

Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского
Юридические науки. – 2022. – Т. 8 (74). № 3. – С. 415-426.

СРОЧНО В НОМЕР

УДК 341 341.1

**НЕЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРАВОТВОРЧЕСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ В ПРАВЕ
ЕС – РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ**

Астапенко И. В.

*Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития
Российской Федерации*

В статье исследован вопрос принятия Комиссией ЕС не законодательных актов. Проведен анализ процедур принятия ЕК делегированных и исполнительных актов, выделены их ключевые характеристики. Затронут вопрос выявления юридической природы делегированных и исполнительных актов и их соотношения между собой, в частности, отмечается «квазизаконодательная» сущность делегированного законодательства в ЕС. Отмечено, что процедура принятия делегированных актов напрямую не закреплена в учредительных договорах и была прописана в межинституциональном соглашении 2016 года. Помимо этого, подробно рассмотрены аспекты межинституционального взаимодействия в рамках согласования процедур принятия Комиссией указанных типов актов. По сравнению с долиссабонским периодом Комиссия, особенно в части принятия делегированных актов, получила большую свободу действий, освободившись от контроля со стороны комитологических комитетов. В то же время, европейский законодатель предусмотрел достаточно общие, оценочные критерии ограничения делегированного законодательства от исполнительного, что приводит к возникновению противоречий между Парламентом, Советом и Комиссией. В конечном итоге процедуры принятия не законодательных актов Комиссией напрямую связаны с достижением широкого межинституционального компромисса уже на этапе внесения в основной акт положений о возможности принятия на его основе делегированных или исполнительных актов.

Ключевые слова: право ЕС, Европейская Комиссия, законодательные акты, незаконные акты, делегированные акты, исполнительные акты, имплементационные акты, Европейский парламент, Совет ЕС, нормотворчество.

В международном праве традиционный интерес для ученых представляет исследование правовой природы, механизмов деятельности и принятия решений руководящих органов международных организаций. На фоне развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве, прежде всего в рамках ЕАЭС, особое внимание уделяется выработке оптимальных механизмов взаимодействия основных институтов Союза в рамках нормотворческого процесса. В этом контексте исследователи регулярно обращаются к опыту европейской интеграции, одним из символов которой является Европейская комиссия ЕС (далее – Комиссия, ЕК) – наднациональный институт управления, на протяжении всей истории Евросоюза содействующий углублению интеграции государств-членов в различных сферах. ЕК играет важную роль в нормотворческом процессе Европейского союза. Договор о функционировании ЕС, 1957 г. (ДФЕС) в редакции Лиссабонского договора дифференцирует весь массив нормативных актов Союза на две основные категории: законодательные и незаконные акты (См. Гл. 2 ДФЕС ст.ст. 288-292). Первая категория актов принимается законодательными институтами – Парламентом и Советом (в ряде случаев Парламентом или Советом) в соответствии с обычной и специальной законодательными процедурами.

Комиссия в данном контексте, хотя и не отнесена учредительными договорами к числу законодательных институтов, тем не менее, имеет существенное влияние на процесс подготовки и принятия проекта законодательного акта (регламента, директивы или решения). Так, ЕК наделена практически монопольным правом законодательной инициативы – именно она разрабатывает и выносит на рассмотрение Парламента и/или Совета проекты законодательных актов. Комиссия также имеет возможность отзыва проекта акта, его корректировки. Кроме того, представители ЕК принимают участие в неформальных межинституциональных консультациях (так называемых триалогах) с представителями Парламента и Совета для согласования общей позиции в ходе рассмотрения проекта законодательного акта в рамках обычной законодательной процедуры. При специальной законодательной процедуре Комиссия также участвует в подготовке проекта акта, внесении в него изменений, а также в ряде случаев в подготовке заключения (*opinion*), в частности в случаях, когда акт принимается единолично Парламентом.

Помимо участия в процессе принятия законодательных актов Комиссия располагает полномочиями и по единоличному изданию нормативных актов ЕС незакондательного характера. Подобные акты, в соответствии с ДФЕС, подразделяются на две основные подгруппы: делегированные (*delegated acts*) и исполнительные (*implementing acts*). В настоящее время в отечественной доктрине права ЕС присутствует также и иное наименование исполнительных актов – имплементационные акты. Первый вариант активно используется рядом признанных авторитетов в области европейского права, в том числе Кашкиным С.Ю., Четвериковым А.О., Калининко П.А., Капустиным А.Я. Термин «имплементационный акт» применительно к нормотворчеству Европейской комиссии употребляется в работах таких авторов, как Стельникова Н.А., Романова М.Е., а также в ряде неофициальных переводов указанных актов, размещенных на сайтах некоторых государственных ведомств и ВУЗов РФ [1, 2]. В настоящей работе будет использоваться более традиционный с точки зрения российского правоведения и благозвучный, исходя из норм русского языка, термин «исполнительный акт» ЕК. Дифференциация принимаемых Комиссией актов на делегированные и исполнительные является одной из новелл Лиссабонского договора: до его принятия все акты рассматриваемых типов именовались исполнительными и могли приниматься как Комиссией, так и Советом. При этом вносимые Комиссией посредством таких актов изменения в «основное законодательство» (*primary legislation*) не могли затрагивать «существенных элементов» последнего [3, с. 111]. Реализация ЕК указанных полномочий контролировалась так называемыми комитологическими комитетами.

Комитологические комитеты представляются собой специальные органы, состоящие из представителей государств-членов ЕС. В европейской правовой доктрине система контроля за реализацией Комиссией полномочий по принятию исполнительных актов при участии данных комитетов носит название «комитология». В настоящее время процедуры в рамках указанных комитетов регулируются соответствующим Регламентом Парламента и Совета №182/2011 от 16 февраля 2011 г.

Делегированные акты.

Понятие «делегированного акта» и процедуры его принятия регулируется ст. 290

ДФЕС. В соответствии с данной статьей делегированный акт представляет собой незаконодательный, юридически обязательный акт ЕС общего действия, который издается Комиссией на основании специальных полномочий, делегированных ей в конкретном законодательном акте. При помощи делегированного акта могут вноситься дополнения и поправки в несущественные элементы основного акта (*basic act*). Делегированные акты по общему правилу являются актами общего применения. Полномочия по принятию делегированного акта передаются Комиссии индивидуально в каждом конкретном случае: принимая законодательный акт, Парламент и/или Совет могут включить в него положения, касающиеся целей, содержания, сферы действия срока делегирования полномочия. Элементы, имеющие существенное значение в основном акте, делегированию не подлежат (ст. 290 ДФЕС). В название указанных актов в обязательном порядке должно вноситься слово «делегированный».

Примечательно, что приведенное в ст. 290 ДФЕС легальное определение делегированного акта содержит в себе ряд дискуссионных моментов, требующих пояснения. В первую очередь, это касается такого понятия как «несущественные элементы» основного акта, в которые могут вноситься изменения и дополнения по инициативе Комиссии. Данное понятие никак не раскрывается в приведенной статье учредительного договора и очевидно может характеризоваться как оценочный признак, причем допускающий достаточно широкое толкование. На трудность в установлении конкретных рамок в определении «несущественных элементов» основного акта указывала и сама Комиссия в своем Коммюнике, адресованном Парламенту и Совету относительно имплементации ст. 290 ДФЕС [4]. В указанном документе ЕК заявила, в частности, что не берется толковать или каким-либо образом интерпретировать рассматриваемый критерий по причине широкого набора мер, которые могут быть применены при реализации данного нормативного положения. Очевидным представляется, что «несущественные элементы» вносимые делегированным актом в положения основного акта не могут затрагивать его цели, радикальным образом изменять прописанные в нем механизмы достижения указанных целей. Несколько облегчить вопрос толкования внутреннего содержания «несущественных элементов» может прочтение этого термина во взаимосвязке со следующим абзацем ст. 290 ДФЕС, где закрепляется обязанность законодателя четко прописывать в тексте основного акта положения, касающиеся целей, содержания, сферы действия и срока делегирования полномочия. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что «несущественными элементами» основного акта, могут считать только те положения, в отношении которых законодателем были прямо предоставлены делегированные полномочия Комиссии по их изменению или дополнению.

После принятия делегированного акта в период, указанный в основном акте, Комиссия представляет его напрямую Парламенту и/или Совету, каждый из которых может выразить возражение против его вступления в силу. Для этого Парламент принимает решение большинством голосов от общего числа депутатов, а Совет – квалифицированным большинством (в соответствии со ст. 16 Договора о ЕС и ст. 238 ДФЕС). Если Парламент или Совет не высказали возражений, то делегированный акт вступает в силу. Законодательные институты также могут уведомить Комиссию о своем согласии с текстом делегированного акта досрочно,

для ускорения процедуры [5, с. 30]. Парламент и Совет также наделены, в соответствии со ст. 290 ДФЕС, правом отзыва у Комиссии полномочия по принятию делегированного акта. Положительным для ЕК аспектом в данном контексте является отсутствие необходимости представления проекта акта в комитологические комитеты и согласования своей позиции напрямую с представителями государств-членов. В то время как до вступления в силу Лиссабонского договора процесс принятия Комиссией любых собственных актов, вносящих изменений в «основное законодательство» ЕС, в обязательном порядке контролировалось комитологическими комитетами.

Исходя из положения ДФЕС об установке в основном акте срока делегирования без какой-либо конкретизации можно сделать вывод о том, что указанный период может быть, как ограниченным, так и неограниченным. Сразу после вступления в силу Лиссабонского договора Комиссия настаивала на целесообразности неограниченного срока делегирования, однако в настоящее время Парламент и Совет обычно устанавливают фиксированный период делегирования (3, 4 или 5 лет) с автоматической пролонгацией на тот же срок, если от Парламента и/или Совета не поступит возражений по данному аспекту не позднее трех месяцев до истечения указанного периода [3, с. 111].

Необходимо отметить, что ни в ст. 290 ДФЕС, ни в других статьях учредительных договоров подробно не регламентируется сама процедура принятия Комиссией делегированного акта, а также отсутствуют положения о необходимости принятия дополнительных актов, регулирующих вопросы делегирования. Примечательно, что с точки зрения Парламента такой законодательный пробел был вполне обоснован, поскольку при наделении Комиссии полномочиями по принятию делегированного акта, затрагиваются вопросы, относящиеся непосредственно к ведению законодательных институтов ЕС, а само решение о делегировании является исключительным правом указанных институтов, то рамки делегирования устанавливаются законодателем в каждом конкретном основном акте [6]. При этом сама ЕК посчитала отсутствие четкой регламентации процедуры в ст. 290 ДФЕС, как предоставление ей определенной автономии в данном вопросе, что нашло свое отражение в Коммюнике, адресованном Парламенту и Совету относительно имплементации ст. 290 ДФЕС. В 2011 году Комиссия, Парламент и Совет пришли к соглашению относительно основных моментов процедуры принятия делегированного акта, что было закреплено в документе, озаглавленном *Common Understanding* – многие ученые отмечали, что указанный документ не является юридически обязательным межинституциональным соглашением в смысле ст. 295 ДФЕС и представляет собой своего рода «джентельменское соглашение» – источник «мягкого права» [7]. Исходя из такого понимания правовой формы *Common Understanding* некоторые отечественные исследователи пришли к выводу, что делегированные акты являются скорее политическим, а не правовым инструментом, так как в каждом конкретном случае для их принятия необходимо достижение межинституционального компромисса по всем существенным условиям и пределам делегирования [8, с. 146]. С подобной точкой зрения трудно согласиться, поскольку практически весь нормотворческий процесс в ЕС, в частности, в рамках обычной законодательной процедуры, неразрывно связан с поиском межинституционального компромисса, который часто достигается на неформальных консультациях.

Впоследствии вопросы процедуры принятия делегированных актов были затронуты в Межинституциональном соглашении по улучшению законотворческого процесса 2016 года [9]. К указанному документу был приложен текст обновленного Common Understanding on delegated acts. Данный акт в очередной раз подтвердил принцип сотрудничества между Комиссией, Парламентом и Советом в качестве одного из основных принципов, регулирующих нормотворческий процесс в ЕС. Кроме того, при подготовке проекта делегированного акта на Комиссию была возложена обязанность проводить консультации, в том числе с представителями государств-членов по линии экспертных групп. Результаты проведения консультаций должны в обязательном порядке включаться в итоговый пакет документов по каждому проекту акта и своевременно направляться Парламенту и Совету. Указанные институты также наделены правом направлять собственных экспертов на указанные консультативные встречи.

Межинституциональное соглашение также регулирует экстренную процедуру принятия делегированного акта (urgency procedure) в случае, если того требует необходимость обеспечения безопасности и в ряде других неотложных случаев. Возможность использования Комиссией данной процедуры закрепляется в основном акте. ЕК также, в случае начала подготовки подобного проекта делегированного акта, должна в неформальном порядке уведомить об этом секретариаты Парламента и Совета. Делегированный акт, принятый в рамках экстренной процедуры, вступает в силу немедленно и применяется, если на него не поступит возражений от Парламента или Совета. В случае поступления таких возражений Комиссия незамедлительно аннулирует указанный делегированный акт.

Таким образом, очевидно, что законодательные институты ЕС стремятся добиться как можно большего влияния и контроля над Комиссией при осуществлении ей делегированных полномочий. Как и в рамках законодательных процедур, рассмотрение и принятие делегированного акта связано с достижением широкого межинституционального компромисса, который начинает складываться уже на этапе закрепления сроков и условий делегирования в основном акте.

Принятие Комиссией делегированных актов может рассматриваться, с точки зрения ряда ученых, не как политический, а, наоборот, как «квазизаконодательный» процесс, так как он способствует изменению основного акта, пусть и не затрагивая его существенных положений (при этом сама категория «существенность» в актах первичного права ЕС не находит четкого определения и является оценочной категорией). Подобную точку зрения на правовую суть делегированных актов разделяют, в том числе профессор Крейг и Хофманн [10, с. 672; 11, с. 494].

Исполнительные акты.

Согласно ст. 291 ДФЕС Комиссия наделена правом по принятию исполнительных актов в том случае, когда требуется установление единообразных условий исполнения юридически обязательных актов ЕС. При этом в ряде случаев полномочиями по изданию исполнительного акта наделяется не только Комиссия, но и Совет. Исходя из своего предназначения исполнительные акты, как отмечает профессор Крейг, в общем случае будут являться актами общего применения [12, с. 116], хотя не исключается и возможность принятия индивидуальных исполнительных актов [3, с. 118]. Полномочия Комиссии по принятию такого типа актов не имеют какой-либо «квазизаконодательной» природы, как в случае с

делегированными полномочиями, поскольку не подразумевают какого-либо дополнения или изменения текста основного акта.

Одним из ключевых отличительных признаков исполнительного акта от делегированного является механизм контроля над деятельностью Комиссии со стороны Парламента и Совета. Ст. 291 в отличие от ст. 190 ДФЕС предусматривает принятие специального законодательного акта (Регламент Парламента и Совета №182/2011 от 16 февраля 2011 года [13]), регулирующего процедуру контроля за реализацией Комиссией полномочий по принятию исполнительных актов. Исполнительные акты подлежат контролю со стороны государств-членов по линии вышеупомянутых комитологических комитетов. В настоящее время Регламент №182/2011 предусматривает (в ст. 2) два вида комитологической процедуры:

- процедура проверки (examination procedure) используется применительно к актам общего применения (of general scope), программам, предусматривающим существенное бюджетное финансирование, актам, относящимся к общей сельскохозяйственной политике и политике в области рыболовства, общей торговой политике, к вопросам налогообложения, безопасности, защиты окружающей среды и здоровья населения;

- консультативная процедура (advisory procedure) применяется, как правило, во всех случаях, которые не предусматривают применение examination procedure.

При процедуре проверки Комиссия направляет проект исполнительного акта в комитологический комитет, который может:

- проголосовать за принятие проекта акта квалифицированным большинством, в результате чего акт будет принят;

- проголосовать квалифицированным большинством против принятия проекта акта. В этом случае Комиссия может либо отказать от принятия акта, либо внести правки в проект и вновь представить его в комитет в течение 2 месяцев со дня получения негативного заключения, либо в течение 1 месяца направить проект акта без изменений в апелляционный комитет;

- в случае, если комитет не сможет проголосовать квалифицированным большинством ни за, ни против проекта акта, в таком случае Комиссия может принять указанный акт за исключением ряда случаев, специально оговоренных в ст. 4 Регламента №182/2011 — применительно к этим пунктам Комиссия должна реализовать ту же последовательность действий, что и при получении негативного отзыва на проект.

Апелляционный комитет состоит из одного представителя от каждого государства-члена (на уровне не ниже главы департамента МИД, что подразумевает политический уровень представительства) и председателя, делегируемого Комиссией [5, с. 31]. Рассматривая проект исполнительного акта данный комитет может вносить в него поправки и в итоге проголосовать квалифицированным большинством за или против его принятия или, не выразить какого-либо мнения. В последнем случае, а также при утверждении проекта комитетом акт может быть принят Комиссией.

Консультативная процедура подразумевает направление проекта акта Комиссией в соответствующий комитет, который рассматривает его и может принять итоговое заключение по нему простым большинством голосов, после чего проект передается обратно ЕК, которая принимает решение о целесообразности его принятия после

внимательного изучения (taking utmost account) итогов обсуждения в комитете и принятого по их результатам заключения. Важно подчеркнуть, что заключение комитета в данном случае не является юридически обязывающим Комиссию документом. Указанный тип процедуры в основном применяется к актам, касающимся выделения грантового финансирования различных программ [5, с. 30].

Помимо двух основных процедур Регламент №182/2011 предусматривает возможность принятия исполнительного акта Комиссией даже в случае негативного решения по нему в комитологическом комитете (а также в случае отсутствия такого решения в ситуации, когда положительное решение необходимо), если существуют серьезные угрозы стабильности на аграрном рынке или риски, связанные с интересами Союза в финансовой сфере. В данном контексте ЕК должна незамедлительно после принятия такого акта направить его в апелляционный комитет. Если апелляционный комитет проголосует против принятия такого акта, он должен быть немедленно аннулирован Комиссией. Кроме того, предусмотрена специальная процедура принятия исполнительных актов, требующих безотлагательного вступления в силу. В таком случае акт принимается Комиссией и в течение 14 дней направляется в комитологический комитет, который рассматривает его по соответствующей процедуре. В случае отрицательного заключения комитета акт немедленно аннулируется ЕК.

Проблемы разграничения делегированных и исполнительных актов.

В теории, издаваемые Комиссией делегированные и исполнительные акты достаточно четко разграничены друг от друга в определениях, приведенных в ст. 290 и ст. 291 ДФЕС. Исходя из этого, ряд авторов указывает на «принципиальное различие» между ними, в первую очередь, исходя из цели принятия актов каждого типа: делегированный акт принимается для внесения несущественных дополнений и изменений в основной акт, а целью принятия исполнительного акта является установление единообразных условий применений основного акта [14, с. 178]. В то же время другие исследователи, учитывая не только теоретическую, но и практическую составляющую данного аспекта, указывают на сложность разграничения делегированных и исполнительных актов: в западной доктрине высказываются точки зрения относительно того, что указанные акты в принципе являются взаимоисключающими [15, с. 70-71]. Трудность указанного вопроса связана с формулировкой цели принятия акта, а именно с трудностью отграничения на практике норм, призванных изменять и дополнять основной акт (делегированный акт), и норм, направленных на установление единообразных правил исполнения основного акта (исполнительный акт). Очевидно, что в данном случае понятия «дополнение» и «установление единообразных правил применения» основного акта выступают в качестве оценочных признаков. Очевидно, что меры, направленные на достижение единообразия в применении могут в то же время и определенным образом дополнять и уточнять основной акт. В качестве примера можно рассмотреть Исполнительный регламент Комиссии 2019/627 от 15 марта 2019 года, устанавливающий унифицированные практические меры для осуществления официального контроля в отношении продуктов животного происхождения, предназначенных для потребления человеком, в соответствии с Регламентом (ЕС) 2017/625 Европейского парламента и Совета [16]. Указанный акт, в частности, вводит отдельные требования по маркировке продукции, регулирует порядок

проведения контрольных мероприятий, в том числе аудита, различных инспекций и т.д. Причем в основном акте указанные меры детально не прописаны, в нем в ряде случаев, например, в ст. 25 [17] делается лишь отсылка на возможность принятия Комиссией соответствующего **исполнительного** акта, устанавливающего правила и процедуры контроля в отношении продуктов животного происхождения. Здесь ст. 25 Регламента (ЕС) 2017/625 Европейского парламента и Совета очевидно выступает в качестве бланкетной нормы, содержание которой конкретизируется в конкретных положениях Исполнительного регламента Комиссии 2019/627. Можно ли считать, что указанный акт формулирует единообразные условия в отношении форм контроля производства продукции животного происхождения? Очевидно, что это так: единообразие достигается посредством установления в указанном регламенте единых правил процедуры, к примеру, проведения послеубойной инспекции туш животных. В то же время можно ли считать, что установление в указанном акте конкретных правил процедур контроля определенным образом дополняет положения основного акта (который лишь отсылает к возможности установления подобных правил, но их не содержит)? Такое утверждение также представляется убедительным.

Для большей наглядности в исследовании данного вопроса стоит обратиться к имеющемуся на официальном сайте Еврокомиссии реестру делегированных и исполнительных актов (как принятых и опубликованных, так и находящихся в стадии согласования) [18]. По итогам ознакомления с занесенными в указанный реестр исполнительными актами можно провести их дифференциацию по цели их принятия, отраженной в названии акта. Так, значительная группа исполнительных актов, исходя из их названия, призвана обеспечить установление единообразных правил применения основного акта. Для иллюстрации можно привести Исполнительный регламент Комиссии 2022/44 от 13 января 2022 г., устанавливающий правила применения Регламента Парламента и Совета 2021/1139 от 7 июля 2021 г. в части, касающейся критериев определения уровня финансовых корректировок и применения фиксированных ставок, связанных с серьезным несоблюдением Общих правил политики в области рыболовства (Commission Implementing Regulation (EU) 2022/44 of 13 January 2022 laying down rules for the application of Regulation (EU) 2021/1139 of the European Parliament and of the Council as regards the criteria for establishing the level of financial corrections and for applying flat-rates linked to serious non-compliance with Common Fisheries Policy rules). В приложении к рассматриваемому Исполнительному регламенту приводится таблица, в которой устанавливается соотношение различных случаев несоблюдения Общих правил политики в области рыболовства и применения к ним соответствующего уровня финансовых корректировок. За счет этого происходит унификация применения государствами-членами ЕС финансовых корректировок и фиксированных ставок в случае нарушения Общих правил политики в области рыболовства. Таким образом можно признать, что в целом указанный исполнительный акт соответствует цели принятия актов, подобного типа, обозначенной в ст. 291 ДФЕС. Однако, стоит отметить, что непосредственный размер, установленных ставок и финансовых корректировок, безусловно, также можно рассматривать и как привнесение в базовый Регламент Парламента и Совета 2021/1139 определенных незначительных дополнений. Аналогичные утверждения

можно отнести и Исполнительный регламент Комиссии 2021/2224 от 16 ноября 2021 года устанавливающий некоторые детали, касающиеся функционирования автоматизированных механизмов и процедур, связанных с контролем за массивами данных, а также касающиеся индикаторов качества общих данных и минимальных стандартов качества хранения данных в соответствии со ст. 37(4) Регламента 2019/817 Европейского парламента и Совета (Commission Implementing Regulation (EU) 2021/2224 of 16 November 2021 laying down the details of the automated data quality control mechanisms and procedures, the common data quality indicators and the minimum quality standards for storage of data, pursuant to Article 37(4) of Regulation (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council).

Примечательным примером, характеризующим «зыбкую грань» между исполнительными и делегированными актами, представляет собой Исполнительный регламент Комиссии 2022/84 от 19 января 2022 г., **вносящий поправки** (*выделено автором*) в Регламент Совета 881/2002, накладывающий ряд специальных ограничительных мер против ряда лиц и организаций, ассоциированных с ИГИЛ (ДАИШ) и Аль-Каидой (Commission Implementing Regulation (EU) 2022/84 of 19 January 2022 amending for the 327-th time Council Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures against certain persons and entities associated with the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida organisations). Указанный акт вносит дополнительных лиц в рестрикционный список (Приложение I к основному акту). Внесение нового лица в указанный список никоим образом нельзя отнести к установлению «единообразных условий исполнения» данного Регламента Совета, очевидно, что в этом случае речь идет о дополнении положений основного акта. Примечательно также, что рассматриваемый Регламент Совета 881/2002 был принят еще до Лиссабонского договора, закрепившему новые типы законодательных актов (исполнительных и делегированных). В связи с этим ст. 7 Регламента 881/2002, наделяющая Комиссию правом по дополнению и изменению Приложения I, не содержит условия по использованию конкретного типа акта исполнительного или делегированного (поскольку в момент принятия Регламента данного разделения еще не существовало). Таким образом, с формальной точки зрения ЕК была свободна в выборе формы законодательного акта, **вносящего поправки** в указанный Регламент, однако, тем не менее, выбор Комиссии остановился именно на форме исполнительного акта. В развитие затронутой темы можно отметить, что ряд отечественных исследователей, в частности Стельникова Н.А., в качестве примера неоднозначности критерия разграничения делегированных и исполнительных актов приводят обновленную классификацию актов, принятых Комиссией до вступления в силу Лиссабонского договора. Большинство из них содержит дополнения и детализирующие основной акт положения, однако впоследствии указанные акты были классифицированы в качестве исполнительных, а не делегированных [8, с. 157]. Вопрос установления четкой дифференциации делегированных и исполнительных полномочий Комиссии становился предметом рассмотрения Суда ЕС. Однако высшая судебная инстанция Союза в своих решениях также не внесла правовой определенности в рассматриваемую проблему [19]. Так, в своем решении по делу C-427/12 Комиссия против Парламента и Совета от 18 марта 2014 года Суд отказал в удовлетворении требования ЕК, которая считала некорректным возложения на нее полномочий по принятию

исполнительного, а не делегированного акта в соответствии с Регламентом Парламента и Совета о биоцидных продуктах [20]. Суд отметил, что наделение Комиссии исполнительными или делегированными полномочиями применительно к соответствующему основному акту является дискретным правом Парламента и Совета.

Наделение Комиссии правом по принятию того или иного типа акта, таким образом, зависит не столько от декларируемой цели такого акта, исходя из легальных определений в ст. 290 и ст.291 ДФЕС, а скорее от решения Совета и Парламента по наделению ЕК соответствующими полномочиями, применительно к каждому конкретному акту. При этом, исходя из различных механизмов контроля за исполнением Комиссией своих полномочий, для Парламента предпочтительнее представляется наделение ЕК делегированными полномочиями (поскольку в этом случае он может выразить возражение против принятия такого акта), для Совета, состоящего из представителей государств-членов, наоборот – исполнительными, поскольку это передает контроль над принятием такого акта в комитологические комитеты, которые формируются из представителей государств-членов.

Выводы.

Комиссия обладает достаточно широкими полномочиями по принятию делегированных (носящих квазизаконодательный характер) и исполнительных актов. По сравнению с долиссабонским периодом новая система незаконодательных актов, принимаемых ЕК, на первый взгляд выглядит более структурированной, а процедуры и механизмы контроля за деятельностью Комиссии более упрощенными и рационализированными. При этом специфические критерии разграничения делегированных и исполнительных актов делают процесс их принятия очередной ареной противостояния Парламента, Совета, Комиссии, которые вынуждены в каждом конкретном случае принимать компромиссное решение о наделении ЕК конкретными полномочиями, подразумевающими определенные механизмы контроля. Механизм принятия делегированных и исполнительных актов в ЕС страдает от отсутствия четкой правовой регламентации указанного процесса, особенно на уровне учредительных договоров, и нацелен, в первую очередь, на максимальное согласование и учет позиций всех заинтересованных институциональных «игроков». В этой связи целесообразным представляется в принципе отказаться от существующей дихотомии делегированных и исполнительных актов и наделить Комиссию полномочиями по принятию одного типа актов, который включал бы в себя возможность для ЕК как дополнять несущественные элементы основного акта, так и устанавливать единообразные рамки применения последнего. Исходя из существующей логики норм права ЕС в этой сфере представлялось бы уместным оставить за подобными актами названия «делегированных».

Список литературы:

1. Неофициальный перевод Регламента Совета (ЕС) 2016/1104 от 24 июня 2016 (выполнен Липатовой Е.) – размещен на официальном сайте НИУ ВШЭ. [Электронный ресурс] – URL: [https://pravo.hse.ru/data/2019/01/21/1147358997/%D0%A0%D0%95%D0%93%D0%9B%D0%90%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%A2%20\(%D0%95%D0%A1\)%20%E2%84%96%2020161104.pdf](https://pravo.hse.ru/data/2019/01/21/1147358997/%D0%A0%D0%95%D0%93%D0%9B%D0%90%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%A2%20(%D0%95%D0%A1)%20%E2%84%96%2020161104.pdf) (дата последнего обращения - 21.01.2022).
2. Имплементационный регламент Комиссии (ЕС) №577/2013 от 28 июня 2013 года // Официальный сайт Россельхознадзора. [Электронный ресурс] – URL: <https://fsvps.gov.ru/fsvps/laws/4036.html> (дата последнего обращения - 21.01.2022).

3. Стельникова Н.А. Делегированное законодательство в Европейском Союзе // Вестник Московского Университета. Сер.11. ПРАВО. 2015. №3.
4. 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/2009/0673 final // [Electronic source]. - URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0673&qid=1635308208755> (last accessed date: 04.11.2021).
5. Hardacre Alan, Michael Kaeding. Delegated & Implementing Acts: The New Worlds of Comitology – Implications for European and National Public Administrations. EIPAScope, 2011 (1): 29–32.
6. European Parliament Resolution of 5 May 2010 on the power of legislative delegation. // [Electronic source]. - URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0127_EN.html (last accessed date: 04.11.2021).
7. Christiansen Th., 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 №1. P. 49-54.
8. Стельникова Н.А. Делегированное законодательство в системе европейского права: теоретико-правовые вопросы. дисс. кандидата юридических наук: 12.00.01 / Стельникова Наталья Алексеевна; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2016. - 210 с.
9. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. // Official Journal of the European Union. L.123/1 12.05.2016.
10. Craig P. Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation // Europ. L. Rev. 2011. Vol. 36 № 5.
11. Hofmann H. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality // Europ. L.J. 2009. Vol. 15. №4.
12. Craig P., Burca G. EU Law: text, cases, materials. Oxford, 2011. - 1344 P.
13. 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.
14. Романова, М. Е. Роль «незаконодательных» актов в таможенном регулировании Европейского Союза // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 5(45). – С. 175-182.
15. Steiner & Woods. EU Law. Oxford University Press, 2012. - 738 P.
16. Имплементационный регламент Комиссии 2019/627 от 15 марта 2019 года, устанавливающий унифицированные практические меры для осуществления официального контроля в отношении продуктов животного происхождения, предназначенных для потребления человеком, в соответствии с Регламентом (ЕС) 2017/625 Европейского парламента и Совета, и вносящий поправки в Регламент Комиссии (ЕС) 2074/2005 в части официального контроля. // Текст - [Электронный ресурс]. – URL: <https://fishquality.ru/assets/files/Documents%20on%20activities/Legislation/EU/%D0%98%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%202019-627.pdf> (дата последнего обращения: 04.11.2021).
17. Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products // O.J. 2017. L 95/1. 7 April 2017.
18. Реестр делегированных и исполнительных актов. Официальный сайт ЕК [Электронный ресурс] – URL: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/implementingActs?lang=en> (дата последнего обращения 03.02.2022).
19. Bast, Jürgen, Is There a Hierarchy of Legislative, Delegated and Implementing Acts? (August 17, 2015). In: Carl Fredrik Bergström and Dominique Ritleng (eds.), Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers (Oxford University Press 2016) P 157-171.
20. Regulation (EU) N 528/2012 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 concerning the making available on the market and use of biocidal products // O.J. 2012. L 167. 27 June. Art 80(1).

Илья В. Астапенко. Non-legislative law-making procedures in EU law - the role of the European Commission // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 3. – P. 415-426.

The article examines the issue of adoption of non-legislative acts by the EU Commission. The analysis of the procedures for the adoption of delegated and implementing acts by the EC is carried out, their key characteristics are highlighted. The issue of identifying the legal nature of delegated and implementing acts and their relationship to each other is touched upon, in particular, the "quasi-legislative" essence of delegated legislation in the EU is noted. It is noted that the procedure for the adoption of delegated acts is not directly fixed in the constituent agreements and was spelled out in the interinstitutional agreement of 2016. In addition, the aspects of interinstitutional interaction within the framework of coordination of procedures for the adoption of these types of acts by the Commission are considered in detail. In comparison with the pre-Lisbon period, the Commission, especially in terms of the adoption of delegated acts, received greater freedom of

action, freed from the control of the Comitological committees. At the same time, the European legislator has provided for fairly general evaluation criteria.

Key words: EU law, European Commission, non-legislative acts, delegated acts, implementing acts, European Parliament, EU Council, rulemaking.

Spisok literary:

1. Neoficial'nyj perevod Reglamenta Soveta (ES) 2016/1104 ot 24 iyunya 2016 (vypolnen Lipatovoj E.) – razmeshchen na oficial'nom sajte NIU VSHE. [Elektronnyj resurs] – URL: [https://pravo.hse.ru/data/2019/01/21/1147358997/%D0%A0%D0%95%D0%93%D0%9B%D0%90%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%A2%20\(%D0%95%D0%A1\)%20E2%84%96%2020161104.pdf](https://pravo.hse.ru/data/2019/01/21/1147358997/%D0%A0%D0%95%D0%93%D0%9B%D0%90%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%A2%20(%D0%95%D0%A1)%20E2%84%96%2020161104.pdf) (data poslednego obrashcheniya - 21.01.2022).
2. Implementacionnyj reglament Komissii (ES) №577/2013 ot 28 iyunya 2013 goda // Oficial'nyj sajt Rossel'hoznadzora. [Elektronnyj resurs] – URL: <https://fsvps.gov.ru/fsvps/laws/4036.html> (data poslednego obrashcheniya - 21.01.2022).
3. Stel'nikova N.A. Delegirovanoe zakonodatel'stvo v Evropejskom Soyuze // Vestnik Moskovskogo Universiteta. Ser.11. PRAVO. 2015. №3.
4. Communication from the Comission to the European Parliament and the Council on implementation of Article 290 of the Treaty on the functioning of the European Union./ COM/2009/0673 final // [Electronic source]. - URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0673&qid=1635308208755> (last accessed date: 04.11.2021).
5. Hardacre Alan, Michael Kaeding. Delegated & Implementing Acts: The New Worlds of Comitology – Implications for European and National Public Administrations. EIPAScope, 2011 (1): 29–32.
6. European Parliament Resolution of 5 May 2010 on the power of legislative delegation. // [Electronic source]. - URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0127_EN.html (last accessed date: 04.11.2021).
7. Christiansen Th., 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 №1. P. 49-54.
8. Stel'nikova N.A. Delegirovanoe zakonodatel'stvo v sisteme evropejskogo prava: teoretiko-pravovye voprosy. diss. kandidata yuridicheskikh nauk: 12.00.01 / Stel'nikova Nataliya Alekseevna; [Mesto zashchity: Mosk. gos. un-t im. M.V. Lomonosova]. - Moskva, 2016. - 210 s.
9. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. // Official Journal of the European Union. L.123/1 12.05.2016.
10. Craig P. Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation // Europ. L. Rev. 2011. Vol. 36 № 5.
11. Hofmann H. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality // Europ. L.J. 2009. Vol. 15. №4.
12. Craig P., Burca G. EU Law: text, cases, materials. Oxford, 2011. - 1344 P.
13. Regulation №182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principals 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.
14. Romanova, M. E. Rol' «nezakonodatel'nyh» aktov v tamozhennom regulirovanii Evropejskogo Soyuza // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA). – 2018. – № 5(45). – S. 175-182.
15. Steiner & Woods. EU Law. Oxford University Press, 2012. - 738 P.
16. Implementacionnyj reglament Komissii 2019/627 ot 15 marta 2019 goda, ustanavlivayushchij unificirovannye prakticheskie mery dlya osushchestvleniya oficial'nogo kontrolya v otnoshenii produktov zhivotnogo proiskhozhdeniya, prednaznachennyh dlya potrebleniya chelovekom, v sootvetstvii s Reglamentom (ES) 2017/625 Evropejskogo parlamenta i Soveta, i vnosyashchij popravki v Reglament Komissii (ES) 2074/2005 v chasti oficial'nogo kontrolya. // Tekst - [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://fishquality.ru/assets/files/Documents%20on%20activities/Legislation/EU/%D0%98%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%202019-627.pdf> (data poslednego obrashcheniya: 04.11.2021).
17. Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products // O.J. 2017. L 95/1. 7 April 2017.
18. Reestr delegirovannyh i ispolnitel'nyh aktov. Oficial'nyj sajt EK [Elektronnyj resurs] – URL: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/implementingActs?lang=en> (data poslednego obrashcheniya 03.02.2022).
19. Bast, Jürgen, Is There a Hierarchy of Legislative, Delegated and Implementing Acts? (August 17, 2015). In: Carl Fredrik Bergström and Dominique Ritleng (eds.), Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers (Oxford University Press 2016) P 157-171.
20. Regulation (EU) N 528/2012 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 concerning the making available on the market and use of biocidal products // O.J. 2012. L 167. 27 June. Art 80(1).