

Введение Директив по Внутреннему Рынку в Национальное законодательство

Доклады Государств-членов

Апрель 2004

Направляющие вопросы по информации, которая должна быть представлена Государствами-членами и Государствами, вступающими в ЕС

Введение директив по внутреннему рынку в национальное законодательство

Пожалуйста, представьте описание того, как организовано введение директив, включая следующую информацию, но не ограничиваясь ею:

Общая часть

1. Когда нормально начинается процесс введения директив? Существует ли общее правило относительно того, когда процесс введения должен начинаться, или он начинается, когда ответственное Министерство решает начать этот процесс?
2. Кто отвечает за введение конкретных директив? Обычно одно Министерство отвечает за все директивы или ответственность лежит на том Министерстве, которое отвечает за вопросы, охватываемые директивой?
3. Лица, ответственные за ведение переговоров по директиве, отвечают также за ее перенос в национальное законодательство? Если нет, то какие контакты существуют между этими ответственными по каждой задаче и как обеспечивается между ними передача экспертных знаний?
4. Предусматривает ли ваша национальная администрация специальную информацию или обучение для тех, кто занимается введением директив? Существуют ли письменные руководящие указания?

Конституционные рамки

5. Введение директив осуществляется через национальный Парламент/центральное правительство, или оно также должно проводиться региональными и местными властями? Как это организуется? Приводит ли это к задержке введения и, если да, то в какой степени? Существуют ли особые сферы, по которым ответственность за введение директив возлагается на региональные и местные власти, если да, то какие? Больше ли в этих сферах задержка при введении директив?
6. Пожалуйста, опишите законодательный процесс в вашей стране при введении директив по Внутреннему рынку? Какие типы правовых документов (законы, постановления, ...) используются при введении и какие процедуры применяются в каждом типе правовых документов? Какой временной период занимает каждая используемая процедура?
7. Прибегали ли вы в прошлом к реализации директив скорее через правительственные постановления, чем через Парламентские законы? Приводило ли это к более быстрому введению и, если да, то насколько быстрее? Когда эта процедура может использоваться, и какие

существуют ограничения, если они есть, на ее более частое применение?

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. Как рано и на какой стадии национальный Парламент привлекается к процессу введения директив? Привлекается ли он до принятия директивы (если да, то на какой стадии?) или он привлекается только после того, как директива принята? Привлечение национального Парламента – это общее правило, или он привлекается для данного случая? Пожалуйста, опишите, как национальный Парламент участвует в процессе введения директив (с момента, когда проходят первые консультации по предложенной или принятой директиве до момента ее принятия). Возникает ли проблема постоянных задержек в процессе обсуждения при введении директив в национальном Парламенте, если да, то как часто?
9. В процессе введения директив ЕС были ли у вас столкновения, связанные с запросами национального парламента ввести дополнительные положения, которые не являются необходимыми для соответствия требованиям директивы? Как вы решаете эту проблему? Не вызывает ли это задержки с введением директив?
10. Когда и как деловые круги и гражданское общество вовлекается в процесс введения директив по Внутреннему рынку?

Ответственность за контроль введения директив

11. Существует ли какой-либо правительственный орган, который отвечает на административном уровне за контроль введения всех директив по Внутреннему рынку? Если да, то каковы его полномочия и задачи? Какому Министру/Министерству он подотчетен? Существует ли правительственный орган, ответственный за координацию деловых отношений с Комиссией при введении директив, если да, то, пожалуйста, укажите его.
12. Отвечает ли какой-либо Министр или Государственный Секретарь на политическом уровне за контроль введения директив в целом, если да, кто он? Поднимался ли вопрос по введению директив на уровне кабинета или на Министерском уровне, если да, то с какой регулярностью?

Управление процессом введения директив

13. Существует ли план-график введения директив, охватывающий все вводимые директивы? Существует ли центральная база данных по всем директивам, которые должны быть введены, и используете ли вы информационные технологии для управления и контроля процесса введения директив? Какое перспективное планирование применяется для обеспечения того, чтобы директивы были введены вовремя? Оцениваются ли результаты деятельности каждого Министерства по своевременному введению директив и, если да, то с какой регулярностью? Что делается с такими отчетами об исполнении, т.е.

используются ли они для оказания давления на Министерства, чтобы повысить их эффективность и, если да, то каким образом?

14. Существует ли система раннего предупреждения или процедура предупреждения, которая сигнализирует о том, что введение директивы или большого числа директив запаздывает? Если да, то детально опишите, как эта система работает и по какому числу директив выдается предупреждение.
15. Используете ли вы 'таблицы соответствия' (сравнивающие текст директивы с проектом текста национальных мероприятий) при введении директив?
16. Контактируете ли вы с Комиссией или с другими Государствами-членами (или вступающими в ЕС государствами), когда сталкиваетесь с трудностями интерпретации директив, и как часто? Полезны ли такие контакты? Используете ли вы базу данных контактных точек, и отвечает ли ваш вход в эту базу данных уровню современных требований?
17. Информлируете ли вы деловые круги и граждан, если директивы не приняты вовремя, и консультируете ли вы их по их правам в отношении директив, введение которых запаздывает?

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. С какими систематическими проблемами (отличными от вопросов, связанных с интерпретацией конкретных директив) вы встречаетесь при правильном и своевременном введении директив? К кому вы обращаетесь с этими проблемами?
19. Какие хорошие методы, как вы считаете, вы разработали для введения директив по Внутреннему рынку?
20. Для Государств-членов, прошедших эволюцию в результатах деятельности по введению директив, начиная с 1997 г. (как изложено в последовательных Картах показателей по Внутреннему рынку (Internal Market Scoreboard)), пожалуйста, выскажите вашу точку зрения на то, почему результаты вашей деятельности (а) улучшились через определенные периоды времени и (б) ухудшились через определенные периоды времени. Пожалуйста, приведите причины улучшения и ухудшения эффективности вашей деятельности.

Помощь со стороны Комиссии

21. Имеете ли вы какие-либо предложения о том, каким образом Комиссия может оказывать большую помощь в процессе введения директив?
22. Пожалуйста, приведите контактные данные (фамилия, номер телефона и адрес электронной почты) представителя, с которым мы можем уточнить информацию, представленную в ответе на указанные выше вопросы.

СОДЕРЖАНИЕ

BELGIQUE / BELGIË / БЕЛЬГИЯ.....	6
DANMARK / ДАНИЯ.....	13
DEUTSCHLAND / ГЕРМАНИЯ.....	15
Ελλάδα / ГРЕЦИЯ.....	23
ESPAÑA / ИСПАНИЯ.....	28
ФРАНЦИЯ.....	32
ИРЛАНДИЯ.....	37
Κυπρος / KIBRIS / КИПР.....	38
ЛЮКСЕМБУРГ.....	41
MAGYARORSZÁG / ВЕНГРИЯ.....	44
NEDERLAND / НИДЕРЛАНДЫ.....	47
ÖSTERREICH / АВСТРИЯ.....	50
POLSKA / ПОЛЬША.....	56
ПОРТУГАЛИЯ.....	63
SLOVENIJA / СЛОВЕНИЯ.....	66
SUOMI / ФИНЛЯНДИЯ.....	70
SVERIGE / ШВЕЦИЯ.....	73
СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО.....	76

BELGIQUE / BELGIË / БЕЛЬГИЯ

Общая часть

1. После принятия директивы Советом (вместе с Европейским Парламентом, если требуется совместное решение) и публикации в Официальном журнале Европейских Сообществ начинается процесс введения этой директивы в законодательство Бельгии через ее Постоянное Представительство. Подготовка Бельгийских субъектов права начинается раньше этой формальной фазы введения, когда обсуждается проект директивы.
2. Ответственность лежит на Федеральной Государственной Службе и/или на федеративном субъекте права, ответственным за вопросы, охватываемые директивой.
3. Ситуация различна в разных департаментах. Во всяком случае, существуют контакты между лицами, ответственными за обсуждение директивы, и лицами, ответственными за ее введение в национальное законодательство.
4. Письменные руководящие указания существуют (План Действий по Введению директив – 2000).
Федеральная Государственная Служба предлагает курсы по Европейскому законодательству.

Конституционные рамки

5. Бельгия является федеральным государством.

Введением директивы могут заниматься:

- только федеральные органы власти;
- только федеративные органы власти;
- федеральные и федеративные органы власти;
- федеральные органы власти, но с условием конструктивных консультаций с федеративными органами власти.

Федеративные органы власти включаются в систему европейских координаторов на административном уровне, они принимают участие в координационных совещаниях на федеральном/федеративном уровне, обеспечивают систему информацией о введении директивы и имеют доступ к центральной базе данных Федеральной Государственной Службы Международных Отношений. На политическом уровне отчеты по введению директив готовятся для Межведомственного Комитета по Внешней политике и Координационного Комитета.

6. Введение директив может реализовываться посредством закона (или региональными эквивалентами – постановлениями или указами). Введение директив может также производиться с помощью исполнительных процедур в форме королевского указа (или региональными эквивалентами, т.е. региональными правительственными распоряжениями), министерскими распоряжениями или циркулярами.

Реально, введение большинства директив делается на правительственном уровне.

Некоторые директивы вводятся с помощью коллективных трудовых соглашений.

7. Реально, введение большинства директив делается на правительственном уровне, поскольку при этом происходит более быстрое их введение. Это особенно полезно, когда календарный план введения директивы плотный или когда дело касается отрасли, которая быстро и непрерывно изменяется (например, почтовые коммуникации).

Однако в Бельгийской конституции оговаривается, что новые правила в некоторых областях (например, введение или отмена налогов) может вводиться только с помощью законов.

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. Не существует механизма систематических консультаций с привлечением Парламента до того, как он примет директиву. Хотя информация парламентам предоставляется.

В общем, Парламент привлекается сразу же, как только директива принята. В федеральном Парламенте существует консультативный комитет, члены которого автоматически получают копии отчетов Правительству по введению директив, они регулярно заслушивают доклады ответственного Министра. Федеральный парламент также имеет доступ к центральной базе данных Федеральной Государственной Службы Международных Отношений (см. ответ на вопрос 13).

Конечно, они также непосредственно привлекаются, когда должен быть принят закон о введении директивы. Члены парламентов могут в любое время – до или после принятия директивы – сделать запрос соответствующему Министру.

Действительно, такие запросы имели место.

9. Когда и как коммерческие предприятия и гражданское общество вовлекается в процесс введения директив по Внутреннему рынку?

Некоторые из директив требуют консультаций с совещательными органами. Некоторые консультации обязательны в соответствии со специальными законами, в которых оговаривается, что отсутствие консультаций с совещательными органами может привести к отмене введения директивы Государственным Советом.

Бизнесмены и граждане могут использовать также Solvit-процедуру.

Ответственность за контроль введения директив

10. Федеральная Государственная Служба Международных Отношений (Генеральный Директорат по Правовым Вопросам) отвечает за

координацию работ при введении директив ЕС. Административный уровень Федеральной Государственной Службы Международных Отношений представляет по этому вопросу г-жа Фредерика Райес (Frédérique RIES), Государственный Секретарь по Европейским и Международным Отношениям и ее кабинет. Генеральный Директорат по Правовым Вопросам возглавляет систему Европейских координаторов.

Для каждой Федеральной Государственной Службы и для каждого федеративного субъекта права назначается Европейский координатор. Это лицо отвечает за полное введение директив в его/ее Федеральной Государственной Службе или федеративном субъекте права (распределение соответствующих директив по компетентным внутренним службам, сопровождение досье по введению директивы, передача информации от/к Постоянному Представительству в ЕС и от/к внутренним службам Федеральной Государственной Службы или федеративному субъекту права, включая заключительное уведомление о введении директивы в национальное законодательство).

Когда различные субъекты права заинтересованы во введении директивы, наиболее заинтересованный субъект права назначается в качестве контрольного ведомства, ответственного за координацию между заинтересованными субъектами права при введении конкретной директивы.

Информацию, поступающую из/в Постоянное Представительство в ЕС, Федеральная Государственная Служба и федеративный субъект права всегда пересылает в Генеральный Директорат по Правовым Вопросам для ввода в центральную базу данных. Дополнительные данные приводятся в ответах на вопросы 12, 13, 18 и 19, которые также уместны в данном пункте.

12. Г-жа Фредерика Райес, Государственный Секретарь по Европейским и Международным Отношениям, Заместитель Министра Иностранных дел, является ответственной за контроль хода введения директив в целом. Она посылает каждый месяц отчеты в Совет министров. В этих отчетах указываются проблемные области и предлагаемые решения. Отчет дополняется статистикой не только по федеральным департаментам, но и по субъектам права в Бельгии.

Между заседаниями Совета Министров на федеральном уровне ведется работа соответствующих субъектов права как на политическом, так и на административном уровнях по выполнению решений Совета Министров, Координационного Комитета и Межведомственного Комитета по Внешней политике.

Управление процессом введения директив

13. Существует ли план-график введения директив, охватывающий все директивы, которые должны быть введены? Существует ли центральная база данных по всем директивам, которые должны быть введены, и используете ли вы информационные технологии для управления и контроля над ходом ввода директив? Какое перспективное планирование

применяется для обеспечения того, чтобы директивы были введены вовремя? Оцениваются ли результаты деятельности каждого Министерства по своевременному введению директив и, если да, то с какой регулярностью? Что делается с такими отчетами об исполнении, т.е. используются ли они для оказания давления на Министерства, чтобы повысить их эффективность и, если да, то каким образом?

Это делается в виде так называемых “таблиц календарного плана”, в которых департаменты и службы комплектуют календарные сроки для всего процесса, включая – если возможно – парламентские процедуры. Это не делается ежегодно, но по каждой конкретной директиве. На практике не легко ответственной службе выполнить этот возложенный на себя план.

Существует также центральная база данных по всем директивам в Федеральной Государственной Службе Международных Отношений. Все европейские координаторы (один человек, ответственный за введение директивы от Федеральной Государственной Службы или федеративного субъекта права), федеральный парламент, Государственный Совет, Бельгийский Советник (Belgian Monitor) имеют доступ к базе данных, они обеспечивают Федеральную Государственную Службу Международных Отношений информацией по процессу введения директив, которая должна быть введена в базу данных.

Регулярно отчеты по введению директив предоставляются Совету Министров и Координационному Комитету Государственным Секретарем по Европейским и Международным Отношениям, Заместителем Министра Иностранных дел. Эти отчеты содержат статистику, с помощью которой оценивается и сравнивается выполнение.

14. Все Европейские координаторы встречаются, по крайней мере, раз в два месяца и рассматривают ход введения всех директив. Центральная база данных, к которой имеют доступ все Европейские координаторы, содержит информацию о датах введения.

Автоматическая система раннего предупреждения вводится в действие, которая будет посылать автоматические сигналы в Федеральную Государственную Службу Международных Отношений, когда введение директивы задерживается.

15. Если для директивы требуется установить таблицу соответствия, то это, конечно, является неотъемлемой частью введения директивы. В этом случае таблицы соответствия присоединяются к директиве.

В Бельгийской правовой системе Государственный Совет должен сформулировать свое мнение по новым правовым текстам (проверка соответствия с внутренними правовыми положениями, а также проверка соответствия самой директивы). Такой порядок в настоящее время требует для определенных областей чаще включать в директиву таблицы соответствия (например, по финансовым вопросам и вопросам окружающей среды).

Таблицы соответствия не используются систематически для директив, которые не требуют создания этих таблиц. Мы воздерживаемся от

использования таблиц соответствия, когда для введения Европейских норм мало времени или когда их введение очень сложное.

16. Контактируете ли вы с Комиссией или с другими Государствами-членами (или вступающими в ЕС государствами), когда сталкиваетесь с трудностями интерпретации директив, и как часто? Полезны ли такие контакты? Используете ли вы базу данных контактных точек, и отвечает ли ваш вход в эту базу данных уровню современных требований?

Проблемы интерпретации решаются, в общем случае, при контактах между командой, которая обсуждает директиву, и командой, которая ее вводит, в рамках заинтересованного Субъекта права в Государстве-члене.

Контакты происходят и с Комиссией, когда это необходимо для правильного введения директивы и когда команда, ведущая переговоры по этой директиве, не может ответить на вопрос.

Проекты Бельгийских правовых текстов по введению директив посылаются в Комиссию. Советы Комиссии по этим проектам национальных правовых текстов весьма полезны. Эти тексты составляются на одном из национальных языков Государства-члена. Это может вызвать задержку, если эксперт Комиссии должен посылать эти тексты в службу переводов Комиссии.

База данных по контактным точкам рассматривается как полезный инструмент, также как и создание Комиссией Экспертной Группы по конкретным директивам. Эти контакты невозможно определить количественно.

Бельгийские Государственные Службы имеют свою собственную сеть контактных точек с другими Государствами-членами. Трудности при интерпретации могут быть также разрешены посредством неофициальных контактов с другими Государствами-членами.

17. По этому вопросу дается ссылка на Solvit-процедуру.

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18.a) Проблемы при введении директив

- В действительности, временной график введения директивы может быть весьма коротким (например, директива 2003/93 от 7.10.2003 г. и директива 2003/96 от 27.10.2003 г., для которых их введение должно было завершиться до 01.01.2004),
- Введение директив становится более сложным, когда это касается различных Бельгийских субъектов права. Мы различаем три уровня: только субъекты права на федеральном уровне, субъекты права на федеральном и федеративном уровне. Больше времени может понадобиться при необходимости консультаций, координации и официального процесса введения, особенно когда в директиве устанавливаются квоты или проценты, которые должны быть достигнуты.

- Введение директив может также потребовать консультаций с заинтересованными группами (например, с профсоюзами и профессиональными объединениями, а также с социальными партнерами). В некоторых случаях эта процедура обязательна.
- Иногда введение директивы требует изменения в других правовых текстах, которые хотя и не связаны непосредственно с самим введением директивы, но, тем не менее, требуют согласования в Бельгийской правовой системе.
- Введение директив требуется в той сфере, где переговоры еще продолжаются по тесно связанным с ними вопросам.

b) Бельгийская система обращения по упомянутым выше проблемам

Установление фокусированной структуры и усиленной внутренней координации является ключевым моментом при решении многих из вышеупомянутых проблем. Я ссылаюсь на ответы на вопросы 11, 12 и 19, которые также уместны здесь. В них содержится объяснение структуры, которая была установлена для ускоренного введения директив. Необходимо отметить, однако, что временной фактор для федеративного государства, с иногда перемешанным разделением компетенции на различных уровнях, особенно важен с точки зрения консультаций, координации и официального введения директив.

19. Какие хорошие методы, как вы считаете, вы разработали для введения директив по Внутреннему рынку?

Создание общей сети для представителей всех Федеральных Государственных Служб и федеративных субъектов права с регулярной координацией и постоянным обменом информацией по введению директив являются полезными инструментами, также как создание центральной базы данных, которая содержит не только информацию по каждой директиве, но также и статистику по введению директив.

20. Для Государств-членов, прошедших эволюцию в результатах деятельности по введению директив, начиная с 1997 г. (как изложено в последовательных Картах показателей (Scoreboards) по Внутреннему рынку), пожалуйста, выскажите вашу точку зрения на то, почему результаты вашей деятельности (a) улучшились через определенные периоды времени и (b) ухудшились через определенные периоды времени. Пожалуйста, приведите причины улучшения и ухудшения эффективности вашей деятельности.

Бельгия с 1997 до середины 2003 резко улучшила свои показатели по введению директив. Это произошло благодаря созданию структуры во внутреннем процессе с разработкой Плана Действий 2000. В ответах на вопросы 11 и 12 поясняется эта система.

Бельгия сожалеет, что в последнее время появились значительные недоработки. В настоящее время все усилия направлены на уменьшение этих недоработок до Весеннего Европейского Совета.

Помощь со стороны Комиссии

21. Имеете ли вы какие-либо предложения о том, каким образом Комиссия может оказывать большую помощь в процессе введения директив?

Возможность для Государств-членов обсудить вопросы, связанные с директивами, с членами Комиссии при неформальных контактах было бы весьма полезным. Совместные Встречи (Package Meetings) также рассматриваются как очень полезные для уточнения понимания Комиссии и Государства-члена конкретных пунктов в директиве и для решения конкретных проблем, связанных с этой директивой. Этот инструмент следует использовать чаще до применения процедуры статьи 226 Договора и не только по директивам в связи со статьей 28 Договора.

Другое предложение для Комиссии – включать в ее проекты более продолжительные сроки введения директив в национальное законодательство.

Мы предложили бы Комиссии быстрее отвечать на национальную корреспонденцию по проектам правовых текстов, а также на Бельгийские ответы Комиссии в отношении процедуры при нарушении.

Тесные контакты между Комиссией и Советом нужны, при необходимости, для адаптации установленных в проектах директив сроков введения в национальное законодательство в зависимости от сложности вопросов, числа заинтересованных органов власти и продолжительности переговоров.

Время контакта с Комиссией в процессе введения директив может рассматриваться по конкретной директиве при обсуждении этой директивы.

22. Пожалуйста, приведите контактные данные (фамилия, номер телефона и адрес электронной почты) представителя, с которым мы можем уточнить информацию, представленную в ответе на указанные выше вопросы:

Danielle Haven, 02.501.37.56, danielle.haven@diplobel.fed.be,
Sybille Raskin, 02.501.86.64, Sybille.raskin@diplobel.fed.be.

DANMARK/ДАНИЯ

Реализация законодательства Сообщества в Дании представляет собой по существу децентрализованный процесс, состоящий из 4 этапов:

- При принятии в Совете ответственные министерства и агентства составляют необходимые законодательные акты и министерские распоряжения. Проводятся консультации со всеми соответствующими правительственными органами и организациями.
- Проверка качества законодательного акта проводится Министерством Юстиции, т.е. в отношении других договорных положений.
- После принятия Парламентом ответственное агентство уведомляет Комиссию.
- Общий контроль сроков осуществляется двумя способами: 1) если инициирована процедура нарушения, то правовой комитет Министерства Юстиции принимает ответственность за надзор за введением директивы, 2) в отношении Карты Показателей по Внутреннему Рынку – Министерство Экономических и Торговых отношений управляет подготовкой отчетов.

Большинство директив вводятся через министерские распоряжения или регламенты, выпускаемые министерством или агентством, ответственным за директиву, без прямого привлечения Парламента. Однако, министерские распоряжения издаются в предположении, что такие полномочия существуют в национальном законодательстве. Хотя при подготовке министерских распоряжений также проводятся консультации, они считаются относительно более быстрым правовым инструментом введения директив, чем законы, которые требуют длительного рассмотрения в Парламенте.

Что касается привлечения Парламента и других заинтересованных сторон, то существуют четкие процедуры до принятия в Совете, т.е. в период переговоров.

Парламент информируется обо всех новых предложениях по директивам не позже, чем через четыре недели после принятия в Комиссии. Как часть национального процесса консультаций, все соответствующие коммерческие и общественные организации привлекаются к разработке позиции Дании в переговорах до начала переговоров в Совете. Перед принятием в Совете министр, ответственный за определенную директиву, должен получить мандат от Парламентского комитета по Европейским Отношениям, означающий, что правительство имеет большинство в его позиции по каждому предложению или директиве.

Что касается “наилучших методов” при введении директив, процедура раннего привлечения Парламента играет важную роль и обеспечивает перенос возможных конфликтов с фазы переговоров, которые редки, на фазу реализации, что связано с задержкой введения директив.

Что касается контроля и управления процессом введения директив, ответственность децентрализована, т.е. лежит на министерстве, ответственным за директиву.

Если инициируется процедура нарушения, вызванная медленным введением директивы, правительственный комитет по правовым вопросам при Министерстве Юстиции принимает на себя ответственность за надзор за ходом

введения директивы, т.е. путем изучения причин задержек и возможных путей ускорения ввода директивы. Правовой комитет состоит из представителей всех министерств. В случаях нарушений информируется Парламентский комитет по Европейским Отношениям. Кроме того, контроль в части Карт показателей Внутреннего рынка осуществляется Министерством Экономических и Торговых отношений.

Кроме этих двух механизмов, в настоящее время в Дании не существует какого-либо централизованного оповещения о выполнении или системы раннего предупреждения. При условии, что сохраняются текущие результаты деятельности в отношении реализации, не планируется вводить какие-либо дополнительные механизмы.

Что касается информирования коммерческих предприятий и граждан в случае задержки введения директивы, мы – в этих редких случаях – в настоящее время не предусматриваем информации для коммерческих предприятий по их законным правам.

Stig Uffe Pedersen
Special Advisor (Специальный Советник)
Ministry for Economic and Business Affairs (Министерство Экономических и Торговых отношений)
Phn. +45 3392 3069
Email: sup@oem.dk

DEUTSCHLAND / ГЕРМАНИЯ

Общая часть

1. В соответствии с решением от января 2003 и ноября 2001 Государственных Секретарей по Европейским отношениям (Приложение 1) все ведущие департаменты, ответственные за данный вопрос, сразу же начинают работу по введению директивы. Как правило, подготовительная работа и установление процедур должны начинаться, как только Совет примет общую позицию или политическое¹ соглашение.
2. В Федеральном Правительстве ведущие департаменты, которых касается данный вопрос, отвечают за введение конкретной директивы. Федеральное Министерство по Экономическим отношениям и Трудом [BMWA] ответственно за контроль введения директив в целом.
3. Как правило, компетентные отделы департаментов, которые ведут переговоры по директивам на Европейском уровне, отвечают также за их введение. Существуют исключения из этого правила в случаях, когда введение директивы влечет за собой изменение различных национальных правил, которые подпадают под компетенцию разных департаментов. В таких случаях департамент, ответственный за отдельный акт введения директивы, координирует свою работу с департаментом, ответственным за существо дела. В правилах действия Федерального Правительства предусматривается, что процедуры должны разделяться как между отделами, так и между департаментами.
4. Начиная с 1980 г. Федеральным Правительством применяется стандартная процедура на основе различных решений комитетов и Государственных Секретарей. Эта процедура обновлена и расширена по некоторым моментам, она обобщена в ряде руководящих указаний (Приложение 2).

Конституционные рамки

5. В соответствии с разделением компетенции, установленным в Статье 70 и последующих статьях Основного Закона [Grundgesetz – GG] директивы вводятся федеральными или земельными [Länder] органами власти. По Основному Закону законодательная правомочность лежит, главным образом, на уровне Земель [Länder], если только она явно не возлагается на федеральные органы власти (GG, Статья 70). Федеральные органы власти правомочны в сферах, определенных в Статьях 73, 74 и 74а Основного Закона. В некоторых случаях “основополагающего законодательства” [Rahmengesetzgebung] федеральные и земельные органы власти должны работать совместно.

Задержек при введении директив из-за законодательной правомочности обычно не бывает.

6. Директивы вводятся в соответствии с национальными правилами по принятию законов и регламентов по Основному Закону или по Земельной Конституции [Landesverfassung]. Законодательные акты и проекты регламентов готовятся департаментами, ответственными за существо вопроса, и согласуются с соответствующими Министерствами. Время,

¹ *Примечание переводчика (немецкого)*
Или “политическое” – в Германии не различается.

необходимое для подготовки законодательных актов и проектов регламентов, различно в разных случаях. Законодательные акты, подготовленные Федеральным Правительством, пересылаются затем в Бундесрат (*Bundesrat*) [верхнюю палату Парламента] (форум для взаимодействия между *Землями*), который в течение шести недель дает заключение и затем направляет законодательный акт вместе со своим заключением в *Бундестаг* (*Bundestag*) [нижнюю палату Парламента], который решает, стать ли этому законодательному акту законом. После принятия *Бундестагом* закон возвращается в *Бундесрат*, который может потребовать созыва Согласительного Комитета [*Vermittlungsausschuß*]. После завершения согласительной процедуры законы одобряются Президентом [*Bundespräsident*] и публикуются в Федеральном Официальном журнале [*Bundesgesetzblatt*]. Взаимодействие между *Бундесратом* и *Бундестагом* может привести к задержкам, но это происходит в каждой законодательной процедуре и не ограничивает введение директив ЕС. Если за введение законодательных актов ответственность лежит на *Землях* (*Länder*), то процедура принятия законов и регламентов отчасти упрощается, поскольку учет интересов Федерации не институционализирован в виде формальных прав участия в сферах с юрисдикцией *Земель*

Если директива ЕС вводится с помощью регламента, то сначала необходимо установить правовую основу, требуемую Статьей 80(1) Основного Закона – другими словами, процедура, описанная выше, устанавливается в процессе. По завершении этой процедуры и после того, как правовая основа введена в действие, готовится проект регламента. Впоследствии может потребоваться также утверждение в *Бундесрате*. Регламенты также должны публиковаться в Федеральном Официальном журнале.

Процедура введения регламентов на уровне *Земель* почти такая же, как и на федеративном уровне.

7. Если реализация через правительственный указ² [*Rechtsverordnung*] возможна при существующей правовой основе, то все происходит гораздо быстрее. Существует, конечно, и политический подтекст.

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. Перед тем как Федеральное Правительство вовлекается в планы ЕС в области законодательства, *Бундестагу* предоставляется возможность принять свою позицию (Статья 23(3) Основного Закона). Все проекты директив и регламентов ЕС посылаются ему с предварительным графиком обсуждений. На этой стадии *Бундестаг* сначала информируется о точке зрения Федерального Правительства. Федеральное Министерство Экономических Отношений посылает в *Бундестаг* все директивы, опубликованные в Официальном Журнале, с указанием их предельного срока и плана введения. Федеральное Правительство должно сообщать Парламенту каждые шесть месяцев о достигнутой стадии в процессе введения директив.

(Если предлагаемые правила ЕС относятся к законодательной юрисдикции Земель, то переговоры на Европейском уровне проводятся

² *Примечание переводчика (немецкого)*
Термин использован в Английском варианте вопросника.

представителями Земли во взаимодействии с Федеральным Правительством. Если интересы Земли затрагиваются федеральным вопросом, то учитывается позиция Бундесрата при принятии установок на переговоры. Если ожидаемое действие по введению запланированной директивы ЕС предоставляет Бундесрату право на участие, то представитель Земли будет также принимать участие в переговорах с Комиссией и консультативными группами Совета).

9. Когда готовится законодательный акт по введению директивы, другие законодательные планы в рамках юрисдикции Федерального Правительства должны сочетаться с актом введения директивы, если только могут быть еще выполнены предельные сроки.
10. Как правило, коммерческие и профессиональные объединения информируются о предложениях ЕС уже на стадии планирования. Поэтому они имеют возможность защитить свои интересы уже при переговорах на уровне ЕС. Затем они привлекаются к процессу введения директив в соответствии с обычной процедурой.

Ответственность за контроль введения директив

11. *BMWA* отвечает за то, что введение директивы будет своевременным. Ведущий департамент информирует *BMWA* о ходе введения директивы, одновременно вся информация посылается также в Парламент. Сообщения в Комиссию посылает *BMWA*.
12. Каждые шесть месяцев всем Государственным Секретарям по Европейским Отношениям предоставляется справка о достигнутом состоянии введения директив. В это же время Государственные Секретари различных департаментов должны сообщить о ситуации в секторах, за которые они отвечают.

Управление процессом введения директив

13. Все директивы, подлежащие введению в действие, вводятся в базу данных, используются информационные технологии для контроля соответствия предельным срокам. В настоящее время устанавливается новая база данных, способная более эффективно удовлетворять административным требованиям. Далее, все Государственные Секретари должны обосновать на совещании Государственных Секретарей любые недочеты при введении директивы в секторах, за которые они отвечают. По запросу соответствующие Министры должны объяснить Парламенту ситуацию в сфере своей ответственности.
14. Согласно процедуре контроля предельных сроков (описанной в руководящих указаниях в Приложении 2) *BMWA* может послать напоминание в соответствующий департамент за четыре недели до истечения предельного срока ввода директивы. Благодаря постоянному заблаговременному контролю предельных сроков информация всегда обновляется.
15. Специализированные департаменты отвечают за правильное введение директив. Поэтому они свободны решать, использовать ли таблицы соответствия или нет.
16. Департаменты, отвечающие за вопрос существу, готовят свои предложения по введению директив независимо. Поэтому с другими Государствами-членами или с Комиссией они также контактируют независимо, они не

координируются централизованно *BMW*. Поскольку в прошлом контакты на техническом уровне иногда были полезными, департаменты поддерживают контакты с соответствующими отделами в Комиссии и с другими Государствами-членами, если что-нибудь не ясно.

17. Бизнес и граждане могут узнать, когда директивы со сроками переноса в национальное законодательство вступят в силу из Официального Журнала Европейского Сообщества. Федеральное Правительство не информирует их отдельно.

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. Сложность правил на уровне ЕС затрудняет их введение на национальном уровне, трудоемкая процедура национального законодательства – одна из причин задержек. Даже в случае введения посредством регламента конституционные правила только в ограниченных пределах позволяют быстрее ввести директиву (см. ответ на Вопрос 7). Поскольку это – конституционные и политические трудности, трудно найти решения. Более того, считается, что в федеральном Государстве обязательство ввести директиву будет выполнено только тогда, когда все федеральные *Земли* закончат законодательную и регулятивную процедуру.
19. Федеральное Правительство разработало эффективную прозрачную систему контроля предельных сроков, в которую активно включен Парламент.
20. При широком диапазоне достижений по введению директив трудно назвать общие причины увеличения числа нарушений в этом процессе. Однако, можно предположить, что увеличение числа директив является одной из главных причин.

Помощь со стороны Комиссии

21. Комиссия ранее не подтверждала уведомление о введении директив. Это означает, что цифры Комиссии по текущему состоянию ввода директив часто не те, что в Германии. В некоторых случаях в Германии считают, что уведомление не дано в должное время, поскольку Комиссия еще изучает проблемы. Это не может быть связано с отсутствием обратной связи.
22. Heinrich Otto Schirmer
Tel.: +49 1888 615 6354
E-Mail: Heinrich-Otto.Schirmer@bmwa.bund.de

**Решение Государственных Секретарей по Европейским Отношениям
от 29 ноября 2001 в редакции от 13 января 2003**

Введение директив ЕС в Германское законодательство

- 1) Введение директив ЕС является приоритетной задачей для всех департаментов. По этой причине руководители департаментов должны быть извещены о сферах их ответственности в связи с *полугодовым представлением отчетов в Европейский Комитет [Europaausschuss] Бундестага по ходу введения директив*. Государственные Секретари по Европейским Отношениям должны проверять общее положение дел при введении директив, по крайней мере, *каждые шесть месяцев, сохраняя возможность обсуждения отдельных критических случаев в любое время*.
- 2) Все департаменты должны начать работу по введению директив как можно быстрее. *Как правило, и в любом случае, по мере возможности, должна проводиться подготовительная работа, а как только общая позиция или политическое соглашение будет достигнуто в Совете, должны приниматься меры в соответствии с установленной процедурой*. Календарный график введения директивы должен представляться без задержки – т.е. не позднее, чем через четыре недели после того, как *ВМВА будет информировано о вводе в силу директивы* – в Комитет по Европейским Отношениям Германского Бундестага, а копии должны посылаться в *ВМВА, ВК, АА, ВМФ³* и Комиссарам Бундесрата по вопросам, относящимся к Внутреннему Рынку. *Заодно с передачей графика ввода директивы ВМВА (Ссылка ХА2) должен информироваться о том, когда будет представлен законодательный акт*.
- 3) *В случае директив, которые должны вводиться только на уровне Земель или совместно Федерацией и Землями, ведущий департамент, без ущерба для требований п. (2), должен заблаговременно связаться с Землями, чтобы принять необходимые процедурные шаги*. *Соответствующие департаменты должны постоянно информировать друг друга о процессе ввода директивы на уровне Земель*. *Если на уровне Земель возникают проблемы с согласованием или вводом директивы, которые могут подвергнуть риску их своевременное введение, то соответствующий департамент должен немедленно проинформировать об этом руководство департамента по ЕС*.
- 4) Даже на стадии переговоров департаменты уже должны обеспечить, чтобы устанавливаемые предельные сроки были такими, чтобы Федеральное Правительство и *Земли* могли выполнить их.
- 5) Уведомление о введении директив должно осуществляться исключительно через *ВМВА (Ссылка ХА2)*.
- 6) Государственные Секретари приветствуют тот, факт, что Постоянное Представительство в Брюсселе группирует все уведомления в департаменте экономических отношений [*Abt: Wl*]. Постоянное Представительство передаст эти уведомления в Комиссию и пошлет копии сопроводительных писем в *ВМВА (Ссылка ХА2)* и в департамент, ответственный за данный вопрос.

³ *Примечание переводчика (немецкого)*
Предположительно, "*Bundeskanzlei*" [Федеральная Канцелярия], *Arbeitsamt* [Отдел по вопросам Труда] и *Bundesministerium für Finanzen* [Федеральное Министерство Финансов] соответственно.

Процедура контроля предельных сроков введения правовых актов ЕС в национальное законодательство
Руководящие указания от 25 июня 2003 г.

Вводные замечания

Будущая процедура для контроля предельных сроков введения директив ЕС в национальное законодательство будет **базираться на Решениях от 24 апреля 1996 г. и от 1 ноября 1997 г. Комитета по Отношениям с Европейским Союзом Германского Бундестага и на Решении Государственных Секретарей по Европейским Отношениям от 29 ноября 2001 в редакции от 13 января 2003.** Она будет включать следующие этапы:

1. Ведение уведомлений

- *BMWА, ХА2* будет централизованно регистрировать опубликованные правовые акты и предельные сроки их введения в национальное законодательство;
- *BMWА, ХА2* будет передавать директиву в ведущие департаменты, Секретариат Комитета по Отношениям с Европейским Союзом Германского *Бундестага*, *ВК, АА, ВМФ* и Комиссарам *Бундесрата* по вопросам, касающимся Внутреннего Рынка;
- В течение четырех недель ведущий департамент будет посылать календарный график введения в национальное законодательство в *Бундестаг* - в Комитет по Отношениям с Европейским Союзом, приводя требования к такому введению – т.е. тип акта (закон [*Gesetz*], регламент [*Verordnung*] или административный акт [*Verwaltungsvorschrift*]), а также передавая в Кабинет, *Бундестаг* и *Бундесрат* информацию по законодательной юрисдикции согласно Статьи 70 и последующих Основного Закона;

Копии графика введения в национальное законодательство будут посылаться в:

- *BMWА, ХА2*
 - *ВМФ, ЕА4*
 - *ВК, 522*
 - *АА. Е04*
 - Комиссарам *Бундесрата* по вопросам Внутреннего Рынка.
- *BMWА, ХА2* должен быть информирован, когда проект законодательного акта готов;
 - ведущий департамент будет уведомлять *BMWА*, когда директива успешно введена, а также информировать его о любых внутренних отчетах по вводу директивы, представленных в Комиссию; *BMWА* будет передавать сообщения в Генеральный Секретариат Комиссии через “контактные точки по введению директив” в Постоянном Представительстве в Брюсселе, а также информировать Комитет по Отношениям с Европейским Союзом *Бундестага*;

- если по введению директив сообщается, что такое введение не является необходимым в Германии, а Комиссия не соглашается, то об этом должны быть уведомлены Комитет по Отношениям с Европейским Союзом *Бундестага*, а также *BMWA*, *BMF*, *BK* и *AA*;
- если через четыре недели, или около этого, *BMWA* не получит каких-либо сообщений по состоянию введения директивы, то в ведущий департамент будет послано напоминание;
- в этих случаях ведущий департамент будет информировать *BMWA* о причинах невыполнения предельного срока и о вероятной дате ввода директивы.

2. Дополнительное уведомление, если предельный срок нарушен более, чем на шесть месяцев, и запущена процедура нарушения или дело по невыполнению ввода директивы направлено в Суд

Если ввод директивы задерживается более чем на шесть месяцев, ведущий департамент будет уведомлять, используя для этой цели специальную форму, Комитет по Отношениям с Европейским Союзом *Бундестага* о причинах невыполнения предельного срока и о дальнейших планах по введению директивы. *BMWA*, *BMF*, *AA* и *BK* будут также информированы об этом.

BMWA проинформирует Секретариат Комитет по Отношениям с Европейским Союзом *Бундестага* о запуске процедуры нарушения (письмом с официальным уведомлением) или о передаче дела в Суд, если эти процедуры связаны с опозданием или неполным введением директив ЕС.

**3. Решение Государственных Секретарей по Европейским Отношениям от 29 ноября 2001 в редакции от 13 января 2003
Введение директив ЕС в Германское законодательство**

- 1) Введение директив ЕС является приоритетной задачей для всех департаментов. По этой причине руководители департаментов должны быть извещены о сферах их ответственности *в связи с полугодовым представлением отчетов в Европейский Комитет [Europaausschuss] Бундестага по ходу введения директив*. Государственные Секретари по Европейским Отношениям должны проверять общее положение дел при введении директив, по крайней мере, *каждые шесть месяцев, сохраняя возможность обсуждения отдельных критических случаев в любое время*.
- 2) Все департаменты должны начать работу по введению директив как можно быстрее. *Как правило, и в любом случае, по мере возможности, должна проводиться подготовительная работа, а как только общая позиция или политическое соглашение будет достигнуто в Совете, должны приниматься меры в соответствии с установленной процедурой*. Календарный график введения директивы должен представляться без задержки – т.е. не позднее, чем через четыре недели после того, как *BMWA* будет информировано о вводе в силу директивы – в Комитет по Европейским Отношениям Германского *Бундестага*, а копии должны

посылаться в *BMWA*, *BK*, *AA*, *BMF*⁴ и Комиссарам Бундесрата по вопросам, относящимся к Внутреннему Рынку. Заодно с передачей графика ввода директивы *BMWA* (Ссылка ХА2) должен информироваться о том, когда будет представлен законодательный акт.

- 3) В случае директив, которые должны вводиться только на уровне Земли или совместно Федерацией и Землями, ведущий департамент, без ущерба для требований п. (2), должен заблаговременно связаться с Землями, чтобы принять необходимые процедурные шаги. Соответствующие департаменты должны постоянно информировать друг друга о процессе ввода директивы на уровне Земли. Если на уровне Земли возникают проблемы с согласованием или вводом директивы, которые могут подвергнуть риску их своевременное введение, то соответствующий департамент должен немедленно проинформировать об этом руководство департамента по ЕС.
- 4) Даже на стадии переговоров департаменты уже должны обеспечить, чтобы устанавливаемые предельные сроки были такими, чтобы Федеральное Правительство и Земли могли выполнить их.
- 5) Уведомление о введении директив должно осуществляться исключительно через *BMWA* (Ссылка ХА2).
- 6) Государственные Секретари приветствуют тот, факт, что Постоянное Представительство в Брюсселе группирует все уведомления в департаменте экономических отношений [*Abt: W*]. Постоянное Представительство передаст эти уведомления в Комиссию и пошлет копии сопроводительных писем в *BMWA* (Ссылка ХА2) и в департамент, ответственный за данный вопрос.

⁴ *Примечание переводчика (немецкого)*
Предположительно, "*Bundeskanzlei*" [Федеральная Канцелярия], *Arbeitsamt* [Отдел по вопросам Труда] и *Bundesministerium für Finanzen* [Федеральное Министерство Финансов] соответственно.

ΕΛΛΑΔΑ / ГРЕЦИЯ

Общая часть

1. Не существует единого правила относительно введения директив в национальное законодательство. Департамент министерства, ответственного за данный вопрос, информируется об изданной директиве соответствующими органами Сообщества, например, опубликованием в Официальном журнале Европейских Сообществ, и инициирует процесс. Данная информация приходит из Европейской Комиссии, от конкретного официального лица, кто привлекался к процедуре принятия в Совете, и от Постоянного Представительства Греции (PRG), которые уведомляют соответствующие министерства об опубликованной директиве, так что они могут предпринимать необходимые шаги. Момент времени, когда начинается процесс введения директивы, зависит от предельного срока ввода, заданного в самой директиве, а также от необходимого времени в соответствии с типом правового инструмента, выбранного для введения в законодательство.
2. Ответственность за введение директив лежит на министерствах, которые принимали участие в составлении директив через своих представителей в PRG и их национальных экспертов.
3. Национальные представители, которые принимали участие в работе групп Совета по принятию директив, отвечают за их введение в национальное законодательство. Нет специальной службы в каждом министерстве, которая бы специализировалась на введении директив, хотя некоторые министерства стремятся иметь их. При определенных обстоятельствах могут привлекаться также службы правовой координации, хотя это не является правилом (например, Министерство Сельского Хозяйства). В случае внутренней передачи официальной ответственности за введение директивы должностное лицо обязано работать со своим приемником, обеспечивая преемственность.
4. Как правило, государственная администрация Греции не предоставляет организованной информации или обучения введению директив для должностных лиц. Однако, следует отметить два обстоятельства: 1) для директив, которые представляют трудности при их введении, - либо из-за того, что они требуют прояснения, либо из-за того, что требуется взаимодействие между различными органами, заинтересованными группами - создаются специальные правовые подготовительные комитеты для решения этих проблем и подготовки законодательных актов для введения директив; 2) заинтересованные министерства сотрудничают с Объединенной Службой по Правовым вопросам при Министерстве Экономики и Финансов, которая, являясь только органом, ответственным за вопросы введения директив на горизонтальном уровне и разработавшая систему контактов с упомянутыми выше министерствами, обеспечивает правовую поддержку (руководящие указания, информация, инструкции) при решении встречающихся проблем. Никаких письменных руководящих указаний не существует.

Конституционные рамки

5. Введение законодательства Сообщества в национальный правопорядок делается либо через прохождение законов через Парламент, либо через

центральное правительство посредством Президентских Указов или Совместных Решений Министерств. Региональные органы власти и местное правительство не привлекается к этому процессу национального законодательства, поскольку они не имеют законодательных полномочий в Законодательной системе Греции. Очевидно, в Греции существуют проблемы со своевременным введением директив, как и в других странах. Это можно связать с характером процесса, т.е. либо это делается через парламент, либо через центральное правительство. Что касается причин задержек, то можно выделить две категории: 1) те, которые происходят из-за мелких или неоправданных факторов, например, несвоевременного рассмотрения нормативных текстов отдельными должностными лицами, ошибки в расчетах времени, необходимого для каждого отдельного этапа ввода директив, стандартных процедурных задержек (например, задержек подписи политиков) и 2) связанные с трудностями и недостатками, присущими Греческой политической/административной системе: ответственность разделена по различным уровням администрации, создание новых органов и организаций, заключения, выдаваемые Греческим Главным Бюджетным Управлением, когда затраты обременительны для Государственного бюджета, решения от компетентных органов в случае директив, влияющих на рынок (т.е. чтобы избежать будущих препятствий, когда они будут реализованы), неправомерные суб – делегации организаций при разрешении конкретного случая, когда осуществляется трудоемкий процесс введения директивы на самых разнообразных уровнях управления (в зависимости от типа ввода директив).

6. В Греции существует три типа правовых документов – законы, президентские указы и совместные решения министерств. Как только закон проработан центральным законодательным редакционным комитетом, он поступает на голосование в Парламент на пленарном или не пленарном заседании. Президентский Указ издается на основе полномочий, предусмотренных в законе, формально обоснованных в основном законе, он оформляется Государственным Советом и подписывается министрами, несущих совместную ответственность, и Президентом Республики. Весь процесс занимает от четырех до шести месяцев. Совместные Решения Министерств имеют силу закона, они подписываются соответствующими министрами и обнародуются надлежащим образом. Указанные выше три правовых документа публикуются в Правительственной Газете, чтобы иметь формальное обоснование.
7. В Греции мы традиционно обращались к указанным трем правовым документам (и делаем это до сих пор) со следующей частотой: совместные решения министерств для директив, чье содержание исключительно техническое по своему характеру, где мы переносим директиву дословно без принятия каких-либо дополнительных мер. Этот тип инструмента используется в большинстве случаев, так как это самый быстрый способ. Президентские Указы издаются, когда закон предусматривает такие полномочия, они встречаются довольно часто, в то время как законы используются тогда, когда, кроме самого переноса директивы, и в соответствии с законодательством Сообщества должны быть приняты дополнительные меры для изменения национальных положений (например, законы используются для введения всех изменений, касающихся рынка капиталов). Другими примерами обязательного введения с помощью закона

в соответствии с конституцией являются регламенты по финансовым вопросам и вопросам, относящимся к внешним отношениям.

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. Греческий Парламент привлекается к процессу введения директив на стадии голосования по закону. Он также привлекается, когда министры отвечают на вопросы членов парламента. Как только проект закона представляется парламенту, начинает работать центральный законодательный подготовительный комитет (KENE), и в это же время научная служба парламента готовит справку по этому вопросу, которая представляется перед началом обсуждения проекта. При голосовании приоритет отдается проектам закона, которые вводят директивы.
9. Парламент абсолютно не привлекается к содержательной части директивы. Как неоднократно упоминалось, это в основном ответственность лиц, ведущих переговоры, и соответствующих министров, хотя Парламент привлекается к процессу введения директив, когда должны быть устранены нарушения правил и ошибки, ускользнувшие при контроле. С другой стороны, другие положения, изменяющие наши национальные положения, часто добавляются согласно соответствующим положениям Сообщества.
10. Когда готовится законодательный акт по вышеуказанным вопросам (рынок капиталов, финансовые вопросы и др.), рыночные дельцы приглашаются в законодательный подготовительный комитет через представителей своих ассоциаций, чтобы высказать свое мнение и часто отразить свои интересы, если директива предоставляет Государствам-членам свободу для маневра, например, воспользоваться или нет правом опциона, предоставляемого Государствам-членам многими положениями директив, это - тот пункт, где правительство согласует интересы этих привлеченных организаций (компаний, потребителей, клиентов) с интересами компетентных органов надзора. Поскольку гражданское общество в Греции находится еще на предварительном этапе развития, оно не принимает участия.

Ответственность за контроль введения директив

11. На административном уровне Министерство Экономики и Финансов (раньше Министерство Просвещения и По Делах религий) отвечает за контроль введения директив в национальное законодательство. Согласно Статье 1(3) Закона 1338/83 Министр Экономики содействует выпуску регламентов. Поэтому часть функций упомянутой выше Объединенной Правовой Службы по вопросам ЕС Министерства состоит в контроле всех регламентов, вводящих директивы. Министерства, имеющие к ним отношения, должны посылать в эту службу все проекты регламентов. Эта служба играет координирующую роль и имеет ряд горизонтальных функций – контроль, вмешательство и информация. Ее штат комплектуется исключительно из высококвалифицированных юристов с многолетним опытом работы с Сообществом, еще в период переговоров о вступлении Греции в ЕЭС. Ее главной функцией является ретрансляция и обмен информацией (например, по показателям) с соответствующим Генеральным Директоратом по Внутреннему Рынку.
12. На политическом уровне контроль введения директив осуществляет также Генеральный Секретарь Совета Министров.

Управление процессом введения директив

13. Календарные графики по введению директив не планируются. Новые технологии используются очень много на ранней стадии развития. Не существует компьютеризированной организации, позволяющей иметь единую центральную базу данных или какого-либо вида локальную сеть, связывающую центральный орган с организациями, ответственными за рассматриваемые вопросы. Однако, я обращаю внимание на то, что в настоящее время мы разрабатываем рабочую базу данных, которая станет необходимым инструментом упрощения и систематического контроля нашей работы. Такой предохранительный клапан для своевременного введения директив предусматривается в документе Генерального Секретаря Совета Министров. Получив инструкции Министерства Экономики, Генеральный Секретарь разослал эту форму в соответствующие министерства, чтобы информировать их по просроченным вопросам, и в тоже время запросил у них график введения директив в национальное законодательство. Каждый орган может составлять отчеты по его работе и по количеству введенных законодательных актов. Частота зависит от конкретного органа. Давление оказывается в форме документа Генерального Секретаря, который эффективен в политическом смысле и является распоряжением наибольшего внимания, информацией, передаваемой Министерством Экономики в Комиссию и, наконец, предельным сроком в самой директиве.
14. Процедура предупреждения состоит из так называемых “совместных встреч”, которые являются очень позитивной инициативой Комиссии. Кроме того, поскольку Министерство Иностранных Дел несет наибольшую ответственность за вопросы, связанные с ЕС, оно вмешивается, когда Комиссия запускает процессуальные действия при нарушении, и оказывает давление на министерства с целью немедленного выполнения. В этом случае MFA использует рычаги государственного управления по тем директивам, по которым Комиссия послала Государству-члену письма с формальным уведомлением.
15. Сравнительное сопоставление используется в начале каждой статьи национального регламента, когда либо составляется текст соответствующей службой, либо при явном упоминании в статье(ях) директивы.
16. Контакты с Комиссией всегда весьма полезные и очень частые. Это не происходит на систематической основе, а всегда зависит от предмета директивы и путей, которые могут потребоваться для изменения существующего законодательства. Директивы, которые являются чисто техническими по своему характеру, как правило, не создают проблем. Иногда используется база данных Комиссии по контактным точкам. Контакты поддерживаются постоянно с операторами/со- законодателями по каждой директиве.
17. Бизнес и граждане обычно не информируются о введении директив. Однако все регламенты публикуются в Правительственной Газете Греции для общего информирования. Однако, по запросу заинтересованных сторон предоставляется информация по состоянию, в котором находится каждая директива и по юридическим правам отдельных лиц.

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. Объем работы лиц, ответственных за введение директивы, контакты с заинтересованными организациями и совместная работа по выпуску регламента многих министерств совместно с Министерством Иностранных Дел и Министерством Экономики и Финансов часто приводят к задержкам.
19. Хорошими методами, которые были созданы и которые ускоряют процесс введения директив, являются: совместные встречи, организуемые на ранней стадии совместно с Комиссией, непрерывные напоминания Генерального Секретаря Совета Министров на политическом уровне и документ Министерства Экономики и Финансов, регулярно посылаемый в министерства, с детализацией отставания работ и с обращением к министерствам выполнить эти работы.
20. В Греции наблюдается улучшение работ по введению директив в национальное законодательство с 1997 г., способствующим фактором здесь является активная политика руководства министерств.

Помощь со стороны Комиссии

21. Со своей стороны, мы могли бы предложить, чтобы Комиссия расширила и увеличила число "совместных встреч" на предварительной стадии, поскольку это повышает осведомленность, помогает тем, кто должен предпринять немедленные действия в процедурной области и решить проблемы, избежать инициализации процессуальных действий при нарушении. А также предложить, чтобы были ежемесячные сообщения Комиссии с таблицами, показывающими еще не введенные директивы (безотносительно к тому, истек предельный срок их введения или нет).
22. Контакты:
 - 1) Fotis Spathopoulos
 - 2) Anna Yiombre-DimitriouTel. + 30 210 3332341-2
Fax. + 30 210 3332341
e-mail: eula@m nec.gr

ЕСПАНА / ИСПАНИЯ

Общая часть

1. Как только Директива публикуется в Официальном Журнале Европейских Сообществ, Министерство Иностранных Дел уведомляет соответствующее министерство о том, что можно начинать с ней работать.
2. Министерство, ответственное за содержательные вопросы директивы.
3. Обычно, в исключительных случаях, когда это не так или когда директива затрагивает более, чем одно министерство, устанавливаются соответствующие контакты для координации.
4. Общее обучение законодательной технике при условии, что процедуры для разработки актов при введении директив не отличаются от процедур, используемых при введении других национальных положений.

Некоторые модели законодательной техники предусмотрены в Решении от 15 ноября 1991 г. Под-Секретариата (Under-Secretariat) по связям с Нижней Палатой Парламента и Секретариата Правительства, которые предоставили для публикации руководящие указания, одобренные Советом Министров, по форме и структуре предварительных проектов законов (*Boletín Oficial del Estado* от 18.11.1991).

Конституционные рамки

5. Ответственность за введение директив отражает территориальное распределение полномочий, в большинстве случаев она падает на центральное правительство или на Парламент, когда это относится к основному законодательству.
6. Правовые документы, используемые при введении директив, различны. Наиболее часто используются: Королевские Указы, Министерские Распоряжения, Законы, Введенные законом Королевские Указы, Решения и Циркуляры.

Процедуры составления проектов этих документов в основном установлены в Законе 50/1997 от 27 ноября для Правительства (Титул V: законодательная инициатива, распорядительные полномочия и контроль действий правительства) (*Boletín Oficial del Estado* от 28 ноября) и во Внутренних Правилах Конгресса Депутатов и Сената (*Boletín Oficial del Estado* от 5 марта 1982 г. и 30 июня 1982 г. соответственно).

Для этих процедур не существует предельных сроков, отличных от тех, которые установлены для выпуска документов некоторыми институтами.

7. Уровень правового документа при введении директивы определяется самим вопросом, который должен быть решен, и Королевский Указ не может использоваться, если для введения директивы требуется закон. Наша правовая система устанавливает, какие вопросы в принципе требуют решения через закон. Технические Генеральные Секретариаты ответственных министерств и Государственный Совет (высший консультативный орган правительства) проверяют законность документов.

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. Парламент периодически информируется по всем вопросам, связанным с применением законодательства Сообщества, которое включает введение

Директив Совместной Комиссией Конгресса – Сената по Европейским Делам, перед которой периодически выступает правительство. Тем не менее, парламент утверждает все законодательные акты по введению директив с силой закона.

Задержки при введении Директив или любые другие соответствующие вопросы обсуждаются на парламентских сессиях, контролирующими действия правительства.

9. Этого никогда не было.

10. Бизнес, социальные сектора и заинтересованные стороны привлекаются на стадии публичных слушаний, которые предусматриваются при подготовке любого общего регламента перед тем, как он будет направлен для одобрения Министру или в Совет Министров.

Ответственность за контроль введения директив

11. Да. В обоих случаях – это Генеральный Под – Директорат (Sub-Directorate-General) по Правовым Вопросам Генерального Директората (Directorate-General) по Координации Внутреннего Рынка и другой политике Сообщества. Он подотчетен Государственному Секретарю по Европейским Отношениям Министерства Внутренних Дел.

Его обязанностями являются:

- обеспечение консультаций по законодательству Сообщества для государственной администрации;
- работа с институтами ЕС при уведомлении о государственной помощи;
- подготовка ответов по предварительным действиям при инициализации против Испании процедуры нарушения и подготовка ответов в процедурах расследования;
- координирование, контроль и уведомительная деятельность при введении Директив во внутреннее законодательство;
- подготовка, контроль и координирование доказательств перед Судом Европейских Сообществ;
- координирование процесса подготовки позиции Испании в рабочих группах Совета Министров, касающихся правовых вопросов, и в Консультативном Комитете по Внутреннему Рынку.

12. Государственный Секретарь по Европейским Отношениям в Министерстве иностранных Дел. Состояние процесса введения Директив всегда является первым пунктом в повестке дня Общей Комиссии Государственных Секретарей и Заместителей Секретарей (General Commission of State Secretaries and Under Secretaries) (здесь и далее CGSEyS), органа, который готовит решения Совета Министров. Это сводит вместе Государственных Секретарей и Заместителей Секретарей от каждого министерства, встреча проводится каждую неделю.

Этот вопрос также обсуждается на совещаниях Межведомственного Комитета по Отношениям с Европейским Союзом (Interministerial Committee on European Union Affairs) (здесь и далее CIAUE), который возглавляет Государственный Секретарь по Европейским Отношениям Министерства

Иностранных Дел, они проводятся через каждые пятнадцать – двадцать дней.

Управление процессом введения директив

13. Центральная база данных обеспечивает мгновенную информацию о состоянии введения каждой директивы и о состоянии в целом всех директив. Это стало возможным, поскольку каждый этап процедуры введения директивы имеет код, который позволяет все просроченные директивы идентифицировать и группировать, обрабатывая документы по ним, а также позволяет упорядочить их от больших сроков к меньшим – или наоборот – в соответствии с тем, какие выделены правила для их реализации.

Информация, указанная в предыдущем абзаце, весьма полезна для прогнозирования ввода директив в связи с проверками Комиссии по выполнению требований к их вводу. Мы можем в любое время сказать, какая из директив, имеющих “1.5 дефицита” (“1.5 deficit”) по вводу, наиболее продвинута и будет введена без каких-либо видимых трудностей. Это также дает нам возможность указывать ответственным министерствам те директивы, которые должны быть готовы, чтобы они могли сконцентрировать все свои усилия на завершении процедур.

Постоянно существует взаимный обмен информацией между Министерством Иностраных дел и министерствами, ответственными за подготовку документов по введению директив. Последние еженедельно представляют отчет по просроченным директивам. На основании этой информации Министерство Иностраных дел еженедельно составляет отчет по состоянию всех директив, которые должны быть введены в законодательство Испании, с разбивкой по министерствам и безотносительно к тому, просрочены они или нет. Копия этого отчета посылается в каждое министерство, независимо от того, имеют ли они отношение к введению директив или нет.

Если министерство опаздывает с введением директивы, ему посылается письменное напоминание или вопрос ставится для обсуждения в CGSEyS и CIAUE. Существуют также личные контакты на политическом уровне.

14. Система предупреждения приводится в действие, когда предельный срок ввода директивы проходит, после чего анализируются встретившиеся трудности для принятия конкретных срочных мер.

CGSEyS информируется по директивам, сгруппированным по ответственным министерствам, которые обязательно должны быть введены в следующие девяносто дней.

15. Иногда, но не систематически. Принципиальная цель состоит в том, чтобы обеспечить введение в национальное законодательство директив без дополнительных административных обязательств, которые могут затруднить процесс.
16. В исключительных случаях.
17. Эта информация предоставляется по запросу заинтересованных сторон.

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. Проблемы возникают, в частности, при введении:

- директив, регулирующих очень широкую или сложную тематику, а также требующих вмешательства большого числа министерств, консультативных организаций или организаций специалистов;
- директив, которые должны вводиться с помощью закона и которые требуют поэтому регулятивной проработки;
- директив, для работы с которыми привлекаются сектора и группы, чьи интересы сталкиваются;
- директив со значительным воздействием на экономические, социальные условия, условия охраны окружающей среды и другие.

19. Немедленное извещение о распределении ответственности и задач по введению директив между министерствами;

- регулярное представление министерствами информации о ходе работ по вводу директив;
- регулярные отчеты (еженедельные и двухнедельные) по состоянию дел при введении директив;
- интенсивные политические и административные проверки процедур ввода директив.

20. Отмеченное улучшение ввода Директив в Испании, выделенное в последних Картах показателей, произошло в значительной степени благодаря факторам, перечисленным в пункте 19 выше.

Помощь со стороны Комиссии

21. В данный момент процесс внутреннего введения директив удовлетворительный, несмотря на это Комиссия могла бы, по запросу Государств-членов, проводить технические совещания, когда формулировка Директивы вызывает проблемы с ее введением в национальное законодательство у значительного числа Государств.

22. José María Roche Márquez

Sub Director General for Legal Affairs (Зам. Генерального Директора по Правовым вопросам)

91.3.47.83.29

jose-maria.roche@ue.mae.es

Ф Р А Н Ц И Я

Общая часть

1. Введение в национальное законодательство начинается сразу же, как только директива принимается. Подготовительные работы начинаются на стадии переговоров с изучения заинтересованными Министерствами правового воздействия директивы, которое включает, в частности, составление сравнительной таблицы положений Сообщества и национальных положений. Результаты такого изучения посылаются в Генеральный Секретариат Межведомственного Комитета по Вопросам Европейского Экономического Сотрудничества (S.G.C.I.), в службу Премьер-министра по межведомственной координации вопросов ЕС.
2. Каждое Министерство отвечает за введение законодательства Сообщества в национальное законодательство в конкретной области.
3. Меморандум Премьер-министра от 9 ноября 1998 г. по процедуре слежения за введением директив Сообщества в национальное законодательство призывает Министерства обеспечить, чтобы должностные лица, назначенные для контроля подготовки проектов директив, отвечали после принятия директивы за ее введение в национальное законодательство. Если организационная структура Министерства затрудняет это, должно быть обеспечено, по крайней мере, тесное взаимодействие между департаментом, участвующим в переговорах, и департаментом, ответственным за подготовку и реализацию национальных правил в рассматриваемой области.
4. В вышеназванном меморандуме от 9 ноября 1998 г. намечена процедура общей работы для всех Министерств.

Конституционные рамки

5. Введение директив осуществляется посредством национальных нормативных документов. Хотя региональные и местные органы власти обязаны выполнять все правила Сообщества, включая директивы, которые не введены в установленный предельный срок, если это имеет место, но они не несут ответственности за введение директив по существующему разделению полномочий между национальными и местными органами власти, установленному Конституцией от 4 октября 1958 г.
6. Введение директив осуществляется с помощью законов, утвержденных Парламентом, постановлений Премьер-министра и распоряжений Министерств. Эти различные типы документов разграничены Конституционным определением сфер влияния законов и регламентов. Точнее, введение директив может обеспечиваться с помощью документов, принятых независимыми административными органами, обладающими регулятивными полномочиями в конкретной сфере их ответственности.

Проекты законов готовятся Министерствами, несущими ответственность, представляются для межведомственного обсуждения и после рассмотрения Премьер-министром посылаются в Государственный Совет для заключения. Затем они обсуждаются в Совете Министров и направляются как в Национальное Собрание, так и в Сенат для изучения в соответствии с графиком, установленным правительством, с целью принятия идентичного текста. Члены парламента и правительства имеют право вносить

изменения. Если разногласия препятствуют принятию проекта после двух чтений в каждой Палате, то Премьер-министр может созвать объединенный комитет с задачей принятия компромиссного текста. Если объединенный комитет не может договориться по принятию такого текста или если он не утверждается на каждой из двух Палат, то правительство может попросить Национальное Собрание принять окончательное решение после дополнительного чтения в обеих Палатах. После принятия и, если необходимо, после проверки его приемлемости Конституционным Советом, закон обнародуется Президентом Республики в течение пятнадцати дней после передачи его в правительство и публикуется в *Правительственном Вестнике*.

Проекты постановлений готовятся ответственными за них Министерствами и рассылаются для межведомственного обсуждения. После рассмотрения Премьер-министром большинство из них должно пройти Государственный Совет. Затем они подписываются Премьер-министром, визируются Министрами, ответственными за их реализацию, и публикуются в *Правительственном Вестнике*.

7. Конституция определяет соответствующий правовой документ. В Статье 34 Конституции оговариваются определенные предметные области для законодательства. Поэтому введение директив не может осуществляться с помощью постановлений или распоряжений, если только (а) предметная область не подпадает под область действия Статьи 34 и (b), хотя она и охватывается Статьей 34, необходимые меры для введения директивы не затрагивают положений существующего законодательства, являются только реализующими их мерами, которые правительство уполномочено принимать в определенных правовых границах.

Тем не менее, в соответствии со Статьей 38 Конституции правительство может запросить парламент о предоставлении временных полномочий для принятия постановлений, включающих меры, которые обычно устанавливаются с помощью закона. Эти постановления принимаются Советом Министров после консультаций с Государственным Советом и вводятся в силу сразу после их публикации. Процедура Статьи 38 была использована для введения директив в 2001 г. Закон от 3 января 2001 г. предоставил полномочия правительству принять меры, необходимые для введения 46 директив. Парламент в настоящее время обсуждает новый проект закона по предоставлению полномочий по 22 директивам. Эта процедура несомненно позволяет быстрее принять меры по введению директив, требующие правовых изменений, за счет значительного сокращения Парламентского обсуждения. Однако слишком частое использование постановлений может конфликтовать с духом Статьи 38 Конституции, которая применяется в исключительных случаях, когда существуют временные ограничения. Это может встретить также сопротивление Палат, которые не склонны с какой бы то ни было частотой сокращать свою законодательную ответственность.

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. В соответствии со Статьей 88.4 Конституции правительство передает в Национальное Собрание и Сенат проекты и предложения по актам ЕС (Европейского Сообщества) или ЕУ (Европейского Союза), включающие положения правового характера, как только они направлены в Совет Европейского Союза. Каждый из этих органов может принимать решения по

предложенным документам. Таким образом, предложения по директивам должны посылаться в Палаты, если только их введение может потребовать законодательных мер. По мере возможности, правительство должно учитывать позиции двух Палат, изложенные в этих решениях, которые никогда не должны быть обязательными по своему характеру.

Правила, которыми руководствуется Парламент, и законодательные процедуры описаны в ответах на вопросы 6 и 7. Вопрос с задержками введения директив дает повод для регулярного взаимодействия между обеими Палатами и правительством.

9. Проекты законодательных актов, вводящих директиву, часто охватывают больше, чем простое введение директив в законодательство, либо из-за того, что первоначальное предложение правительства было так составлено, либо в результате изменений, введенных во время дискуссий. Представляется маловероятным, что возможные результирующие расширения при Парламентских дебатах приведут к задержке принятия законодательного акта, каковы бы значительны ни были расширения.
10. Все Министерские департаменты отвечают за поддержание соответствующих контактов с бизнесом и гражданским обществом и за проведение соответствующих дискуссий при подготовке предложений по законодательным или регулятивным документам, необходимым для введения директивы. Французская Гражданская Служба также насчитывает большое число консультативных организаций, представляющих различные заинтересованные стороны (профессиональные организации, ассоциации, союзы и т.д.), и они регулярно запрашиваются высказать замечания по проектам законодательных или регулятивных предложений.

Ответственность за контроль введения директив

11. Генеральный Секретарь (Secretariat-General) S.G.C.I., который подотчетен Премьер-министру, контролирует введение директив вместе с Генеральным Секретарем правительства. С этой целью он поддерживает базу данных по директивам, которые необходимо ввести в национальное законодательство, и вместе с соответствующим Министерством устанавливает график принятия необходимых мер, учитывающий заданный в директиве предельный срок и различные ограничения (сложность текста, который должен быть составлен, консультации, законодательный или регулятивный характер мер, которые должны быть приняты). Он обеспечивает соблюдение этого графика и организует регулярные обзорные совещания (через каждые два – три месяца) с заинтересованными Министерствами. При необходимости, он организует специальные совещания, на которых он или управление Премьер-министра разрешает разногласия между Министерствами по реализующим директиву мероприятиям. Он также оказывает правовую помощь Министерствам, ответственным за введение директив. Кроме того, S.G.C.I. отвечает за организацию всех необходимых контактов и обсуждений с Комиссией. В этом контексте совместные встречи с Комиссией в Париже всегда возглавляет член S.G.C.I..
12. Премьер-министр отвечает за контроль введения директив вместе с Министром по Европейским Делах, выполняющим конкретные надзорные функции.

Управление процессом введения директив

13. Кроме предметного содержания директивы и предельного срока ее введения, упомянутая выше база данных S.G.C.I. включает конкретный характер мер, которые должны быть приняты, привлеченные Министерства, выполняемые работы, встретившиеся трудности и, при необходимости в случае задержки, состояние предварительных процессуальных действий или судебного разбирательства. В настоящее время к базе данных имеет доступ только S.G.C.I., а данные передаются только в Министерства в бумажном виде. Однако последние должны скоро получить доступ в реальном времени. В каждом цикле совещаний в S.G.C.I. по “введению директив”, через каждые два – три месяца, определяются не введенные директивы с привязкой к ответственному Министерству, но S.G.C.I., который должен информировать Комиссию через канцелярию Постоянного Представителя, в любое время легко может определить фактическое состояние. Кроме того, Премьер-министр и Министр, ответственный за Европейские Дела, регулярно заставляют ответственные Министерства ускорить работу и обратить внимание на выявленные задержки. Эта “ситуация с введением директив” учитывается также при корректировке каждые шесть месяцев правительственной программы работ.
14. Как орган, ответственный за контроль процесса введения директив, S.G.C.I. уведомляет департаменты и кабинеты Министерств о задержках введения директив.
15. S.G.C.I. всегда просит соответствующие Министерства предоставить таблицу соответствия через три месяца после публикации директивы.
16. Контакты с Комиссией, реже с другими Государствами-членами, могут иметь место в случае сомнений в интерпретации некоторых положений директивы. Для получения информации от соответствующих национальных органов власти в других Государствах-членах иногда запрашиваются Французские дипломатические представительства в этих Государствах. Может запрашиваться также канцелярия Постоянного Представителя с целью получения информации от других Постоянных представительств. Несмотря на то, что должностные лица Министерств могут поддерживать регулярные контакты с их коллегами в других Государствах-членах, нет национальной базы данных, включающей контактные точки всего ЕС.
17. Никакая специальная информация не предоставляется.

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. На административном уровне правительство считает, что мобилизация различных заинтересованных служб сделало необходимым регулярное информирование всех членов правительства по данному аспекту деятельности. Со второй половины 2002 г. Министр, отвечающий за Европейские Дела, докладывает на ежеквартальных заседаниях Совета Министров о ходе введения директив отдельными Министерствами.

Что касается законодательства, проблемы переполненного Парламентского графика заставили правительство запросить у ЕР (Европейского Парламента) дополнительные полномочия для введения директив с помощью постановлений. Начались также переговоры с Палатами по

вопросу включения в Парламентский график регулярных обсуждений проблем введения директив.

19. Регулярное сообщение оценок для различных участвующих департаментов поддерживает дух соревнования в этой области.
20. Снижение Парламентской активности, связанное с перерывами в период выборов, может привести к нарушениям установленных графиков, адаптированных к требованиям введения директив.

Помощь со стороны Комиссии

21. Возможность консультирования с департаментами Комиссии, даже не официального, несомненно, полезна, поскольку при этом можно получить ответы за время в рамках предельных сроков введения директив.

22. Jean Maïa, S.G.C.I. Legal Adviser (Советник по правовым вопросам):

01 44 87 10 36, jean.maia@sgci.gouv.fr

Christophe Fouassier, Assistant to Legal Adviser for transposition and preliminary proceedings (Помощник Советника по правовым вопросам): 01 44 87 17 17, christophe.fouassier@sgci.gouv.fr

ИРЛАНДИЯ

Введение директив в национальное законодательство

Ирландия придает очень большое значение достижению цели введения директив. Это отражено в значительном улучшении характеристик Ирландии в Карте показателей Внутреннего Рынка в 2003 г. В этом отношении Тэйсич (Taoiseach) (Премьер-министр) проинструктировал своих министерских коллег о том, что наивысший приоритет отдается обеспечению того, чтобы все просроченные Директивы были введены вовремя и чтобы поставленные задачи к следующим Весенним Советам были выполнены. Положение регулярно рассматривается на совещаниях Межведомственного Координационного Комитета по Делах Европейского Союза (ICCEUA) под председательством Государственного Министра по Европейским Делах, а также держится под постоянным наблюдением под-комитета по Европейским делам Кабинета (под председательством Тэйсича).

На уровне департаментов, наибольший приоритет отдается (на верхних уровнях управления) регулярному и непрерывному контролю соответствующих обязательств по введению директив. Кроме того, были изучены альтернативные способы решения проблем, которые имеют некоторые Департаменты в попытках найти решение проблемы отставания введения директив из-за недостатка ресурсов. Это привело к тому, что ряд Департаментов в 2003 г. обратились к частному сектору и к привлечению внешних ресурсов для выполнения работ по введению директив квалифицированными юристами. Эта инициатива была совершенно новаторской в Ирландской практике и доказала свою полную состоятельность.

Конечно, ничто не может заменить твердую политическую волю вводить директивы правильно и своевременно, в тоже время наличие определенной дисциплины на уровне Департаментов несомненно необходимо для перевода этой политической воли в действия.

Κυπρος / KIBRIS / КИПР

Общая часть

На Кипре действуют децентрализованные механизмы управления процессом законодательного введения директив. Обычно ответственность лежит на соответствующих Министерствах. Каждому Министерству выделены конкретные области законодательства ЕС (acquis¹), в которых он компетентен. Тот же самый механизм применяется по отношению к законодательству по внутреннему рынку.

В каждом Министерстве действует Координационная Группа, которая распределяет все поступающие работы между Отделами Департамента (Departments- Sections), отслеживает ход работ по вопросам горизонтального уровня, готовит участие в собраниях Совета и др.

На национальном уровне пока еще не существует одного органа власти, предназначенного для задач координации законодательства по внутреннему рынку или для работы с системой раннего предупреждения. Однако следует отметить, что до настоящего времени все усилия были направлены на введение существующего законодательства ЕС (acquis), включая законодательство по внутреннему рынку. Секретариат Координатора по Делах ЕС контролирует ход работ по введению всего законодательства ЕС

Конституционные рамки

ПРОЦЕДУРА ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ ПРОЕКТОВ ЗАКОНОВ (БИЛЛЕЙ), ПРОЕКТОВ РЕГЛАМЕНТОВ И ПРОЕКТОВ ПОСТАНОВЛЕНИЙ

В Республике Кипр акты Европейского Сообщества, включая акты в области внутреннего рынка, принимаются первичными законодательными актами (законами) или вторичными законодательными актами (Регламенты или Постановления).

ПЕРВИЧНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

Первичные законодательные акты готовятся Министерствами, ответственными за применение указанного законодательства, и затем представляются Юридическому Управлению для правовой проверки.

Министерство, которое готовит проекты законов, на подготовительном этапе учитывает точки зрения заинтересованных сторон, таких как коммерсанты, изготовители, потребители и др., особенно если билль нацелен на гармонизацию Кипрской правовой системы с актом Европейского Сообщества. Эти точки зрения рассматриваются, пока новый законодательный акт еще находится на подготовительном этапе.

После завершения правовой проверки Правовым Управлением Билль передается назад в Министерство, которое направляет его в Палату Представителей через Совет Министров. Билль передается в Палату Представителей вместе с пояснительным меморандумом, который содержит, среди прочего, сводку основных положений, оценку его воздействия и др. .

¹ *Примечание переводчика (на русский язык)*

Термин *acquis* после Шенгенских соглашений широко используется в ЕС в неофициальных документах, заимствован также ВТО и ГАТТ, относится к основной части законодательства ЕС, используется как для обозначения самого законодательства, так и правил законодательства, прав человека и др. Точное его значение не установлено. В русском языке пока нет аналога этому термину

До этого Палата Представителей не привлекается к данному процессу.

В Палате Представителей был образован Парламентский Комитет для рассмотрения и обсуждения каждого проекта законодательного акта, направленного на гармонизацию Кипрской правовой системы с Законодательством Сообщества. Билль сначала обсуждается в этом Парламентском Комитете, который может пригласить представителей Правительства, Правового Управления Республики и другие заинтересованные стороны.

Следующий этап – это принятие Билля в качестве закона. Закон проходит через Палату Представителей, если на пленарном заседании большинство присутствующих и голосующих его членов голосуют “за” (Статья 78 Конституции). Палата Представителей перед голосованием может изменить любое положение в этом билле.

Наконец, Билль, который превращен в закон, передается Президенту Республики, который дает санкцию на его публикации в Официальной газете Республики. Закон вводится в действие с момента его публикации, если иное не предусмотрено в самом законе (Статья 82 Конституции).

Следует отметить, что Президент Республики может вернуть любой закон до его опубликования в Палату представителей для повторного рассмотрения или обратиться в Верховный Суд для заключения.

ВТОРИЧНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

Акты Европейского Сообщества могут приниматься посредством вторичных законодательных актов при условии, что основной закон (первичный законодательный акт) предоставляет полномочия Совету Министров или соответствующему Министерству, в этом случае его содержание описывается Регламентом или Постановлением.

Как Регламенты, так и Постановления готовятся Министерством, которое будет за них отвечать и иметь полномочия на его применение, и затем подается в Правовое Управление Республики для правовой проверки. После правовой проверки проект текста вторичного законодательного акта передается обратно в Министерство. Если проект в порядке, он утверждается уполномоченным органом (Советом Министров или соответствующим Министром) и публикуется в Официальной газете Республики.

С другой стороны, если это Регламенты Совета Министров, они должны быть утверждены как Советом Министров, так и Палатой Представителей. Палата должна принять решение в течение тридцати дней с момента их представления.

В Палате Представителей проекты Регламентов обсуждаются также как и проекты законов (Билли) в соответствующем Парламентском Комитете. Как уже указывалось выше, каждый гармонизированный законодательный акт (включая Регламенты) обсуждается членами специального Парламентского Комитета, который был создан для обсуждения и контроля каждого гармонизированного законодательного акта.

Каждый Регламент или Постановление вступает в силу с момента его публикации в Официальной газете Республики, если другая дата не предусмотрена в основном законе или в этом Регламенте или Постановлении.

Ряд директив по внутреннему рынку было принято с помощью вторичных законодательных актов. Например, технические вопросы директив нового

подхода по свободному передвижению товаров, директивы, относящиеся к поставке на рынок текстиля, и технические вопросы директив по косметическим препаратам были приняты посредством вторичных законодательных актов.

Привлечение Парламента (Палаты Представителей)

Как описывалось выше в разделах 2.1.1 и 2.1.2, Палата Представителей привлекается к процессу сразу, как только билль или регламент одобрен Советом Министров. Палата может пригласить представителей гражданского общества, деловых кругов или любых других лиц или потенциально затрагиваемых групп/ассоциаций для получения их точек зрения на предложенный фрагмент законодательного акта.

На практике Палата не принимает изменений, которые не совместимы с законодательством Сообщества.

Что касается взаимодействия между этими институтами, то могут проводиться предварительные консультации между Палатой Представителей и Правительством для информирования Палаты о законодательных актах, которые “на подходе” с тем, чтобы облегчить планирование и избежать возможных задержек.

Ответственность за контроль введения директив

Контроль введения директив до настоящего времени выполнялся Секретариатом Координатора по Делах ЕС.

ЛЮКСЕМБУРГ

Общая часть

1. Введение законодательства ЕС не охватывается административными или политическими руководящими указаниями. Соответствующий департамент правительства несет ответственность за начало процесса введения Директив Сообщества. Какой департамент – зависит от предметного содержания Директивы.
2. Министерские департаменты по отдельности отвечают за введение Директивы, предметная область которых входит в их сферу ответственности.
3. На практике те же должностные лица, которые принимали участие в переговорах по Директиве, обычно отвечают за ее введение в национальное законодательство. В противном случае, эти лица поддерживают неофициальные контакты.
4. Как правило, соответствующие государственные должностные лица проходят курсы по законодательным процедурам и методам, которые могут быть применены при введении Директив.

Конституционные рамки

5. Поскольку Люксембург – унитарное государство без политических регионов, то Директивы Сообщества вводятся исключительно на центральном уровне (Правительство и Парламент) посредством законодательных и регулятивных процедур.
6. Применяется одна из двух процедур в зависимости от того, требует ли Конституция, чтобы предметная область Директивы обсуждалась как Парламентский Закон или как Постановление Великой Герцогини.

Законодательная процедура:

- a. Билль передается в Парламент членами Правительства.
- b. Предварительные обязательные консультации Государственного Совета (включая последующие изменения).
- c. Заключение соответствующих Профессиональных Коллегий (*Chambres professionnelles*) (их заключения не обязательны для законодательного органа, но, как правило, проект закона не принимается без предварительного запроса мнения Профессиональных Коллегий, что приводит к дополнительным задержкам).
- d. Сообщение докладчика (*rapporteur*), которого назначила Палата Депутатов.
- e. Первое чтение и голосование в Палате Депутатов.
- f. Исключение второго конституционного голосования по разрешению Государственного Совета или отказ от разрешенного исключения второго голосования при формальных возражениях по конституционным основаниям, в этом случае второе конституционное голосование проходит через три месяца.
- g. Подписание и визирование одобренного Билля.
- h. Публикация в Официальном Журнале и уведомление Комиссии.

Обычная продолжительность процедуры: от 6 до 18 месяцев с момента внесения Билля в Парламент.

Регулятивная процедура:

Если Конституция не требует иного и если существующее законодательство в данной предметной области предусматривает это, то введение директивы может осуществляться посредством Постановления Великой Герцогини

- a) Принятие Постановления Великой Герцогини Правительством на Совете.
- b) Заключение соответствующих Профессиональных Коллегий (их заключения не обязательны для законодательного органа, но, как правило, проект Постановления не публикуется без предварительного запроса мнения Профессиональных Коллегий, что приводит к дополнительным предельным срокам).
- c) Обязательное заключение Государственного Совета.
- d) Если правовой базис (Парламентский закон) требует этого, то должно быть получено заключение Совещания Президентов (Conference of Presidents) Палаты Депутатов (это заключение требуется почти в 50% случаев).

Обычная продолжительность процедуры: от 6 до 18 месяцев с момента принятия проекта Постановления Правительством.

В чрезвычайной ситуации Правительство может применить срочную процедуру, которая, в той степени, в какой закон в прямой форме не предусматривает иного, позволяет обойти Государственный Совет. Суды интерпретируют “чрезвычайную ситуацию” очень узко, поскольку эта процедура порождает правовую неопределенность, поэтому она используется редко.

7. Нет, поскольку введение директив Постановлениями Великой Герцогини реально не быстрее (см. ответ на вопрос 6).

Привлечение Парламента и других сторон

8. См. Ответ на вопрос 6.

Консультативные и законодательные органы входят в процесс только при фактическом введении в национальное законодательство. Однако все проекты Директив посылаются Министром Иностранных дел в информационных целях Президенту Палаты Депутатов, который направляет их в соответствующие Комитеты. Дискуссии между представителями правительства и Членами Парламента происходят только тогда, когда вопрос поставлен в повестку дня Комитета.

Проблема задержек при введении директив является предметом обсуждения в Парламенте в рамках Парламентских вопросов Правительству.

9. Мы не осведомлены о том, что такие запросы делались.

10. См ответ на вопрос 6 о роли Профессиональных Коллегий.

Ответственность за контроль введения директив

11. Не существует ни какого-либо правительственного учреждения, чья сфера деятельности включала бы контроль процедур введения Директив, ни

административных регламентов или руководящих указаний, регулирующих этот контроль. Поэтому нет ни требований, ни полномочий, обеспечивающих такой контроль.

12. Не отвечая за контроль, Министерство Иностранных дел ведет "национальную карту показателей" с разбивкой по правительственным департаментам. Эта карта показателей регулярно распространяется среди членов Правительства, она сопровождается указанием места Люксембурга на Карте Показателей Комиссии. Это обычно является поводом для обсуждения среди Министров. Национальная карта показателей также регулярно посылается должностным лицам, ответственным за введение Директив Сообщества.

Управление процессом введения директив

13. См. ответы на вопросы 11 и 12. Национальная карта показателей выполняет данные функции. Она дает возможность узнать состояние введения директив по каждому министерству, а ее передача в Совет Министров подстегивает различные министерские департаменты принимать необходимые меры.
14. См. ответы на вопросы 12 и 13.
15. Законодательные и регулятивные процедуры Люксембурга не предусматривают таблиц, эти таблицы обычно готовятся, если они требуются в самой Директиве.
16. Кроме совместных встреч, организуемых Комиссией, контакты с Комиссией и другими Государствами-членами происходят только по личной инициативе и, как правило, бывают неофициальными.
17. Нет, такой процедуры не существует.

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. Причины возможных задержек многочисленны: недостаток персонала, техническая сложность определенных областей, требующая внешней экспертизы, отставание принятия законодательных актов в Парламенте и Государственном Совете и существенное увеличение числа принимаемых Директив.
19. Создание и развитие национальной карты показателей повысило осведомленность участников работ и улучшило контроль всех процедур.
20. Национальная карта показателей по введению директив привела к улучшению национальных показателей в рамках ограниченных трудовых ресурсов. Эти усилия были частично сведены на нет существенным увеличением числа Директив.
21. "Совместные встречи" полезны как средство оценки ситуации, установления национальных предельных сроков, они дают возможность национальным органам власти объяснить Комиссии трудности, с которыми они встречаются. Может представить определенный интерес проверка возможности прямого диалога между Генеральными Директоратами (DG) Комиссии и заинтересованными правительственными департаментами в случае задержек или трудностей с введением директив.
22. Antoine Bernardy: antoine.bernardy@mae.etat.lu; (352) 478-2345

M A G Y A R O R S Z Á G / В Е Н Г Р И Я

Общая часть

1. В Венгрии правовая гармонизация устанавливается Решениями Правительства в части законодательства ЕС (acquis), которое должно быть введено, Министерства отвечают за само введение и его предельные сроки (Решение Правительства № 2072/2003 (IV. 9.)). Министерство Юстиции ежегодно готовит отчет о выполнении по состоянию правовой гармонизации, на основании этого отчета программа правовой гармонизации пересматривается.
2. Отраслевые Министерства несут ответственность за реализацию директив.
3. Лица, отвечающие за введение директивы, - это те же лица, которые принимают участие в совещаниях Рабочей Группы Совета и в совещаниях Комитета.
4. В Венгрии по Закону XXIII от 1992 г. по государственным служащим: чтобы быть государственным служащим в центральной администрации человек должен пройти экзамен, включающий также вопросы ЕС. Существуют два уровня экзамена: один – для государственных служащих, начинающих свою деятельность, другой – для служащих с пятилетним опытом работы. Если государственному служащему не удастся пройти экзамен в течение одного года с начала его/ее службы, то его статус как государственного чиновника автоматически прекращается. Государственный служащий не может повышаться по службе, если он/она не прошли усиленного экзамена.

Конституционные рамки

5. Введение директив проводится центральным правительством. Отраслевые Министерства отвечают за введение директив. Национальный Парламент привлекается к этому процессу, только когда необходимо принять закон. Издание любых других законодательных актов находится в компетенции правительства. Местные органы власти не могут издавать законодательные акты, которые относятся к гражданам всей страны, только для граждан их территорий.
6. Тип правового документа при правовой гармонизации зависит от прав и обязанностей, которые они налагают на граждан. По Закону XI от 1987 г. по законодательным функциям Парламент должен принимать закон,
 - если права и обязанности, устанавливаемые будущим законодательным актом, прямо затрагивают права и обязанности граждан,
 - если область действия законодательного предложения связана с основными социальными и экономическими институтами.
 - если процесс реализации требует принятия закона, сначала отраслевое Министерство должно подготовить проект, который должен быть одобрен правительством. Должны быть также проведены консультации с заинтересованными Группировками и Неправительственными Организациями (NGO). Затем билль передается в Парламент и обсуждается в соответствующих Парламентских Комитетах с последующим пленарным обсуждением в двух чтениях и голосованием на пленарном заседании. Этот процесс требует от четырех до шести месяцев.

-если должно выпускаться правительственное постановление, то проект должен составляться отраслевым Министерством и должны запрашиваться замечания министерств, имеющих отношение к этому вопросу. Если между различными Министерствами нет концептуальных расхождений, то предложение одобряется на Сопровождающей Государственных Секретарей и затем, наконец, Правительством. Этот процесс занимает примерно от четырех до шести недель.

- если должно выпускаться министерское постановление, то отраслевое Министерство готовит проект и – если предметное содержание касается Европейских Дел – запросить замечания соответствующих Министерств. Этот процесс занимает от трех до четырех недель.

7. Большинство директив вводится правительственными или министерскими постановлениями. Это приводит к более быстрому введению директив, но, при необходимости, Парламентом должен приниматься закон. (См. ответ на предыдущий вопрос).

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. В настоящее время Парламент привлекается к процессу введения директив, только если введение директивы требует принятия закона. Правительство после обсуждения предложения направляет его в Парламент, члены которого голосуют за или против его принятия.
9. Эта проблема пока еще не встречалась.
- 10 В Венгрии законодательный акт, который непосредственно затрагивает интересы граждан и деловых кругов, может быть принят только после консультаций с соответствующими коммерческими и гражданскими организациями. Министерство, ответственное за подготовку соответствующего законодательного акта, должно консультироваться с гражданами и деловыми кругами, а административное обсуждение проекта может проводиться позже.

Ответственность за контроль введения директив

11. Государственный Секретариат по Интеграции и Внешнеэкономическим связям Министерства Иностранных Дел отвечает за взаимодействие с Комиссией по вопросам введения директив. Департамент по Законодательству ЕС Министерства Юстиции и Государственный Секретариат совместно отвечают за контроль правовой гармонизации и за подготовку и корректировку программ правовой гармонизации.
12. Министр Юстиции и Министр Иностранных Дел отвечают за контроль введения директив на политическом уровне

Управление процессом введения директив

13. Функции по введению директив в Венгрии планируются в правительственных решениях. Решение Правительства № 2072/2003 (IV. 9.) по программе правовой гармонизации действует с апреля 2003 г. В этом правительственном решении указан каждый элемент законодательства ЕС, все они разделены по группам, аналогичным разделам переговоров о вступлении, которые должны быть введены, указаны также ответственный за введение Министр и предельный срок ввода. Каждый год Министр Юстиции и Министр Иностранных Дел направляют в Комитет по

Европейским Отношениям Парламента отчет по реализации программы правовой гармонизации.

14. Каждый год программа правовой гармонизации обновляется. Задержка при введении директивы должна быть обоснована соответствующим Министерством, а ее введение должно быть повторно запланировано.
15. Да, в большинстве случаев мы делаем это. (Это зависит от того, какое Министерство составляет проект законодательного акта).
16. Да, мы используем наши контакты как с Европейской Комиссией, так и с Государствами-членами. Эти контакты весьма полезны для нас при решении практических вопросов правовой гармонизации.
17. Нет, мы не делаем этого.

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. От имени Венгрии, как вступающей страны: мы не имеем опыта в этом вопросе.
19. От имени Венгрии, как вступающей страны: мы не имеем опыта в этом вопросе.
20. От имени Венгрии, как вступающей страны: мы не имеем опыта в этом вопросе.

Помощь со стороны Комиссии

21. Нет.

22. Mrs. Anikó Káтай

Ministry of Foreign Affairs (Министерство Иностранных Дел)

EU Economic Policy Department (Департамент Экономической Политики ЕС)

Tel: 00-36-1-458-1086

E-mail: akatai@kum.hu

NETHERLAND/НИДЕРЛАНДЫ

Общая часть

1. Введение директив обычно начинается, как только Общая Позиция или окончательная версия директивы будет опубликована в Официальном Печатном органе. Существует общее (мягкое) правило, согласованное межведомственной рабочей группой.
2. Ответственность возлагается на Министерство (иногда на Министерства), ответственное за предметное содержание.
3. Нет, лица, которые ведут переговоры, обычно не те люди, которые отвечают за введение директивы. Подразделения контактируют между собой как только публикуется новое предложение Европейской Комиссии. В рабочей группе, установленной для оценки новых предложений Комиссии, лица, ведущие переговоры, 'законодатели' и другие вовлеченные стороны имеют возможность дать внутренние рекомендации по переговорам и вероятным проблемам при введении директивы.
4. Существует Академия по законодательству, где изучается общее законодательство. Имеются также руководящие указания для этой цели.

Конституционные рамки

5. Введение директив выполняется только центральным правительством (или под его прямую ответственность).
6. Не существует специального законодательного процесса для введения директив. Используются все типы правовых документов, это зависит только от содержания директивы.

Особенно когда должно изменяться 'формальное право', то это – длительная процедура, включающая процедуру консультаций в Государственном Совете и рассмотрение обеими Палатами Парламента. Эта процедура обычно занимает два года и более. В случае, когда должны быть изменены 'незначительные' правила процедура (значительно) короче.

7. С Парламентом велись дискуссии по предложению сократить процедуру введения Европейского законодательства. Из-за слишком многих возражений по этому предложению оно (до сих пор) не принято. Более того, Министерство Экономки в настоящее время разрабатывает пилотный план более быстрого введения ряда конкретных директив ЕС, за которые оно несет ответственность.

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. Парламент получает информацию о предложениях Европейской Комиссии от рабочей группы, упомянутой в пункте 3. Между этой информацией и процедурой в парламенте (если она необходима) – обычно весьма большой промежуток времени. В данный момент мы обещали парламенту давать 'раннее предупреждение' для информирования всех имеющих отношения институтов о том, что директиву необходимо вводить в национальное законодательство.
9. Нет.

- 10 С момента появления нового предложения Комиссии Министерства начинают консультации с деловыми кругами и/или гражданским обществом с целью получения их мнения по этому предложению.

Ответственность за контроль введения директив

11. Существует контрольная (рабочая) группа при совместной ответственности Министерства Юстиции и Министерства Иностранных Дел. Эта рабочая группа собирается один раз в месяц для рассмотрения хода введения директив и подготовки отчета в Совет Министров.

Связи с Комиссией поддерживаются министерствами, ответственными за введение конкретных директив.

12. Секретарь по Европейским Отношениям отвечает на политическом уровне за контроль введения директив в целом. В совете Министров этот вопрос поднимается каждые три месяца, а до и во время председательства Нидерландов в ЕС – каждый месяц.

Управление процессом введения директив

13. Существует 'квартальный отчет', который содержит график для всех директив, которые необходимо ввести (это – не 'база данных'). Планирование делается отдельно в 'планах введения директив'. Эти отчеты посылаются в Совет Министров, чтобы оказать давление на Министерства с целью повышения их эффективности, и в Парламент (что означает, что они являются открытыми 'открытыми') (см. также ответ 12).

14. В 'квартальном отчете' директивы упорядочены по датам их введения. Как только директива становится просроченной, это указывается посредством 'подсветки' строки в графе таблицы.

15. Да, таблицы соответствия включаются в планы введения директивы.

16. В случае, когда министерства заранее знают, что существует возможность неправильной интерпретации (и неправильного введения директивы), они контактируют с Комиссией для получения информации.

17. Нет, не информируем. Квартальный отчет публикуется на Интернет -сайте Парламента и Министерства Иностранных Дел, поэтому информация легко доступна для общественности.

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. Длительная процедура при изменении 'формальных прав'. Мы еще пытаемся убедить Парламент в необходимости ускорения и/или сокращения процедур.

19. Межведомственная группа отвечает за реализацию директив ЕС. Она составлена из представителей всех министерств и собирается часто.

20. По b): результаты нашей деятельности ухудшились в последний год, главным образом, из-за правительственного кризиса и сокращения персонала.

Помощь со стороны Комиссии

21. No.

22. Mrs. K.H. Ollongren

Ministerie van Economische Zaken
Directie Europese Integratie en Strategie
Postbus 20101
NL - 2500 EC Den Haag

ÖSTERREICH / АВСТРИЯ

Общая часть

1. В Австрии не существует общих (юридически обязательных) правил начала процесса введения директив. Поэтому это – ответственность соответствующего министерства или в соответствии с федеральной системой, установленной конституцией Австрии, регионального правительства (девяти Земель - “Länder”) своевременно начать процесс введения директив. Обычно официальный процесс введения директивы (например, парламентские процедуры) не начинаются до публикации директивы в официальном журнале ЕС. Однако компетентный орган власти может начать подготовку и согласование соответствующих правовых текстов на более ранней стадии, чтобы уложиться в предельный срок, установленный в директиве.
2. Ответственность за введение отдельных директив возлагается на конкретные министерства, ответственные за их предметное содержание или на Земли, если это относится к их автономным законодательным полномочиям.
3. В общем случае можно считать, что лица, ответственные за ведение переговоров по директиве, также отвечают за ее введение в национальное законодательство, если ее предметная область относится к компетенции министерства на федеральном уровне (Федерации - “Bund”). Отличия могут иметь место, если соответствующая компетенция принадлежит исключительно Землям (например, “охрана природы”) или если Федерация и Земли имеют юрисдикцию в одной и той же области, распространяясь на одни и те же (например, права в области государственных закупок) или разные аспекты (например, строительные материалы). В этих случаях Земли имеют право послать своего представителя для участия в работе соответствующей организации экспертов на уровне Сообщества. По практическим соображениям обычно только один представитель от всех девяти Земель выполняет эту задачу.

Существуют многочисленные правовые положения в Австрийской правовой системе, которые гарантируют передачу делового опыта, включая обязанности по представлению отчета (например, статья 23d Федерального Конституционного Закона, см. http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_1930_1.pdf) и права доступа к информации, а также требования к координации (например, статья 5 Акта Федеральных Министерств).

4. В настоящее время имеются только ограниченные курсы обучения, касающиеся введения директив. Однако существуют руководящие указания по составлению законодательных актов, которые содержат конкретные правила по введению директив (“Legistische Richtlinien”). Интерактивная версия опубликована в: <http://www.bka.gv.at/bka/legistik/addendum.doc> .

Конституционные рамки

5. Должна ли директива вводиться Федерацией (Bund) или Землей (Länder) (или обеими) определяется их соответствующими полномочиями по регулированию данной предметной области. С другой стороны, правовая форма введения директив (закон – “Gesetz” или постановление – “Verordnung”) зависит от уже существующего национального законодательства в области, регулируемой отдельной директивой. Форма

закона требуется, когда не существует соответствующего национального законодательного акта или если законодательный акт в форме закона необходимо изменить. В этих случаях необходимо соблюдать парламентские процедуры (федеральные и/или региональные). (По федеральным процедурам см. Статьи 49 ff Федерального Конституционного Закона). Форма постановления может быть выбрана, если национальный закон (или различные федеральные законы) предусматривает достаточное правовое основание согласно принципу законности, установленному в статье 18 Федерального конституционного Закона. В этих случаях Федерация и/или Земли ответственны за принятие мер по введению директив.

Прошлый опыт показал, что федеральная система может быть причиной задержек с введением директив, если Федерация и Земля обе правомочны вводить отдельную директиву. По практическим соображениям во многих случаях Земли ожидают принятия федерального законодательного акта, чтобы гармонизировать свои меры или принять необходимые дополнительные положения.

Федеральный Конституционный Закон содержит, по существу, исчерпывающий список федеральной юрисдикции и, таким образом, указывает соответствующие вопросы (см. статьи 10ff Федерального Конституционного Закона), тогда как юрисдикция Земли определяется общим положением (статья 15 Федерального Конституционного Закона), которое устанавливает, что Земли правомочны по любому вопросу, если только Федеральная Конституция специально не возлагает его на Федерацию. Поэтому трудно определить точное число вопросов, подпадающих под юрисдикцию Земли. Например, в области защиты прав работников наемного труда и Федерация и Земли правомочны вводить соответствующие директивы в соответствующей организационной сфере (например, государственной службе), что регулярно приводит к задержкам при введении упомянутых директив.

6. Нет различия между введением директив по Внутреннему Рынку и введением других директив. Существенные различия относятся к тому, как директива должна проходить, что определяется ее предметной областью, и, следовательно, соответствующая правомочность возлагается на федеральный или региональный уровень. Как уже отмечалось в ответе на вопрос 5, обычно введение директивы требует установления нового закона или адаптации уже существующего закона. В некоторых случаях существующий закон дает достаточно определенную правовую основу для принятия постановления (или адаптации постановления).

Если должен быть установлен новый закон или существующий закон необходимо адаптировать, полная процедура, начиная с подготовки проекта закона, общественных консультаций и кончая принятием соответствующего законодательного акта соответствующим парламентом, обычно занимает несколько месяцев. В случае введения директивы через постановление процесс можно завершить в течение нескольких недель. Не существует установленных временных пределов для любого из этих случаев.

7. Как уже указывалось ранее, Австрийская правовая система не предоставляет общей возможности обращения к правительственным постановлениям (регламентам – “Verordnungen”) для более быстрого введения директив. Правовая форма введения директив, которая должна

соблюдаться, определяется предметной областью и национальным законодательством, уже действующим в соответствующей области.

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. В соответствии с параграфом 1 статьи 23е Федерального Конституционного Закона компетентный член Федерального Правительства должен информировать Парламент “безотлагательно” обо всех проектах в рамках Европейского Союза и предоставлять ему возможность выразить свое мнение. Предложение комиссии по директиве удовлетворяют критериям проекта, подразумеваемого этим положением. Таким образом, компетентный член Федерального Правительства может быть уже ограничен мнением Национального Совета (первая (верхняя) палата Парламента) на переговорах по директиве, которая должна реализовываться через Федеральный закон (см. параграф 2 статьи 23е Федерального Конституционного Закона). Как только директива принимается, должны последовать конституционно предусмотренные процедуры прохождения Федерального закона (если директива должна вводиться через закон. см. вопрос 5 выше).

Чтобы гарантировать своевременное привлечение региональных парламентов (Ландтагов -“Landtage”), статья 23d Федерального Конституционного Закона оговаривает такие же функции и обязанности по предоставлению информации Землям, какие предусмотрены на уровне Федерации.

Следовательно, парламенты (на федеральном и региональном уровне) могут, в общем случае, вмешаться на любой стадии процесса разработки директивы (подготовка проекта и введение в национальное законодательство).

Не существует календарного плана обсуждения продолжительных задержек при введении директив. На федеральном уровне Парламент имеет право проверить ведение дел Федеральным Правительством, запросить его членов по всем вопросам, подлежащим исполнению, и затребовать всю необходимую информацию. Федеральное Правительство должно было в марте 2003 г. отвечать на запрос о нарушении Австрией сроков введения директив.

9. Рабочая программа Федерального Правительства от 2001 г. содержит запрет “золочения” законов сообщества, которое означает, что национальные меры при введении в законодательство не должны превышать необходимого уровня, требуемого соответствующим законодательством ЕС. Земли приняли такое решение в 1999 г. Однако парламенты (на федеральном или региональном уровне) могут изменить правительственный билль во время парламентских процедур. Правительство не имеет способов вмешательства в этих случаях.
10. В общем случае, деловым кругам и гражданскому обществу предоставляется возможность выразить свои интересы и отношение в процессе консультаций (“Begutachtungsverfahren”), который предшествует принятию всех правительственных биллей, а также принятию регламентов. В процессе консультаций приглашаются в основном представители государственной администрации (министры, Земли и др.) и большое число представителей организаций заинтересованных сторон (лобби, группы

давления, неправительственные организации - NGO) высказать мнение по проекту законодательства, с помощью которого вводятся директивы.

Ответственность за контроль введения директив

11. С мая 2003 г. Федеральный Канцлер имеет полномочия “содействовать полному и своевременному введению директив”. Эти полномочия включают в основном координирующие функции, но не ответственность за фактическое введение директив. В этой связи министры и Земли должны регулярно информировать Федерального Канцлера о законодательных актах сообщества в области их компетентности, которые должны быть введены, а также о правовой форме и запланированных графиках выполнения обязательства по введению в национальное законодательство. Кроме того, так называемая Комиссия по введению директив (“Umsetzungskommission”) регулярно собирается для обсуждения проблем, вопросов и решений, которые возникают при введении директив. Члены комиссии – это, в основном, представители министерств и Земель (“Umsetzungbeauftragte”), которые должны быть информированы о требованиях соответствующих ведомств к введению директив и поддерживать внутренние и внешние контакты. Комиссия возглавляется представителем Федеральной Канцелярии (Federal Chancellery) – Конституционной Службы (Constitutional Service).

Поскольку общими вопросами в рамках введения директив занимается Федеральная Канцелярия – Конституционная Служба, с ней можно контактировать (va8@bka.gv.at).

12. Как указано в ответе на вопрос 11, Федеральный Канцлер отвечает за контроль процесса введения директив в целом, тогда как политическая ответственность за практические шаги при введении отдельных директив сохраняется за соответствующим министром (или за Землями) в зависимости от правомочности в этом вопросе.

Федеральный Канцлер информирует Федеральное Правительство по вопросам введения директив, если это необходимо (например, если возникли проблемы горизонтального введения директив). До настоящего времени Федеральное Правительство информировалось по вопросам введения директив в связи с публикацией Карт показателей по Внутреннему рынку.

Управление процессом введения директив

13. Министерства и Земли регулярно предоставляют информацию по директивам, которые должны быть введены, включая временные графики. Федеральная Канцелярия, которая работает с базой данных, собирает для нее эту информацию. Существуют планы реструктуризации базы данных, чтобы обеспечить Интернет-доступ к соответствующим данным для лиц, отвечающих за вопросы введения директив, и облегчить процесс контроля.

Федеральная Канцелярия ежемесячно передает список новых директив, опубликованных в официальном журнале ЕС, и просит министерства и Земли указать компетентные департаменты (Земли) для введения этих директив вместе с временным графиком ввода. Также регулярно рассылается второй список, показывающий для каждого министерства и каждой Земли, сколько директив они должны еще ввести, но в этом списке не указывается конкретный порядок выполнения.

В последнее время (с тех пор, как новые полномочия Федерального канцлера были установлены) эти списки используются как основа для определения министерств (Земель) с заметным отставанием введения директив. В этих случаях обращаются к соответствующим службам для обсуждения причины задержек и для помощи в решении проблем.

14. Не существует специальной системы предупреждения. Списки и двусторонние контакты, упомянутые в ответе на вопрос 13, до настоящего времени являются главным инструментом, используемым в этом контексте.
15. Прерогатива соответствующего министерства (и Земли) - использовать таблицы соответствия, поскольку не существует правовой обязанности применять их. Прошлый опыт показывает, что таблицы соответствия широко используются.
16. По этому пункту информация отсутствует. Можно предположить, что службы Комиссии и других Государств-членов регулярно контактируют в этом плане. Если соответствующие службы хотят иметь прямые контакты, то это их свобода выбора.
17. Нет.

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. Как уже указывалось, основная "систематическая проблема" связана с Австрийской федеральной структурой, которая установлена в Конституции (см. ответы на вопросы 2 и 5) и которая в данном контексте предоставляет законодательные полномочия десяти различным органам.

Поскольку новые полномочия предоставлены Федеральному Канцлеру (см. ответ на вопрос 11), основной акцент делался на увеличении осведомленности о необходимости соблюдения временных сроков введения директив, так как нет национальных правовых инструментов для ускорения введения директив.

19. Австрия имеет хороший опыт с новой системой, описанной в ответах на вопросы 11 и 13. Первое совещание комиссии по введению директив имело место в сентябре 2003 г. Австрия в этот момент имела дефицит по введению директив 4,4 %. До конца ноября 2003 г. выполнение может быть повышено до дефицита в 2,5%.

20. Причины ухудшения результатов работы по введению директив не очевидны и не просты. Можно предположить, что это сочетание разных аспектов, которые приводят к такому результату:

Сложность директив возрастает, так же как их общее количество. Кроме того, многие службы не имеют достаточного штата сотрудников для решения этих проблем, по крайней мере, не по бюджетным причинам. Иногда также надо учитывать недостаток осведомленности. Последняя, но не самая маленькая по значению, причина состоит в том, что службы могут столкнуться с политическими препятствиями в процессе введения директив, особенно, если вопрос чувствительный при общественных дебатах или обсуждениях в средствах массовой информации (например, по директиве 98/44/ЕС).

Что касается причин улучшения, см. ответ на вопрос 19.

Помощь со стороны Комиссии

21. До настоящего времени не было конкретных предложений от Австрийских служб. В этом контексте установка адреса электронной почты:

markt-transposition@sес.eu.int была бы в целом положительно воспринята.

22. 1. Dr. Harald Dossi, Tel.: #43 1 53115 2354; harald.dossi@bka.gv.at

2. Mag. Martina Winkler, Tel.: #43 1 53115 2332; martina.winkler@bka.gv.at“

P O L S K A / П О Л ь Ш А

Общая часть

1. Не существует общего правила относительно того, когда введение директивы должно начинаться. Обычно оно начинается, когда ответственное Министерство принимает соответствующее решение с учетом предельного срока ввода директивы и предполагаемой продолжительности законодательного процесса. Служба Комитета по Европейской Интеграции (UKIE) – межминистерский орган, контролирующей процесс гармонизации - часто регулирует процессуальные действия, указывая новые законодательные акты ЕС и предельные сроки их введения.
2. Ответственность за введение отдельной директивы лежит на Министерстве, компетентном в предметной области, охватываемой этой директивой. В случае совпадения компетенций двух и более Министерств вопрос об ответственности за данную директиву решается либо Подготовительной Группой Комитета по Европейской Интеграции (ZP KIE), либо Советом Министров.
3. Для Польши, которая является Вступающей Страной: администрация работает над созданием единообразной практики в этой области; несмотря на это, определенные меры уже установлены. Представители, которые обычно принимают участие в совещаниях рабочих групп на уровне ЕС (в Совете) обязаны представлять отчет после каждого заседания. Эти отчеты рассылаются всем заинтересованным в развитии данной области и в первую очередь тем, кто отвечает за будущее введение директивы (если они не принимают участие в рабочей группе). Поэтому передача экспертных знаний является результатом организационных связей различных департаментов министерств.
4. Существует ряд курсов, организованных центральной администрацией, по различным аспектам законодательства Европейского Союза, в первую очередь, по существенным и институциональным вопросам. Введение директив готовится компетентными в данной предметной области департаментами Министерств. Дополнительная экспертиза предусматривается со стороны специальных отделов/департаментов (также в рамках Министерств), которые занимаются вопросами Европейской Интеграции и Европейского законодательства.

Имели место продолжительные дебаты о необходимости создания обязательных руководящих указаний по процессу введения директив. До настоящего времени был сделан первый шаг – публикация руководства, содержащего технические указания по тому, как вводить в законодательство законодательные акты ЕС – стержневые вопросы. Руководство основано на опыте, полученном всеми лицами, привлеченными к процессу согласования, на уровне правительства и Парламента.

Конституционные рамки

5. Введение директив определяется конституционными и предписанными законом правилами законотворчества. Как общее правило, директивы вводятся с помощью двух типов правовых документов: законов (проходящих через Парламент) или регламентов (издаваемых Министром или Советом Министров). Для издания регламента всегда должны быть в законе

специальные полномочия для Министра/Совета Министров (полномочия по будущим изменениям регламента предполагаются). Их часто называют по их характеру “исполнительными регламентами” или по выпускающему органу - “министерскими/правительственными регламентами”.

Поэтому введение директив с помощью закона всегда осуществляется через Парламент: в случае законов Парламент несет исключительную ответственность за закон (представляемый в большинстве случаев Правительством). В случае министерских регламентов Парламент устанавливает полномочия для издания (в форме положений, содержащихся в законе), определяющие его область действия и устанавливающие определенные руководящие указания (обычно общего характера).

Правила Процедуры Парламента не предусматривают каких-либо предельных сроков принятия закона (календарный план определяется председателями парламентских комиссий для каждого закона), возможность задержки введения директивы нельзя исключать.

В случае законов, вводящих директивы ЕС, предельный срок принятия закона зависит от предельного срока, предусмотренного в данной директиве (что касается настоящего времени, то весь комплекс законодательных актов ЕС должен быть введен не позже даты вступления).

Региональные/местные органы власти сами вообще не издают обязательные правовые документы. Они могут нести ответственность за введение директив через принятие определенных административных мер.

6. Директивы по Внутреннему Рынку не проходят какой-то специальный “законодательный процесс”, отличный от других директив. В принципе все законы, которые направлены на введение законодательных актов ЕС в национальный правопорядок, направляются в парламентскую Европейскую Комиссию. Ее задача – оценить и гарантировать соответствие закона законодательству ЕС.

Директивы по Внутреннему Рынку вводятся в законы и регламенты соответствующим образом. Законодательный процесс, также как для подавляющего большинства правовых актов, вводящих законодательные акты ЕС, инициируется правительством. Компетентное Министерство готовит проект закона, который проходит межминистерское согласование. Каждый проект должен пройти заключение на его соответствие с законодательным актом ЕС, которое выдается Службой Комитета по Европейской Интеграции.

Законы, которые вводят законодательные акты ЕС, обсуждаются в Подготовительной Группе Комитета по Европейской Интеграции или в Комитете по Европейской Интеграции (КИЕ) перед тем, как по ним будет вынесено решение Советом Министров. После принятия проекта закона Советом Министров он направляется в Парламент вместе с текстами директив, которые вводит данный проект закона.

Законы, которые вводят законодательные акты ЕС, находятся в компетенции парламентской Европейской Комиссии (см.: Вопрос 5). Важно отметить, что Члены Парламента могут вносить изменения в любой закон.

После того, как будет подготовлен отчет Комиссии по закону, этот закон проходит голосование на пленарной сессии. Если голосование было

благоприятным, он передается в верхнюю Палату Парламента (Сенат), где процессуальные действия аналогичны. Окончательное принятие закона производится через нижнюю Палату Парламента (Сейм).

Для того чтобы закон приобрел юридическую силу, он должен быть одобрен Президентом и официально опубликован. В случае регламентов законодательная процедура заканчивается в рамках правительства, с исполнением правомочным Министром, обычно после межминистерских консультаций.

Календарные планы по правовым документам, которые должны быть приняты в данном году, согласуются с Советом Министров (существует отдельный календарный план принятия законов, вводящих законодательство ЕС). Каждый правовой акт, который должен быть принят, имеет собственный календарный план, который зависит от сложности его предметного содержания и его социальных, экономических и финансовых последствий. Не существует предписанного законом временного периода принятия закона Парламентом. Календарные планы для конкретных законов принимаются компетентными парламентскими комиссиями.

7. Конституция не позволяет принимать правовые акты только правительством. Как правило, обязательными актами, издаваемыми Министром / Советом Министров являются регламенты. Они издаются на основе полномочий, определенных в законе. Закон определяет рамки полномочий и руководящие принципы, которые должны соблюдаться Министром/Советом Министров при издании регламента.

Подводя итоги, можно сказать, что в настоящих правовых рамках невозможно, как правило, издавать обязательные правительственные постановления, равносильные законам.

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. В процессе введения директив на правительство возлагается ответственность за контроль новых законодательных актов на уровне ЕС и подготовку проектов национальных правовых актов, с помощью которых происходит введение директивы.

Однако, как орган, ответственный по конституции за принятие законов, Парламент всегда привлекается к процессу введения директив.

Работа Парламента начинается после того, как директива принята. Проекты законов, вводящие директивы (включая директивы по Внутреннему Рынку) и подготовленные правительством, передаются в Парламент для принятия.

После вступления Парламент будет информироваться по каждому предложению правового акта ЕС.

9. В процессе введения законодательного акта ЕС структура данного закона / министерского регламента зависит от Министерства, ответственного за проект. Часто предметная область закона шире, чем вводимая директива, т.е. он содержит положения вводимой директивы, а также другие положения, относящиеся к этой предметной области.

Поскольку парламентарии имеют право внести изменения в любой закон, это относится также к закону, который вводит директиву ЕС, и парламентарии пользуются этим правом. Однако все изменения

контролируются с точки зрения их совместимости с законодательством ЕС. Если они не совместимы, то UKIE дает отрицательное заключение.

Если в акте рассматриваются также вопросы, которые не вытекают из самой директивы, то дебаты в Парламенте часто затягиваются, что может привести к некоторым задержкам введения этой директивы.

Задачей парламентской Европейской Комиссии является обеспечение специфики директивы (не превышая требований этой директивы), эту же задачу решает Служба Комитета по Европейской Интеграции, которая отвечает за полноту и правильность введения законодательства ЕС в национальный правовой порядок на каждом этапе законодательного процесса.

10. Привлечение деловых кругов и гражданского общества в законодательный процесс зависит от предметного содержания закона.

Обязанность консультироваться по проекту закона с общественностью вытекает из положений некоторых отраслевых законов (например, закона о профсоюзах).

Проекты предлагаются для консультации с социальными партнерами, которых они касаются, на правительственном этапе составления закона (на этапе межминистерских консультаций).

Более того, правительство приняло недавно документ, в котором настойчиво рекомендует, чтобы Министерства, предлагающие проект закона, представляли его для широкого обсуждения с общественностью, особенно с теми, кого этот закон фактически и потенциально затрагивает.

Члены Парламента часто обеспечивают присутствие заинтересованных сторон. Они могут приглашаться на встречи с парламентскими комиссиями, где они могут выразить свою точку зрения по обсуждаемому закону.

Ответственность за контроль введения директив

11. Конкретные Министерства несут ответственность за введение директив по Внутреннему Рынку. Однако Служба Комитета по Европейской Интеграции является высшим правительственным административным органом, отвечающим за координацию и контроль введения законодательного акта в целом.

Подготовительная Группа Комитета должна представлять Совету Министров проекты законов с привязкой к мероприятиям по регулированию и координации, а также отчеты по ходу выполнения программ и работ по регулированию и координации.

12. В целом, Министры, Члены Совета министров, ответственные за координацию Европейской политики, и одновременно Секретарь Комитета по Европейской Координации отвечают за планирование и координацию действий Польши по приведению Польского законодательства в соответствие с *законодательством сообщества (acquis communautaire)*. Однако каждое Министерство отвечает за введение директив в их сфере компетентности (см. Вопросы 1 и 2).

Введение директив находится в повестке дня каждого заседания Комитета по Европейской Интеграции или Подготовительной Группы Комитета по Европейской Интеграции, которые проводят совещания каждую неделю, и соответственно находятся в повестке дня еженедельных заседаний Совета

Министров. Кроме обсуждения каждого закона, вводящего директивы ЕС, Совет Министров проводит еженедельные дебаты по общему состоянию введения законодательства ЕС в каждой области.

Управление процессом введения директив

13. Начиная с 1998 г., Национальная Программа Подготовки Членства в Европейском Союзе (NPPC) была главным механизмом, через который правительство планировало мероприятия в Польше по выполнению требований членства в ЕС. Эти мероприятия включали гармонизацию законодательства, учреждение институтов, а также дополнительные работы по укреплению административных функций при введении, реализации и правоприменению законов.

В данный момент Приложение №2 к Программе Подготовки Польши к Членству в ЕС включает список проектов законов, подстраивающих Польское законодательство к законодательству Европейского союза, которые должны быть приняты Советом Министров.

Подготовительная Группа Комитета по Европейской Интеграции контролирует реализацию графика дважды в неделю. Хотя предельный срок введения законодательных актов еще не истек (1 мая 2004 г.), на заседаниях Комитета оценивается работа каждого Министерства и на каждое Министерство оказывается необходимое давление.

График прохождения законов, которые должны быть приняты в данном году, принимается Советом Министров, а его исполнение – дополнительно к Подготовительной Группе Комитета – отслеживается также этим Советом.

Что касается базы данных, то в данный момент обсуждается система Предварительного Предупреждения с базой данных и методы ввода необходимой информации.

Мы используем также базы данных TAIEX и Progress Editor.

14. Подготовительная Группа Комитета по Европейской Интеграции контролирует достижение целей, установленных в Программе Подготовки Польши к Членству в ЕС посредством периодических анализов, которые позволяют выявить любой риск завершения принятой программы вступления. Независимый отчет о ходе работ еженедельно предоставляется Совету Министров.

15. Да, таблицы соответствия используются при введении директив. Каждое Министерство ответственно за подготовку такой таблицы, которая прилагается к тексту закона, представляемого Совету Министров и позже Парламенту.

Одновременно соответствующие таблицы соответствия готовятся для уведомления Комиссии о введении директивы.

16. Всякий раз, когда встречаются проблемы интерпретации, сотрудники Службы Комитета по Европейской Интеграции пытаются установить контакт с ответственным лицом либо в Комиссии, либо в других Государствах-членах, чтобы прояснить предметное содержание директивы. Контакты происходят почти ежедневно. Мы также обмениваемся опытом с другими Вступающими Государствами.

Что касается базы данных, Польша поддерживает самые современные контактные данные.

17. Предельный срок принятия директив еще не истек (день вступления).

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. В течение этого длительного процесса мы столкнулись с несколькими основными проблемами, например, с определением ввода в действие принятых законов, проблемой реализации регламентов ЕС, правовыми определениями и имеющими силу полномочиями Министров/Совета Министров издавать внутригосударственные исполнительные постановления. Кроме того, существует проблема точной ссылки на законодательство ЕС. Большинство этих проблем, либо формального, либо существенного характера, были решены при ежедневном сотрудничестве между соответствующими Министерствами и законодательными органами.

В Польше большинство директив должно быть введено на день вступления. Это не относится к директивам, для которых переходный период был установлен на переговорах. Для своевременной реализации директивы существует установленный процесс контроля (см. Вопрос 14).

19. Наиболее заметной хорошей практикой, которая была разработана, является наша система координации и контроля введения законов. Польские законодатели должны были развить возможности введения Европейского законодательства во внутригосударственную правовую систему. Кроме того, все более и более возрастающее понимание первенства законодательства ЕС и последствий неправильной реализации директив заставили Польских законодателей оставаться в рамках осмотрительности как по форме, так и по методам при реализации директив по Внутреннему Рынку.

Кроме некоторых других примеров, можно упомянуть то, что влияет на уровень Польского законодательства:

- личные контакты с другими должностными лицами, участвующими в процессе введения директив,
- встречи с представителями Европейской Комиссии и других Государств-членов на техническом уровне,
- регулярные межминистерские совещания.

В Польше принятой практикой являются регулярные внутренние консультации, которые проводятся либо в Министерстве, либо в рамках Службы, заинтересованной в конкретной директиве. Затем вопрос обсуждается на межминистерском уровне. Во многих случаях представители гражданских служащих, ассоциаций, других консультационных и влиятельных органов принимают участие в этих консультациях.

20. Этот вопрос не относится к Польше, поскольку Польша – Вступающее Государство. Тем не менее, необходимо отметить – в соответствии с самым последним Отчетом о Состоянии работ – Польша достигла высокого уровня выравнивания с законодательством ЕС (acquis) почти во всех сферах политики.

Помощь со стороны Комиссии

21. Должно быть развито практическое сотрудничество на рабочем уровне между Службами Комиссии и Польскими законодателями, чтобы исключить неправильное толкование положений конкретных директив, регулирующих

Внутренний Рынок. Это очень важно для Польши, особенно на начальном этапе составления законопроекта при введении законодательства ЕС. Такое сотрудничество, касающееся в основном некоторых вопросов толкования, позволило бы избежать серьезных правовых проблем на более поздних этапах законодательного процесса.

Было бы полезным иметь доступ к примерам законодательных актов других Государств-членов, которые предоставила бы Комиссия.

Временами мы испытываем недостаток информации по лицам, ответственным за конкретную директиву, чтобы задать ему вопросы. Необходима более детальная информация по персональным данным и персональной ответственности. Были бы весьма признательны, если было бы больше личных контактов с представителями Комиссии ЕС.

Кроме того, мы были бы признательны за более быстрые и более подробные ответы Комиссии на задаваемые вопросы. Официальная корреспонденция занимает слишком много времени и может привести к задержкам в процессе введения директив.

22. Joanna Szychowska,

Acting Director (Исполняющая обязанности директора)

European Law Department (Департамент Европейского Законодательства)

Office of the Committee for European Integration (Служба Комитета по Европейской Интеграции)

ph.: ++48-22-455 53 00

e-mail: joanna_szychowska@mail.ukie.gov.pl

ПОРТУГАЛИЯ

Общая часть

1. Нет общего правила, когда должна начинаться процедура введения Директив Сообщества в Португальскую правовую систему. Конституция требует, чтобы введение директив осуществлялось в виде закона Парламента, либо в виде Правительственного Постановления, что означает: введение Директив Сообщества является частью обычного законодательного процесса. Это зависит от инициативы министерства, ответственного за каждую сферу деятельности, и обычно начинается после того, как Директива опубликована в Официальном Журнале.
2. Министерство или министерства, ответственные за контролируемую предметную область, отвечают за введение Директив в Португальское законодательство.
3. Это зависит от множества обстоятельств. Национальные документы, вводящие директиву, обычно составляются в департаментах. Для этой цели в конкретных случаях создаются многофункциональные рабочие группы в соответствии с предметной областью из официально привлеченных департаментов.
4. Как указано в пункте 1 выше, Конституция требует, чтобы введение Директив было частью обычной законодательной процедуры.

Конституционные рамки

5. В соответствии с действующей Португальской конституционной и правовой структурой введение Директив возлагается на национальный парламент и центральное правительство.
6. Конституция требует, чтобы Директивы вводились в Португальскую правовую систему посредством законодательных актов, законов или постановлений – законов в соответствии с тем, находятся ли они в юрисдикции парламента или правительства. Процедура введения директив является, следовательно, законодательной процедурой, правила которой определяются в Правилах Процедуры Собрания Республики (парламента Португалии), одобренных Решением Собрания Республики № 4/93 от 2 марта 1993 г., измененных Решениями Собрания Республики № 15/96 от 2 мая 1996 г.; № 3/99 от 20 января 1999 г.; № 75/99 от 25 ноября 1999 г. и № 2/2003 от 17 января 2003 г., а также в Правилах Процедуры Совета Министров, одобренных Решением № 91/2002 от 3 мая 2002 г., измененных Решением № 66/2003, для Парламента и Правительства соответственно.
7. Да. После пересмотра Конституции в 1997 г. Директивы могут вводиться актами, отличными от исключительно законодательных актов.

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. Парламент привлекается только при введении Директив, за которые он несет ответственность на основании рассматриваемых вопросов, определенных в Конституции как вопросы абсолютных и относительных полномочий Парламента. Обычно правительство дает предложения Парламенту по вводящим Директивы законам, за содержательные

вопросы которых несет ответственность Парламент. Однако Парламент информируется по каждому проекту обсуждаемой директивы.

9. Нет.

10. Организации, представляющие гражданское общество информируются, когда этого требует Конституция или национальный закон, или по желанию правительства.

Ответственность за контроль введения директив

11. Генеральный Директорат по Делах Сообщества Министерства Иностранных Дел является ответственным за контроль введения Директив Сообщества в национальное законодательство. Он координирует свои действия с различными отраслевыми министерствами через Межминистерскую Комиссию по Делах Сообщества.

12. Да, Государственный Секретарь по Европейским Делах является членом правительства, который на политическом уровне отвечает за контроль процесса введения директив Сообщества в национальное законодательство. Совет Министров также регулярно контролирует введение директив через подразделение, которое занимается Европейскими Делами.

Управление процессом введения директив

13. Плана-графика не существует. Введение директив осуществляется в соответствии с предельными сроками, установленными в Директивах. Генеральный Директорат по Делах Сообщества ведет учет Директив, которые введены и которые находятся в процессе введения. Он планирует в ближайшее время ввести эти данные в справочную базу данных и сделать ее доступной в Интернете. Работа каждого министерства регулярно проверяется на Межминистерской Комиссии по Делах Сообщества. Этот механизм действует как система предупреждения по обязательствам отраслевых министерств в части введения директив.

14. Контроль Межминистерской Комиссии по Делах Сообщества обеспечивает все необходимые предупреждения своевременно и должным образом

15. Нет.

16. Всякий раз, когда это необходимо, устанавливается контакт с Комиссией или другими Государствами-членами для прояснения любых сомнений, которые могут возникнуть в процессе введения директив. Эти контакты весьма полезны.

17. Если необходимо.

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. Самые распространенные трудности связаны с возможными конфликтами в ответственности между различными правительственными департаментами. Они преодолеваются координирующими действиями Межминистерской Комиссии по Делах Сообщества.

19. Проведение контроля и эффективная координация между различными органами, привлеченными к процессу введения Директив, являются существенными факторами.
20. Как все время подчеркивала Португалия, необходимо проявлять повышенную осторожность при оценке результатов деятельности по введению Директив, и это не должно рассматриваться как нечто большее, чем всего лишь показатель, определенный характером представленных данных. Необходимо также подчеркнуть, что данные, используемые для оценки деятельности, динамичны. Это означает, что данные, представленные на карте показателей (scoreboard) могут, как правило, не отражать реального положения. Цифры, относящиеся к введению директив, столь изменчивы, что возможны случайные большие колебания результатов, представленных в карте показателей. Поэтому трудно, если просто невозможно, определить любой объективный показатель, который может использоваться для оценки улучшения или ухудшения деятельности по введению Директив, начиная с 1997 г.

Помощь со стороны Комиссии

21. Продолжать работу с Государствами-членами, в частности, увеличить число “общих” встреч по вопросам введения директив в национальное законодательство.
22. Luís Fernandes
Director of the Legal Affairs Service (Директор Службы по Правовым Вопросам)
Directorate-General for Community Affairs (Генеральный Директорат по Делах Сообщества)
Rua da Cova da Moura, 1
1350-115 Lisboa
Tel. 351.213935617
Fax. 351.213956706
e-mail: jurlf@dgac.mne.gov.pt

SLOVENIJA / СЛОВЕНИЯ

Введение

Как страна-кандидат, Словения находится в особом положении в отношении процедур введения директив. Процесс введения директив отличается от процесса, используемого в других Государствах-членах. В соответствии с правилами, установленными в процессе переговоров, Словения формулирует процесс введения Европейского законодательства, который будет использован после вступления.

В течение переговорного процесса Словения осуществила введение директив на базе проверенного применения. Для этой цели Правительство приняло Национальную Программу (NPAА) по принятию законодательства ЕС (acquis communautaire); NPAА была подготовлена в соответствии с Переговорными положениями. Введение каждой директивы было возложено на конкретное компетентное министерство. Соответствующее министерство ответственно за введение директивы в Словенское законодательство в заданный предельный срок. В переговорный период программа введения законодательства ЕС диктовалась, главным образом, Европейской Комиссией.

Подготовка NPAА возглавлялась Правительственной Службой по Европейским Делам (Government Office for the European Affairs -GOEA), которая отвечает на Правительственном уровне за горизонтальную координацию отношений с ЕС.

Словения при введении законодательства ЕС будет продолжать применять принцип, установленный при вступлении в ЕС.

Словения в настоящее время создает базу данных, которая составит основу информационной системы, эта система должна использоваться после подготовки положений и законодательных предложений ЕС. Эта система позволит также определить, необходимо ли вводить в Словенское законодательство определенные законодательные предложения ЕС (предложения по Директивам). Как только законодательное предложение будет принято соответствующими институтами ЕС, оно будет внесено в другую базу данных в информационной системе, предназначенную для облегчения контроля ввода и реализации Директив. Контроль будет осуществляться GOEA в сотрудничестве с Правительственной Службой по Законодательству (Government Office for Legislation - GOL).

Общая часть

1. Программа работ готовится ежегодно Правительством Республики Словения. Правительственный план определяет программу работ для каждого Министерства с указанием ключевых этапов в процессе принятия отдельных правовых документов, включая основные этапы по введению директив ЕС.
2. Ответственность по отдельной директиве возлагается на Министерство, которое отвечает за предметную область, охватываемую директивой.
3. В период вступления в ЕС лица, ответственные за переговоры по директиве, отвечают за осуществление надзора за введением директивы в Словенское законодательство.

4. Много семинаров и практикумов для должностных лиц, имеющих отношение к введению директив, организовано Административной Академией (Administration Academy) в Министерстве Внутренних дел во взаимодействии с другими институтами в ЕС.

В настоящее время письменные руководящие указания отсутствуют.

Конституционные рамки

5. Все директивы вводятся на государственном уровне, а не на уровне местных органов власти. Решение о том, вводится ли директива с помощью закона, постановления или распоряжения зависит от характера и содержания изменения. Нет общих правил; большинство директив было введено законами и правительственными или министерскими исполнительными распоряжениями в зависимости от мандата, определяемого законом.
6. Процедура для нормативных и исполнительных актов от их подготовки до публикации в Официальной Газете Республики Словения (OG RS) занимает 3-4 недели. Время, необходимое для изменения акта, зависит от содержания изменения. При небольших изменениях может применяться ускоренная процедура; она занимает 2 недели для правительственных процедур и полтора месяца в парламенте. При больших изменениях и принятии законов/актов правительственная процедура занимает 2 недели, но парламентские процедуры могут занимать минимум 3 месяца. Словенский парламент обычно склонен к принятию ускоренной процедуры при введении законодательства ЕС в национальную систему.

Выбор конкретного правового документа зависит от содержания каждой директивы.

7. См. ответ на вопрос № 5.

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. Система, которая будет применяться в будущем:

К моменту вступления Словении в ЕС Словенский парламент примет специальный закон, регулирующий отношения между парламентом и правительством по вопросам, относящимся к ЕС. Парламент в соответствии с этим законом (который следует “Финской модели”) будет регулярно ставить на обсуждение все Европейские законодательные предложения на данное число, включая предложенные директивы. Парламент будет готовить свою позицию только по тем директивам, которые важны для национального законодательства в соответствии с законом.

Словенский парламент будет уведомляться о законодательстве ЕС в начале законодательной процедуры в ЕС; он будет следить за переговорами и процедурой принятия в Совете. Привлечение национального парламента к законодательной процедуре ЕС завершится принятием Европейской нормы. Исключение будут составлять случаи, когда введение директивы повлечет за собой принятие или изменение национального законодательства. В этих случаях Парламент будет обсуждать и затем принимать необходимые законодательные акты.

9. В период введения законодательства ЕС в национальное законодательство Парламент и Правительство признают необходимость регулирования

законодательства в других сферах. Была выпущена специальная декларация, требующая, чтобы дополнительное регулирование не пересекалось с содержимым рассматриваемых директив. Поэтому считается, что введение директив было выполнено правильно.

10. Деловые круги и гражданское общество привлекаются к процессу введения директив по Внутреннему Рынку с самого начала процедуры введения посредством участия в рабочих группах, созданных для каждой директивы или сферы деятельности.

Ответственность за контроль введения директив

11. Министр Экономики выступает как координатор по вопросам, относящимся к Внутреннему Рынку. Горизонтальная координация на правительственном уровне осуществляется GOEA во взаимодействии с Правительственной Службой по Законодательству (GOL). GOL в сотрудничестве с GOEA представляет отчеты в Европейскую Комиссию о состоянии введения отдельных директив. GOL и GOEA будут также осуществлять предварительное уведомление и уведомление после вступления.
12. Соответствующий Министр в GOEA, ответственный за отношения с ЕС, должен регулярно представлять в Правительство отчеты по реализации NРАА (ежеквартальные отчеты). Эти отчеты детализируют состояние ввода законодательства ЕС. В определенные периоды отчеты должны составляться ежемесячно (например, отчеты в настоящее время - до вступления). Эти отчеты обсуждаются Правительством как Пункт 1 повестки дня – Европейские отношения, постоянный пункт в повестке дня заседаний Правительства.

Управление процессом введения директив

13. Каждый год на базе NРАА готовится правительственная программа на год. Эта программа включает “Европейскую” и “не-Европейскую” части. Часть, относящаяся к вопросам ЕС, готовится GOEA в сотрудничестве с соответствующими министерствами. Программа публикуется ежегодно в ноябре или в начале декабря.
14. NPPA, в отличие от Правительственной Программы работ, определяет задачи, которые должны выполняться в течение длительного периода, обычно в течение нескольких лет. Результаты реализации Правительственной программы, а также NРАА должны докладываться правительству каждые три месяца. Эти данные доводятся до общественности, это оказывает давление министерства, которые должны стараться, чтобы не потерпеть неудачу в выполнении своих обязательств. Отчеты обсуждаются также Парламентской Комиссией по делам ЕС.

В случае задержек при принятии законодательного акта Правительство дает указания министерствам принять дополнительные меры, чтобы ускорить реализацию программ. Надлежащая реализация этих программ - приоритетная задача правительства.
15. Корреспондентские таблицы (также называемы таблицами соответствия) обычно используются при введении директив.
16. Если встречались проблемы интерпретации директив в период до вступления, то проводились консультации с соответствующими экспертами

Комиссии, а также с экспертами Государств-членов (обычно на основе контактов по соответствующим проектам Фаре).

17. Вопрос только для Государств-членов!

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. Директивы вводились правильно и своевременно; систематические проблемы не встречались.

19. В процессе введения директив по Внутреннему рынку создавались рабочие группы; они включали представителей от деловых кругов и гражданского общества.

20. Вопрос только для Государств-членов!

Помощь со стороны Комиссии

21. Комиссия могла бы больше помогать в процессе введения директив в национальное законодательство посредством предоставления руководств по каждой директиве нового подхода (лифты, оборудование под давлением.....)

22. The Republic of Slovenia (Республика Словения)
Ministry of the Economy (Министр Экономики)
Mr Matjaž Logar, State Secretary of Internal Market (Государственный Секретарь по Внутреннему Рынку)
Kotnikova 5
1000 Ljubljana
Slovenia

Phone No. +386-1-478 37 17

Fax No. +386-1- 478 36 22

Matjaz.Logar@gov.si

S U O M I / Ф И Н Л Я Н Д И Я

Общая часть

1. Нет общего правила относительно начала введения директив. Министерства независимо отвечают за введение директив, которые находятся в сфере их ответственности.
2. Ответственность разделена между Министерствами, и они независимо отвечают за введение директив.

Процедура уведомления централизована, Министерство иностранных Дел передает уведомления в Комиссию.

3. Очень часто одни и те же люди несут ответственность за переговоры и за введение директивы. В связи с тем, что за переговоры и за введение отвечают одни и те же Министерства и их эксперты, передача экспертных знаний достаточно легкая.
4. Существуют руководящие указания и обучение по подготовке законодательных актов и специальные руководящие указания по введению директив и процедуре уведомления.

Конституционные рамки

5. Введение директив осуществляется через Парламент/центральное правительство. (Остров Аланд (Åland) имеет специальный статус самоуправляемой области).
6. Тип правового документа зависит от того, какого вида директива вводится. Наша Конституция определяет, какой вид правовых инструментов может использоваться в различных случаях. Нет специальных правил по введению директив.

Типами законодательных документов являются:

- Закон, который принимается Парламентом по биллю Правительства. Большинство биллей рассматривается в Парламенте в течение 2-4 месяцев, но основные законодательные проекты занимают значительно больше времени. Время подготовки биллей в Министерствах и Правительстве может значительно колебаться в зависимости от директивы. Не существует общих применяемых периодов времени.
- Правительственные или Министерские постановления, которые используются в случаях, когда для этого имеются специальные полномочия в законодательстве. Время их подготовки зависит от типа директивы. Оно может быть где-то от пары месяцев до больше года.

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

7. Это зависит от директивы. Правительственные постановления используются в случаях, когда они могут быть применены (см. выше). Если рассматривать общее число директив по Внутреннему Рынку и их изменения, то большинство из них реализуется с помощью постановлений. Но это нельзя рассматривать как общее правило при введении директив, как сказано ранее. Существуют пределы использования постановлений.
8. Национальный парламент привлекается, когда публикуется предложение Комиссии, и он участвует во всем процессе переговоров. Дела по ЕС

обсуждаются в Главном Комитете (Grand Committee) и в других парламентских комитетах. Этот процесс определен в Конституции.

Затем введение директивы осуществляется посредством парламентского закона, это происходит в Парламенте таким же образом, как и для любого другого правительственного билля. Преимуществом является то, что парламент уже ознакомлен с директивой, еще до того как билль представляется Парламенту.

9. Это не является проблемой для нас.

10. Деловые круги и гражданское общество привлекаются уже на стадии составления проекта директивы. Это происходит в подкомитетах по ЕС (что является частью официального координирования отношений с ЕС в Финляндии), а также как неформальные - по случаю - мероприятия.

Нормальная процедура консультаций имеет место после введения директив.

Поскольку соответствующие заинтересованные группы и Национальный Парламент участвуют во всем процессе, никаких серьезных проблем при введении директив обычно не возникает.

Ответственность за контроль введения директив

11. Существует официальный контроль введения директив по Внутреннему Рынку. Для обновления данных по введению директив посылается неформальный запрос в Министерства, чтобы определить фактическое положение. Какие-либо специальные полномочия и задачи не установлены.

Все уведомления по введению директив посылаются в Комиссию через Министерство Иностранных Дел Финляндии, точка контакта:

Ministry for Foreign Affairs (Министерство Иностранных Дел)

EU-litigation

Legal Department (Юридический, по судебным спорам с ЕС отдел)

Tel. +358-9-1605 5718 (справочный)

oik-06@formin.fi

12. Ситуация с не введением директив регулярно передается на рассмотрение в Правительство, например в связи с подготовкой собраний Совета. Поскольку Министерства независимо отвечают за введение директив, политическая ответственность также распределяется между ними.

Управление процессом введения директив

13. Как сказано выше, Министерства независимо отвечают за введение директив, которые находятся в их сфере ответственности. Они могут иметь различные внутренние графики по введению директив. Нет централизованного управления процессом введения директив.

14. Процедура предупреждения отсутствует.

15. Таблицы соответствия не являются обязательной частью подготовки законодательного предложения. Они могут использоваться в некоторых случаях как инструмент, но эти таблицы не публикуются.

16. Регулярные контакты с другими Государствами-членами или Комиссией отсутствуют. Взаимодействие имеет место в некоторых случаях, особенно со Швецией, большей частью по техническим вопросам.

17. Нет

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. -

19. Лица, ответственные за введение директивы, участвуют также в переговорах.

Соответствующие заинтересованные Группы и Национальный Парламент участвуют во всем процессе, а не только после принятия директивы.

20. –

Помощь со стороны Комиссии

21. –

22. Ms. Liisa Huhtala

Ministry of Trade and Industry (Министр Торговли и Промышленности)

Tel. +358-9-1606 3661

liisa.huhtala@ktm.fi

SV ERIGE / Ш В Е Ц И Я

Общая часть

1. Общее правило: процесс введения директивы начинается, как только директива принимается Советом. Список вновь принятых директив передается из Национального Комитета по Торговле (National Board of Trade) в координационную группу Министерства Иностранных Дел. После этого координационная группа направляет этот список в различные министерства.
2. Ответственность возлагается на министерство, отвечающее за предметную область директивы. Секретариат по правовым вопросам ЕС (EU Legal Secretariat) в Министерстве Иностранных Дел неформально выполняет координирующую функцию.
3. Нет, лица, ведущие переговоры по директиве, не всегда те же лица, которые отвечают за ее реализацию. Директивы реализуют, главным образом, Секретариаты по правовым вопросам различных министерств. Однако эти две группы контактируют друг с другом, как на фазе переговоров, так и на фазе реализации.
4. Письменные руководящие указания по введению директив отсутствуют. Однако координационная группа предоставляет устную информацию, она может консультироваться с министерствами по вопросам введения директив.

Конституционные рамки

5. Введение директив проводится национальным парламентом / центральным правительством. Это зависит от того, вводится ли директива парламентом, правительством или национальными органами власти/агентствами.
6. Используются и парламентские законы, и правительственные постановления, а также регламенты, изданные национальными органами власти/агентствами.
7. Как правило, процесс быстрее, когда используются правительственные постановления. Однако если Парламент един в своих взглядах, то это может ускорить процесс реализации, когда реализация производится с помощью закона. (Выбор между реализацией через закон/постановление определяется правилами Шведской конституции).

Привлечение Национальных Парламентов и других сторон

8. Парламент привлекается уже до того, как решение относительно директивы будет принято в Совете. Правительство запрашивает мандат/совет парламента (через Комитет по Отношениям с ЕС) перед каждым заседанием Совета. Естественно, тот факт, что с Парламентом заблаговременно проводятся консультации, облегчает реализацию на национальном уровне.
9. Нет данных по этому вопросу, но такие дополнительные положения не могут задержать введение директивы.
10. Перед тем как Парламент проголосует за предложение, оно рассылается для рассмотрения в деловые круги и гражданское общество (через заинтересованные группы).

Ответственность за контроль процесса

11. Да – Министерство Иностранных Дел выполняет неофициальную координирующую функцию и контролирует процесс введения директив. Координационная группа в Министерстве Иностранных Дел ведет базу данных по всем принятым директивам, она получает отчеты ответственных министерств по тому, как выполняются работы. Когда министерство уведомляет Комиссию о реализации, эта информация также предоставляется в координационную группу в Министерстве Иностранных Дел.

В Министерстве Иностранных Дел может проводиться анализ процедур введения директив в национальное законодательство с целью сделать этот процесс более эффективным.

12. На политическом уровне Министр Труда и Промышленности, м-р Лейф Пагротски (Leif Pagrotsky), отвечает в целом за введение директив по внутреннему рынку. Но, как упоминалось выше, ответственность за реализацию директивы лежит на министерстве, отвечающим за предметную область рассматриваемой директивы.

Управление процессом введения директив

13. Да – Шведский Национальный Комитет по Торговле ведет центральную базу данных, в которую вносятся самые последние принятые директивы. Ежемесячно копия принятых директив посылается в Министерство Иностранных Дел, которое направляет этот список в каждое ответственное министерство. Министерства передают обратно в Министерство Иностранных Дел информацию о том, когда они предполагают реализовать директиву и каким путем, т.е. с помощью закона, постановления и др. Поэтому Министерство Иностранных Дел, которое выполняет координирующую роль, имеет возможность узнать заранее, когда реализация директивы запаздывает. Следовательно, можно сказать, что информационные технологии используются в процессе контроля. С помощью данного списка оценивается деятельность каждого министерства. Эта информация используется для ускорения реализации, когда это необходимо.

14. Да – система раннего предупреждения реализуется через центральную базу данных, которая позволяет координационной группе отслеживать, как Швеция осуществляет введение директив. Нет заданного числа опоздавших директив, которое вызывает предупреждение. Вместо этого, контролируется весь процесс по всем принятым директивам.

15. Да – таблицы соответствия используются.

16. Неформальные контакты поддерживаются с Комиссией и/или другими Государствами-членами. Министерства, отвечающие за реализацию директивы, принимают решение по таким контактам. В Швеции не используется база данных по контактным точкам.

17. База данных, которую ведет Национальный Комитет по Торговле по принятым директивам, доступна для общественности. Это дает возможность гражданам и деловым кругам отслеживать, есть ли директивы, которые своевременно не приняты. Граждане и деловые круги могут получать информацию через различные существующие информационные центры ЕС по своим правам, когда реализация директивы запаздывает.

Возникающие проблемы и методы, разработанные для обеспечения своевременного введения директив

18. Техничко-юридические проблемы, которые встретились при реализации некоторых директив. (Сюда входят, например: отсутствие определения, принятого Комиссией, по методу испытания, который был необходим для полного введения рассматриваемой директивы, перекрытие директив и иногда слишком короткий период для реализации).
19. Швеция считает, что весьма полезно иметь одну координационную группу. Эта координационная группа функционирует как контактная точка для министерств, реализующих директивы, а также для Комиссии.
20. а) Улучшение – строгое определение того, что своевременное введение директив очень важно для надлежащего функционирования внутреннего рынка. Это, например, было показано в Рабочей Программе по Отношениям с ЕС 2003-2004 Шведского правительства, где полное и своевременное введение директив является приоритетным.
б) Ухудшение – в некоторых случаях запоздалое введение директив происходит из-за административного бездействия. Поэтому директиву нельзя было ввести из-за отсутствия принятого Комиссией определения метода испытания (что было необходимым условием для полного введения данной директивы), отсутствия официального перевода на Шведский язык и перекрытия директив.

Помощь со стороны Комиссии

21. Было бы весьма полезным, если бы Комиссия сочла возможным передавать уведомления о реализованных директивах электронным способом с использованием определенной стандартной формы. Было бы также полезным, если бы Комиссия предоставляла информацию электронным способом, через web-страницу, по тем директивам, которые Государство-член должно еще реализовать. Большее число неформальных контактов с Государствами-членами, особенно на ранних этапах процесса, конечно, было бы также полезным.
22. Контактная информация:

Mr Göran Grén

Department for Export Promotion and the Internal Market (Департамент по Содействию Экспорту и Внутреннему Рынку)

Ministry for Foreign Affairs (Министерство Иностранных Дел)

0046-(0)8-405 24 76

goran.gren@foreign.ministry.se

Ms Johanna Elmstedt

EU Legal Secretariat (Секретариат по правовым вопросам ЕС)

Ministry for Foreign Affairs (Министерство Иностранных Дел)

0046-(0)8-405 24 65

johanna.elmstedt@foreign.ministry.se

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО

Наш подход в настоящее время

В Соединенном Королевстве (УК) нет централизованного контроля введения всех Директив ЕС. Центр (наш Секретариат Кабинета Министров) привлекается, когда возникает перспектива нарушения процессуальных действий, но не раньше. За введение директив ответственность несут Департаменты и административные органы с переданными полномочиями. Данный Департамент представляет УК в Совете Внутреннего Рынка и параллельно ставит в известность правительство УК по вопросам Единого Рынка, включая Карту Показателей. Поэтому на нас ложится руководство работой по достижению целей, поставленных к Весенним Советам (Spring Councils).

До последнего года основная работа по контролю проводилась на относительно низком уровне. Это изменилось в результате двух моментов: постановке цели в экономической реформе для Барселоны; и наше опережение на майской Карте Показателей, как и другие улучшения (мы находились до этого среди лучших исполнителей, особенно среди больших Государств-членов).

Чтобы поднять наш уровень при подготовке к Барселоне, наш Государственный Секретарь написал письмо нашему Министру Иностранных Дел с копией Премьер-министру, всем Министрам Кабинета и Первым Министрам в административных органах с переданными полномочиями. В письме объясняется цель и последнее отставание по срокам, а также просьба назначить Министра для надзора за ходом введения директив и предложение работать с Мелани Джонсон (Melanie Johnson), нашим Министром по Вопросам Внутреннего Рынка, чтобы поднять место УК. Министры, которые должны были больше всех сделать для Барселоны, встретились с Мелани Джонсон и обсудили с ней, что они могут представить. Прогресс по обязательствам, который они получили, был результатом интенсивной работы за неделю до Совета, при этом оказывалось давление на министерском и государственном уровнях всякий раз, когда имелись признаки отставания по срокам. Везде центр (Секретариат Кабинета Министров) любезно всем пояснял, что эта работа имеет поддержку Премьер-министра, и что цели должны быть достигнуты. Мы тесно работали с нашим Постоянным Представительством, чтобы гарантировать, что все референты уведомили ваш Генеральный Секретариат и DG MARKT, сразу же, как только законодательство было готово.

Последнее, но не самое маленькое по значению, мы поддерживали тесный контакт с вашей командой – Марисой (Marisa) и Фрэнком (Frank) – чтобы гарантировать одинаковое понимание того, что должны были сделать и что не сделали. Эти контакты были очень полезны, и мы благодарны за их помощь.

Приобретенные уроки

Первое, несколько **общих вопросов** по перспективе УК.

Чтобы иметь какой-то шанс успеха при выполнении этой конкретной цели, необходима сильная координация центра (и центра Департаментов) с четкой политической поддержкой сверху. При этом требуются очень интенсивные усилия центра, чтобы обеспечить приоритетность этой работы.

Ограниченная автономия неизбежно усложняет введение директив в УК, а Европейские вопросы рассматриваются по-разному, и им назначаются разные приоритеты в каждом административном органе. Для Уэльса и Северной Ирландии это еще начальный период, в частности, им необходимо построить экспертизу, и еще надо закрепить процессуальные нормы. Тем не менее, усилия для Барселоны помогли оживить положение дел, особенно в Северной Ирландии, где было наибольшее отставание.

Национальные кризисы могут воздействовать очень неблагоприятно на работу по введению директив: болезнь отвлекает огромные усилия от более рутинной законодательной работы. Поскольку Директивы по сельскому хозяйству и окружающей среде так доминируют над Картой показателей, что это стало отдельным барьером в нашем продвижении в последний год.

Программное планирование введения директив должно начинаться как можно раньше и определенно до их принятия. Однако, с нашей точки зрения, рассмотрение вопросов и процессов введения директив недостаточно на переговорах по Директивам. Должностные лица от Государств-членов и Комиссии могут быть экспертами по техническому содержанию, но недостаточно подготовленными по вопросам реализации. Им необходимо продумывать эти вопросы до конца, прежде чем предлагать и согласовывать сроки введения директив. Знание Карты показателей в рабочих группах Совета могло бы помочь (по этому вопросу более подробно ниже). Это – особый вопрос, когда мы имеем такой серьезный центр внимания по лучшему регулированию, с взыскательными требованиями по консультации с теми, кто находится под влиянием центрального ведомства в процессе принятия директив.

С другой стороны, мы установили в некоторых случаях, что непосредственное участие заинтересованных сторон в переговорах, позволило нам радикально сократить периоды консультаций на фазе введения директив.

Дела (Things) могут делаться быстрее, и процессы усовершенствованы. Однако всегда трудно будет сделать выбор по использованию ограниченного ресурса, и не трудно заметить, почему некоторые Директивы не имели высшего приоритета (например, небольшие изменения в области сельского хозяйства, о чем более подробно ниже). Конечно, были случаи, когда нажим, который мы применяли для получения отдачи для Барселоны, были несоразмерны с реальным содержанием вопроса.

Возвращаясь к **существу урока (nature of the exercise)**: наш опыт привел нас к решительному вопросу, следует ли продолжать ситуацию, когда управление осуществляется в первую очередь и, прежде всего, с центром внимания на единый рынок.

Во-первых, подавляющее большинство Директив в списке Карты показателей (Scoreboard) относится к области сельского хозяйства и охраны окружающей среды. Это не вызывает большого доверия как показатель обязательства по экономической реформе и Единому Рынку. Болезнь рыбы и бородавки на картофеле - это не продукт Лиссабона (Lisbon). Фактически, очень мало чего на Карте показателей читается как экономическая программа или Стратегия Единого Рынка. Коллеги в пыльных углах нашего департамента по сельскому хозяйству часто поражаются яркому Лиссабонскому прожектору, который светится в их глазах. Мы эффективно используем Совет по Внутреннему Рынку и программу экономической реформы для продвижения ввода директив в почти не связанных областях. Реальность управления этим списком состоит для нас в том, что ограниченный ресурс для координирующей работы по вопросам экономической реформы отвлекаются в эти области. Лично я в последние месяцы трачу больше времени на благополучие кур, чем на стимулирование сбыта, Зеленую Папку Потребителя (Consumer Green Paper) или даже на Стратегию Единого Рынка.

Во-вторых, список Директив "Единого Рынка" столь непредсказуем, и нет системы для обеспечения того, что он будет изменяться достаточно заблаговременно по отношению к предельным срокам в Карте показателей. Мы имели изменения в Барселонском списке в феврале и изменения в майском списке менее чем за 2 недели до предельных сроков, (это само было перенесено на более ранний срок). Мы в центре ничем не могли помочь в выполнении этих поздних дополнений. Мотивация – это ключевой момент при любом нажиме центра с целью выполнения, а также четкое сообщение о том, какова цель и насколько значительны усилия каждого департамента в процентном выражении. Передвижение стойки ворот серьезно подрывает это и раздражает всех участвующих, включая Министров. DG MARKT могла использовать здесь большую свободу действий, обусловленную характером некоторых рассматриваемых Директив. Почему, например, при публикации каждой Карты показателей не рассылается окончательный список для следующей Карты? Если Директива не появляется на вашем радаре на этом этапе, то она не будет выполняться. Но система, которая включает все Директивы, по типу той, которая описана ниже, была бы, наверное, более предпочтительной.

Альтернативный подход

Выше приведены доводы в пользу другого подхода. Конечно, основное внимание следует направить на своевременное введение Директив ЕС. Для этой цели соответствующие учреждения Совета должны иметь свои собственные Карты показателей. Советы по Сельскому хозяйству и Охране окружающей среды, например, имели бы тогда прямой интерес в управлении деятельностью по введению директив в своих областях. Это, в свою очередь, облегчило бы задачу центральных координаторов. Общее положение могло, кроме того, использоваться в качестве палки для битья Государств-членов, хотя и в меньшей степени в контексте Единого Рынка, где необходимо большее

внимание уделять приоритетам экономической реформы. Пример Директив, имеющих прямое отношение к Лиссабону (Lisbon) и Стратегии обеспечили бы лучшую базу для этой цели.

Clive Fleming

Head of Unit

E-mail: Clive.Fleming@dti.gsi.gov.uk