательная (*advisory procedure*) и контрольная (*examination procedure*), которые применяются только к имплементационным актам (*Craig P. EU Administrative Law. Oxford, 2012. P. 109–139*).

ционные; установлены критерии их разграничения; определены существенные условия делегирования законодательных полномочий и сформированы новые формы контроля. Полномочия Комиссии по внесению изменений или дополнений в отдельные элементы законодательного акта, не имеющие существенного значения, не подверглись изменению. Однако критерии разграничения делегированных и имплементационных актов не являются жестко определенными, что не дает оснований рассматривать эти акты взаимоисключающими и может привести к возникновению межинституциональных споров, связанных с применением того или иного акта.

Делегированные акты. С момента вступления в силу Лиссабонского договора официально введена иерархия правовых актов, которая, по мнению профессора Оксфордского университета П. Крейга, состоит из пяти уровней: 1) учредительные договоры (Договор о Европейском союзе и Договор о функционировании Европейского союза (далее — ДФЕС)) и Хартия Европейского союза об основных правах; 2) общие принципы права; 3) законодательные акты, 4) делегированные акты и 5) имплементационные акты¹².

По мнению других авторов, в соответствии со ст. 288–292 ДФЕС иерархия правовых актов включает четыре уровня: 1) договорные положения (*treaty provisions*); 2) законодательные акты, т.е. те акты, которые приняты согласно законодательной процедуре (ст. 289); 3) делегированные акты (ст. 290); 4) имплементационные акты (ст. 291)¹³.

Следует отметить, что вне зависимости от количества уровней делегированные акты включены в иерархию правовых актов и занимают самостоятельный, отдельный уровень. Преобразование наиболее спорной части делегированных полномочий в делегированные акты многие зарубежные авторы относят к важному нововведению Лиссабонского договора¹⁴.

На данный момент порядок и условия принятия делегированных актов регламентируются ст. 290 ДФЕС.

К одному из оснований принятия такого вида актов относят намерение Комиссии на протяжении более чем двадцати лет разработать специальный способ контроля, при помощи которого возможно было бы освободиться от контроля со стороны комитологических комитетов. Такой контрольный механизм расценивался Комиссией как

¹² *Craig P., Burca G.* EU Law: text, cases, and materials. Oxford, 2011. P. 119.

¹³ *Georgiev V.* Too much executive power? Delegated law-making and comitology in perspective // J. Europ. Pub. Policy. 2013. Vol. 20. N 4. P. 536.

¹⁴ *Brandsma G.J., Blom-Hansen J.* Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making // J. Common Market Stud. 2012. Vol. 50. N 6. P. 942; *Hofmann H.* Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality // Europ. L.J. 2009. Vol. 15. N 4. P. 494.

необоснованное ограничение ее исполнительной автономии¹⁵. В результате проведенных реформ Комиссия освобождена от контроля со стороны комитологических комитетов, действовавших до принятия Лиссабонского договора.

Также исследователи отмечают, что «до проведения Лиссабонских реформ существовала довольно сложная процедура проведения разграничения между регламентами, директивами и решениями, принятыми законодательным или исполнительным органом Европейского союза. Это обстоятельство свидетельствовало об отсутствии прозрачности в процессе принятия решений. В результате введения иерархии правовых актов правовой порядок Евросоюза уточнен. Проводить разграничение между законодательными и незаконнодательными актами теперь довольно легко, поскольку в интересах прозрачности п. 3 ст. 290 и п. 4 ст. 291 ДФЕС предусмотрено включать в заглавие таких актов их наименование — «делегированный» или «имплементационный»¹⁶.

Относительно правовой природы делегированных актов следует указать, что данный вид акта относят к незаконнодательным актам Европейского союза. В соответствии со ст. 290 ДФЕС делегированные акты являются юридически обязательными актами ЕС, издаются исключительно Комиссией на основании полномочий, делегированных законодательными актами.

Однако по своему правовому характеру делегированные акты являются незаконнодательными только формально. Это обусловлено тем, что они принимаются не в соответствии с обычной или специальной законодательной процедурой, как это предусмотрено ст. 289 ДФЕС. Фактически делегированные акты по своему характеру будут актами законодательными или «квазизаконнодательными», поскольку являются актами общего применения и предназначены для того, чтобы вносить изменения или дополнять отдельные элементы законодательного акта, не имеющие существенного значения¹⁷. В силу этого делегированные акты регулируют вопросы законодательного характера, несмотря на то что принимаются посредством незаконнодательной процедуры¹⁸. Делегированные акты относят к делегированному законодательству, которое существует во многих национальных правовых системах. Данный факт был признан рабочей группой, пред-

¹⁵ *Craig P., Burca G.* Op. cit. P. 114, 135–136.

¹⁶ *Peers S., Costa M.* Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon // *Europ. L. J.* 2012. Vol. 18. N 3. P. 447.

¹⁷ *Craig P., Burca G.* Op. cit. P. 114; *Craig P.* Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation // *Europ. L. Rev.* 2011. Vol. 36. N 5. P. 672.

¹⁸ *Hofmann H.* Op. cit. P. 491.

ставившей делегированные акты в качестве новой категории законодательного акта (a new category of legislation)¹⁹.

К существенным условиям делегирования полномочий Комиссии относят то, что «в законодательном акте должны быть четко определены цели, содержание, сфера действия и срок делегирования полномочия. Элементы, имеющие существенное значение, не подлежат делегированию»²⁰.

Наиболее дискуссионный вопрос среди существенных условий делегирования — срок делегирования полномочий. Первоначально в проекте Европейской конституции оговаривалось, что «делегированные полномочия должны истекать в срок, установленный законодательным актом»²¹.

Однако Комиссия выступала против ограниченного срока действия делегированных полномочий, что подтверждается п. 3.2 Коммюнике Европейской комиссии Европейскому парламенту и Совету «О применении статьи 290 Договора о функционировании Европейского союза»²². Комиссия исходила из того, что «это увеличит загруженность институтов, поскольку делегирование полномочий необходимо будет пролонгировать путем проведения новой законодательной процедуры. Более того, ограниченный срок противоречил бы в первую очередь целям использования делегированных актов, к которым относят эффективность и оперативность. Поэтому Комиссией было предложено делегировать полномочия на неопределенный период времени с правом законодателя отменять такое делегирование»²³.

Тем не менее данное пожелание Комиссии учтено не было. Значительное количество делегирующих законодательных актов содержало условие о трехлетнем, четырехлетнем или пятилетнем сроке делегирования полномочий с автоматической пролонгацией на тот же срок, если со стороны Европейского парламента и Совета не поступало возражений относительно такой пролонгации не позднее трех месяцев до истечения указанного срока²⁴.

¹⁹ Final Report of Working Group IX (п 18) 8 // *Craig P., Burca G.* Op. cit. P. 114–115.

²⁰ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // *EU Treaties & Legislation. 2011–2012 / Ed. by N.G. Forster.* N.Y., 2011. P. 95.

²¹ *Hofmann H.* Op. cit. P. 492.

²² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union / COM (2009). 673 final. 9 December. P. 5; URL: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0673_/com_com\(2009\)0673_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0673_/com_com(2009)0673_en.pdf) (дата обращения: 14.12.2014).

²³ *Ibid.*

²⁴ Regulation (EU) № 260/2012, of 14 March 2012 // O. J. 2012. L 94/22 of 30.3.2012; Regulation (EU) N 259/2012, of 14 March 2012 // O. J. 2012. L 94/16, of 30.3.2012; Regulation (EU) N 70/2012, of 18 January 2012 // O. J. 2012. L 32/1 of 3.2.2012; Regulation (EU) N 1343/2011, of 13 December 2011 // O.J. 2011. L 347/44 of 30.12.2011; Regulation (EU)

В 2011 г. Европейский парламент, Совет и Комиссия достигли соглашения относительно того, что полномочия по принятию делегированных актов могут возлагаться на Комиссию на определенный или неопределенный период времени²⁵.

С учетом изложенного возможность делегировать полномочия на неопределенный срок является своего рода особенностью делегированных актов Европейского союза.

Что касается механизмов контроля за делегированными актами, то ст. 290 ДФЕС предусмотрены следующие виды контроля:

- предварительный (*ex ante*), подразумевающий определение существенных условий делегирования в законодательном акте;
- последующий контроль (*ex post*), осуществляемый Европейским парламентом и Советом в форме отмены делегирования и в форме возражения против делегированного акта, принятого Комиссией. Причем решение об отмене делегирования принимается без указания оснований, а делегированный акт вступает в законную силу только при отсутствии возражений. С точки зрения профессора Х. Хофманна, «контроль за делегированными актами будет наиболее эффективным, если в делегирующем законодательном акте будут предусмотрены обе формы контроля»²⁶. Такие контрольные механизмы были предусмотрены в первом делегирующем законодательном акте — директиве № 2010/30 от 19 мая 2010 г. Европейского парламента и Совета, а также в последующих актах, принятых в период с 2011 по 2012 г.²⁷.

С учетом вышеизложенного необходимо выделить ряд характерных особенностей, присущих делегированным актам Европейского союза:

Во-первых, в соответствии со ст. 290 ДФЕС делегированные акты принимаются только Комиссией, а не Советом, как это было предусмотрено до вступления в законную силу Лиссабонского договора.

Во-вторых, исходя из положений ст. 290 ДФЕС, делегированные акты относят к незаконодательным актам общего действия. Однако таковыми они являются лишь формально, поскольку принимаются

N 1337/2011, of 13 December 2011 // O. J. 2011. L 347/7 of 30.12.2011; Direction 2011/89/ EU, of 16 November 2011 // O. J. 2011. L 326/113 of 8.12.2011.

²⁵ Common Understanding (Brussels, 10 April 2011) / European Parliament, Council of the European Union and European Commission: URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208753%202011%20INIT> (дата обращения: 14.12.2014).

²⁶ Hofmann H. Op. cit. P. 492—493.

²⁷ Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products // O. J. 2010. L 153/1 of 18.6.2010; см. также сн. 24.

не в соответствии с обычной или специальной законодательной процедурой. Тем не менее по своему характеру делегированные акты будут актами законодательными.

В-третьих, ст. 290 ДФЕС предусмотрены пределы делегирования. Элементы законодательного акта, имеющие существенное значение, не подлежат делегированию. Кроме того, в законодательном акте должны быть четко определены цели, содержание, сфера действия и срок делегирования полномочий. Такие условия делегирования законодательных полномочий по своему содержанию аналогичны положениям, содержащимся в ст. 80 Конституции Германии²⁸.

В-четвертых, ст. 290 ДФЕС установлено два вида контроля за делегированными актами — предварительный (*ex ante*) и последующий контроль (*ex post*). Последний осуществляется Европейским парламентом и Советом в форме отмены делегирования и в форме возражения против делегированного акта, принятого Комиссией. По мнению профессора Х. Хофманна, такой механизм контроля разработан на основе действующего в Великобритании парламентского контроля за делегированными актами²⁹. От ранее действовавшего контроля со стороны комитологических комитетов при принятии делегированных актов Европейская комиссия освобождена.

В-пятых, применение делегированных актов связано с целями эффективности и оперативности.

Однако, для того чтобы в полном объеме понимать содержание и объем делегированных актов, их необходимо сопоставить с имплементационными актами.

Имплементационные акты и их характерные отличия от делегированных актов. К новой категории нормативных актов согласно Лиссабонскому договору, кроме делегированных, относятся имплементационные акты, порядок и условия принятия которых регламентируются ст. 291 ДФЕС. В соответствии с п. 2 ст. 291 имплементационные акты принимаются, «когда необходимы единообразные условия исполнения юридически обязательных актов Союза. Имплементационные полномочия возлагаются на Комиссию или в исключительных случаях на Совет³⁰.

Ранее уже упоминалось, что до Лиссабонского договора не существовало разграничения между делегированными и имплементационными актами. Но после его принятия такое разграничение стало необходимым.

²⁸ Конституция Германии // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 206.

²⁹ Hofmann H. Op. cit. P. 492.

³⁰ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // EU Treaties & Legislation. 2011–2012. P. 96.

В соответствии со ст. 291 ДФЕС Комиссия не осуществляет никаких «квазизаконодательных» полномочий. «Полномочия Комиссии являются исключительно исполнительными. В целях обеспечения единообразных условий исполнения юридически обязательных актов Союза, Комиссия вправе принимать либо индивидуальные акты (*individual measures*), либо акты общего применения (*acts of general application*). Однако из содержания ст. 290 ДФЕС следует, что Комиссия не вправе принимать делегированный акт индивидуального характера»³¹.

По мнению профессора П. Крейга, «в большинстве случаев имплементационные акты будут актами общего применения, поскольку их принимают в случаях, когда необходимы единообразные условия для исполнения юридически обязательных актов Союза. Основной отличительной чертой является то, что имплементационные акты предназначены исполнять законодательный акт без внесения в него изменений или дополнений»³².

К одному из главных отличий между делегированными и имплементационными актами относят механизм контроля. В отношении делегированных актов контроль осуществляется Европейским парламентом и Советом в форме отмены делегирования и в форме возражений против делегированного акта, принятого Комиссией. Имплементационные акты подлежат контролю в соответствии с новыми комитологическими правилами³³.

Поэтому некоторые авторы полагают, что «Европейский парламент скорее предпочтет применять ст. 290, чем 291, и будет пристально следить за разграничением между делегированными и имплементационными актами при обсуждении нового законодательного акта»³⁴.

С учетом изложенного, проводя разграничение между делегированными и имплементационными актами, необходимо выделить следующие характерные отличия:

1. Делегированные акты по своему характеру являются «квазизаконодательными актами», а имплементационные акты — исполнительными.

³¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union / COM (2009). 673 final. 9 December. P.4. URL: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0673_/com_com\(2009\)0673_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0673_/com_com(2009)0673_en.pdf) (дата обращения: 14.12.2014).

³² *Craig P., Burca G.* Op. cit. P. 116.

³³ Regulation № 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers // O. J. 2011. L 55/13 of 28. 2. 2011.

³⁴ *Brandsma G.J., Blom-Hansen J.* Op. cit. P. 942.

2. Делегированные акты — акты общего действия, а имплементационные акты могут быть как актами общего действия, так и индивидуальными.

3. Делегированные акты принимаются только Комиссией, имплементационные — Комиссией и в исключительных случаях Советом.

4. Контроль за делегированными актами осуществляется Европейским парламентом и Советом, а контроль за имплементационными актами — комитологическими комитетами.

Казалось бы, что вышеперечисленные разграничения между двумя актами предельно ясны. Но такие разграничения, по мнению ряда авторов, содержат значительные сложности. Параллельное существование этих двух категорий актов, по их мнению, «приведет к межинституциональным спорам, особенно при проведении разграничения между делегированными и имплементационными актами»³⁵.

Проблемы, возникающие при проведении разграничения между делегированными и имплементационными актами. Проведение разграничения между делегированными и имплементационными актами рассматривается как довольно проблематичное явление. Несмотря на то что введены критерии разграничения между этими актами, руководствоваться ими довольно сложно. Проблемы, возникающие при разграничении данных актов, «ранее не анализировались при обсуждении проекта Европейской конституции и Лиссабонского договора»³⁶.

По мнению П. Крейга, «к какой категории относится акт, будет ясно только тогда, когда он будет принят. Сам факт того, что законодательный акт содержит положение о принятии, например, имплементационного акта, не может свидетельствовать о том, что этот акт и в самом деле является имплементационным»³⁷.

Основным критерием разграничения является то, что в соответствии со ст. 290 ДФЕС делегированным актом вносятся изменения или дополнения в отдельные, не имеющие существенного значения элементы законодательного акта.

Ключевыми в данном случае являются термины «вносить изменения» и «дополнять».

По мнению Комиссии, «термин “вносить изменения” включает те случаи, когда ее уполномочивают вносить изменения в основной акт (“basic instrument”) независимо от того, вносится изменение в статью основного акта или в приложение к этому акту. Что же касается термина “дополнять”, то его значение и содержание является

³⁵ Hofmann H. Op. cit. P. 504–505; Craig P., Burca G. Op. cit. P. 117; Brandsma G. J., Blom-Hansen J. Op. cit. P. 955.

³⁶ Craig P., Burca G. Op. cit. P. 114.

³⁷ Ibid. P. 141.

менее определенным, чем термин “вносить изменения”». Для того чтобы определить, “дополняет” ли акт основной акт, законодателю необходимо установить, вносит ли будущий акт новые несущественные нормы, которые изменяют положения законодательного акта»³⁸. Исходя из этого, Комиссия полагает, что «делегированные и имплементационные акты являются взаимоисключающими»³⁹.

Однако некоторые специалисты отмечают, что критерии разграничения этих актов не являются взаимоисключающими, поскольку «положения в отношении делегированных актов сформулированы определенно с точки зрения условий делегирования и контроля, тогда как положения относительно имплементационных актов сформулированы с точки зрения их рациональной основы, т.е. необходимости единообразных условий исполнения юридически обязательных актов Союза»⁴⁰.

Такие критерии ставят под сомнение саму возможность разграничения актов между делегированными и имплементационными. Это связано с тем, что, во-первых, все вторичные акты (secondary measures) содержат определенные дополнения к основному акту. Неизбежны случаи, когда при сопоставлении актов будут обнаружены незначительные аргументы того, что в одном случае «дополнение» к законодательному акту следует рассматривать в качестве «нового» несущественного элемента, и соответственно будет необходимо принятие делегированного акта, в то время как в другом случае, «дополнение» к законодательному акту не следует рассматривать в качестве «нового» несущественного элемента, и тогда возникнет необходимость принятия имплементационного акта⁴¹.

Во-вторых, невозможно окончательно решить, подпадает ли вторичный акт под категорию делегированных или имплементационных актов, пока акт не будет принят. Это связано с тем, что любой проект акта может быть изменен до вступления в силу, что может переместить его из категории делегированных в категорию имплементационных актов или наоборот. Однако выбор между делегированными и имплементационными актами должен быть сделан на первоначальном этапе, поскольку процедуры принятия и механизмы контроля за

³⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union. COM (2009) 673 final. 9 December. P. 4 / European Commission. URL: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0673_/com_com\(2009\)0673_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0673_/com_com(2009)0673_en.pdf) (дата обращения: 14.12.2014).

³⁹ Ibid. P. 3.

⁴⁰ *Christiansen T., Dobbels M.* Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts // *Europ. L. J.* 2013. Vol. 19. N 1. P. 55.

⁴¹ *Craig P., Burca G.* Op. cit. P. 117.

делегированными и имплементационными актами отличаются друг от друга⁴².

С учетом проведенного исследования необходимо отметить, что делегированные акты — это особый вид актов. Они занимают отдельную позицию в иерархии правовых актов и относятся к источникам вторичного права Евросоюза.

Особенность делегированного акта заключается в том, что он занимает промежуточное положение между законодательными и исполнительными актами.

Другой характерной особенностью данного вида актов является то, что делегированный акт включает элементы, которые присущи делегированному законодательству в романо-германском и англосаксонском праве. Так, в частности, существенные условия делегирования, предусмотренные в ч. 1 ст. 290 ДФЕС, разработаны по аналогии ст. 80 Конституции Германии, а формы контроля за делегированными актами — по аналогии действующего парламентского контроля за делегированным законодательством в Великобритании.

Обоснованность применения делегированных актов в Европейском союзе обусловлена целями наиболее эффективного и оперативного внесения поправок в законодательные акты. Однако проблемы, возникающие при проведении разграничения между делегированными и имплементационными актами, обязательно приведут к тому, что основные институты будут искать такие способы разграничения, которые максимально усилят их контроль. Поэтому возникает вопрос: будет ли применение делегированных актов отвечать вышеуказанным целям?

Рассмотренные в настоящей статье некоторые характерные особенности делегированных актов, а также проблемы, возникающие при разграничении между делегированными и имплементационными актами, требуют дальнейшего исследования.

Список литературы

1. Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2012.
2. Конституция Германии // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 1997.
3. *Марченко М.Н.* Источники права: Учеб. пособие. М., 2013.
4. *Марченко М.Н., Дерябина Е.М.* Правовая система Европейского союза. М., 2012.
5. *Уэйд Э., Филлипс Д.* Конституционное право. М., 1950.

⁴² Ibid. P. 117–118.

6. *Blom-Hansen J.* Legislative Control of Powers Delegated to the Executive: The Case of the EU // Intern. J. Policy, Admin.& Inst. 2013. Vol. 26. N 3.
7. *Brandsma G. J., Blom-Hansen J.* Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making // J. Common Market Stud. 2012. Vol. 50. N 6.
8. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // EU Treaties & Legislation. 2011–2012 / Ed. by N.G. Forster. N.Y., 2011.
9. *Craig P.* Delegated acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation // Europ. L. Rev. 2011. Vol. 36. N 5.
10. *Craig P.* EU Administrative Law. Oxford, 2012.
11. *Craig P., Burca G.* EU Law: text, cases, and materials. Oxford, 2011.
12. *Christiansen T., Dobbels M.* Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts // Europ. L.J. 2013. Vol. 19. N 1.
13. *Georgiev V.* Too much executive power? Delegated law-making and comitology in perspective // J. Europ. Pub. Policy. 2013. Vol. 20. N 4.
14. *Hofmann H.* Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality // Europ. L.J. 2009. Vol. 15. N 4.
15. *Peers S., Costa M.* Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon // Europ. L.J. 2012. Vol. 18. N 3.