



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Е.А. Арабей*

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Аннотация: Статья «Специализированные органы Европейского Союза в области защиты прав потребителей» посвящена анализу деятельности институтов и органов Европейского Союза в области защиты прав потребителей. В статье автор анализирует деятельность институтов Европейского Союза: Европейской комиссии, Европейского парламента и Совета, которая направлена на реализацию компетенции Европейского Союза в области защиты прав потребителей. В составе каждого из этих институтов автор выделяет те структурные подразделения, ответственные за реализацию компетенции ЕС в сфере защиты прав потребителей, анализирует их правовой статус и определяет круг их полномочий. Также автор приводит краткий анализ деятельности институтов и органов Европейского Союза в рамках комитологии. Помимо деятельности институтов и их структурных подразделений в статье также рассматривается деятельность органов Европейского Союза: Экономического и социального комитета, Европейского органа по безопасности продуктов питания. Автор в своей статье производит анализ деятельности институтов и органов ЕС, анализ законодательства ЕС, регламентирующего деятельность органов и институтов ЕС, которые реализуют компетенцию Европейского Союза в области защиты прав потребителей. В заключение статьи автор делает вывод о наличии развитой системы институтов и органов, которые реализуют компетенцию Европейского Союза в области защиты прав потребителей, а также относительно наличия совокупности законодательства, регламентирующего деятельность институтов и органов ЕС в сфере защиты прав потребителей.

Ключевые слова: защита прав потребителей, право Европейского Союза, институты, органы, Европейская комиссия, генеральный директорат, потребитель, компетенция, комитология, исполнительное агентство.

DOI: 10.7256/1994–1471.2014.5.11336

В соответствии со статьей 4 Договора о функционировании Европейского Союза¹ защита прав потребителей отнесена к совместной компетенции ЕС и государств-членов. Это дает право последним реализовывать компетенцию в этой области в той мере, в ка-

кой ею не воспользовался Европейский Союз (далее кратко – ЕС). Реализация компетенции ЕС в данной сфере производится посредством наделения полномочиями органов и институтов ЕС.

Прежде чем приступать к анализу правового статуса специализированных органов ЕС, наделенных полномочиями в области защиты потребителей, мы считаем необходимым обра-

¹ Treaty on the Functioning of the European Union. // OJ C 326, 26.10.2012, p. 51.

© Арабей Елизавета Андреевна

* Аспирантка кафедры права Европейского Союза, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[liza@opravo.ru]

109012, Россия, г. Москва, Ветошный пер. д. 9.



титься к анализу структуры институционального механизма ЕС.

Европейский Союз реализует свою компетенцию с помощью институтов и органов. Система институтов ЕС является единой и закрепляется в учредительных документах ЕС.

Система органов Европейского Союза, в отличие от институтов, является открытой: наряду с органами, предусмотренными в учредительных договорах, Европейский парламент, Совет и Европейская комиссия могут учреждать новые органы Европейского Союза, число которых постоянно возрастает².

Для большинства органов Европейского Союза главным источником правового статуса выступают нормативные акты институтов, а именно внутренние регламенты.

Необходимо отметить, что наряду с органами Европейского Союза как самостоятельными элементами его организационного механизма существуют также органы, выступающие подразделениями других институтов или органов.

В настоящее время *система специализированных органов ЕС в области защиты прав потребителей – это совокупность подразделений институтов и самостоятельных органов ЕС, которые осуществляют консультационные и координационные функции в отношении реализации компетенции ЕС в области защиты прав потребителей.*

Европейская комиссия в качестве координационного органа разрабатывает общую для ЕС политику защиты прав потребителей, которая отражается в принимаемых программах и стратегиях.

Организационным подразделением Европейской комиссии в сфере защиты прав потребителей является Генеральный директорат в области здоровья и защиты потребителей.

Образован Генеральный директорат по защите потребителей был в 1995 году в порядке трансформации службы потребительской политики в Генеральный директорат XXIV, во главе с Э. Бонино. Изначально Генеральный директорат исполнял те же функции, что и предшествующая ему в организационном смысле и административных полномочиях служба потребительской политики.

Дальнейшие изменения в статусе Генерального директората произошли в 2001 году вместе с рядом других организационных изменений, с этого времени он стал именоваться DG SANCO³. В настоящее время DG SANCO является

одним из самых многочисленных по количеству служащих административных единиц Европейской комиссии.

Необходимо отметить, что ЕС в официальных источниках не публикует информацию о работе генеральных директоратов, кроме как информацию об их организационной структуре, что затрудняет процесс исследования функционирования генеральных директоратов. Относительно организационной структуры DG SANCO необходимо отметить, что Генеральный директорат состоит из директоратов, каждый из которых ответственен за определенное направление деятельности генерального директората.

В соответствии со схемой, опубликованной на официальном сайте Европейской комиссии⁴, в структуре DG SANCO функционируют 7 директоратов: директорат по общим вопросам, директорат по делам потребителей, директорат по вопросам здоровья, директорат по системам и продуктам здравоохранения, директорат по безопасности пищевой цепи, служба продуктов питания и ветеринарии, директорат по ветеринарии и международным делам. Каждый из директоратов подчиняется одному из заместителей генерального директора, которые, в свою очередь, подчиняются генеральному директору DG SANCO. Директорат по общим вопросам подчиняется напрямую генеральному директору DG SANCO.

В настоящий момент в структуре административных подразделений Европейской комиссии разрешение вопросов относительно защиты прав потребителей объединено с разрешением вопросов относительно здоровья. Такое сочетание круга разрешаемых вопросов можно считать уместным, так как защита прав потребителей включает защиту здоровья и обеспечения безопасности потребителей, объединяя таким образом многие аспекты защиты прав потребителей с защитой здоровья граждан ЕС. Аналогичное выделение смежных политик прослеживается и в другой административной единице в составе Европейской комиссии – Исполнительное агентство в сфере здоровья и потребителей⁵. Необходимо отметить, что исполнительные агентства в составе Европейской комиссии не являются подразделениями Генеральных директоратов, а функционируют отдельно.

неральный директорат в области здоровья и защиты потребителей.

² Подробней см.: Кашкин С. Ю. Право Европейского Союза. 3-е издание. М.: Проспект, 2013.

³ Аббревиатура происходит от французского наименования Генерального директората – Direction générale de la santé et des consommateurs (перевод – Ге-

⁴ Информация получена с официального сайта Европейской Комиссии в сети Интернет по адресу http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/chart.pdf

⁵ Кратко именуемое ЕАHC от английского наименования – Executive Agency for Health and Consumers.



Для проведения анализа деятельности органов ЕС в области защиты прав потребителей я считаю необходимым уделить внимание теоретическим вопросам учреждения и функционирования исполнительных агентств в ЕС. По утверждению Европейской комиссии основная причина необходимости учреждения агентств (а таких в составе Европейской комиссии довольно много) это «независимость их технических и/или научных оценок», а основное преимущество агентств заключается в том, что «их решения основаны на высококачественных технических оценках и не находятся под влиянием политических или личностных соображений»⁶. Как отмечают авторы книги «Administrative Law and Policy of the European Union»⁷, вышедшей в издательстве Oxford University Press, политическая нейтральность агентств оспорима. Создание агентств в структуре Европейской комиссии было направлено на решение тех задач, которые выходили за рамки политических и охватывали те научные и технологические аспекты деятельности ЕС, без которых эффективная реализация компетенции ЕС была бы неосуществима. Соответствующие агентства создавались по мере необходимости, восполняя пробелы в компетенции ЕС в различных областях деятельности. Исполнительные агентства являются обособленной группой среди таких органов, так как их задачей является управление программами Европейского Союза. Для управления программами в сфере защиты здоровья граждан ЕС Европейская комиссия учредила Исполнительное агентство по программам здоровья населения в 2004 году⁸, а в 2008 году исполнительному агентству были переданы соответствующие полномочия в сфере реализации программ по защите прав потребителей, в связи с чем названия и функции исполнительного агентства были изменены решением Европейской комиссии 2008/544/ЕС от 20 июня 2008 года, изменяющим решение 2004/858/ЕС в целях трансформации исполнительного агентства по программам здоровья населения в испол-

нительное агентство по защите здоровья и потребителям⁹.

Исполнительное агентство осуществляет полномочия в сфере реализации программ Европейского Союза по защите здоровья, потребительских программ, а также инициатив в рамках улучшения образовательной деятельности (обучения) для безопасности пищевой продукции.

Необходимо также отметить, что агентство в силу своих полномочий тесно сотрудничает с DG SANCO.

Европейская комиссия осуществляет свои исполнительные полномочия на основании ст. 202 Договора о Европейском Союзе. В каждом правовом акте излагается круг полномочий, передаваемых Комиссии Советом в связи с принятием данного акта.

Однако такое межинституциональное делегирование полномочий может привести к подмене воли законодателя и несоблюдению принципа разделения властей¹⁰. В связи с этим был создан «особый процедурный механизм»¹¹, который носит название комитология (от англ. Comitology).

Термин «комитология» означает процедуры, в соответствии с которыми Европейская комиссия исполняет свои имплементационные полномочия, возложенные на нее законодательными органами Европейского Союза, с помощью комитетов, состоящих из представителей государств – членов ЕС. Суть его заключается в том, что при передаче исполнительных полномочий Европейской комиссии Совет создает специальный комитет, состоящий из национальных экспертов. Функции комитета обусловлены той сферой правового регулирования, в которой Европейской комиссии предоставляются полномочия.

В рамках защиты прав потребителей также применяются соответствующие механизмы комитологии. Например, исполнительные полномочия Европейской комиссии в отношении генномодифицированных продуктов питания могут издаваться только при наличии разрешения, издаваемого по предложению Европейского органа по безопасности продуктов

⁶ Communication from the Commission the operating framework for the European Regulatory Agencies. COM (2002) 718 final.

⁷ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Tür. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press–2011, p. 289

⁸ 2004/858/EC: Commission Decision of 15 December 2004 setting up an executive agency, the 'Executive Agency for the Public Health Programme', for the management of Community action in the field of public health – pursuant to Council Regulation (EC) No 58/2003. OJ L 369, 16.12.2004, p. 73–75.

⁹ 2008/544/EC: Commission Decision of 20 June 2008 amending Decision 2004/858/EC in order to transform the Executive Agency for the Public Health Programme into the Executive Agency for Health and Consumers. OJ L 173, 3.7.2008, p. 27–2.

¹⁰ Принцип разделения властей был разработан Дж. Локком и Ш. Монтескье. Подробней о применении принципа разделения властей в современных государствах см.: Энтин Л.М. Разделение властей: Опыт современных государств. М.: Юрид. лит., 1995. – 174 с.

¹¹ Подробней см.: Кашкин С. Ю. Право Европейского Союза. 3-е издание. М.: Проспект, 2013.



питания. Кроме того, перед тем, как дать свое разрешение, Европейская комиссия должна получить поддержку постоянного комитета по пищевой цепи и здоровью животных, учрежденного при Европейской комиссии в соответствии со ст. 58 Регламента 178/2002¹².

Необходимо отметить, что данный комитет заменил несколько ранее действовавших в ЕС комитетов: Постоянный комитет по продовольственным товарам, Постоянный комитет по кормам и Постоянный ветеринарный комитет, Постоянный фитосанитарный комитет.

Правовое регулирование комитологии осуществляется посредством Регламента 182/2011 от 16 февраля 2011 года, устанавливающим правила и общие принципы относительно механизмов осуществления контроля государствами-членами выполнения Европейской комиссией своих исполнительных полномочий¹³.

Еще одним элементом системы специализированных органов ЕС в области защиты прав потребителей является формация Совета по трудовой, социальной политикам, здоровью и потребителям.

Стоит отметить, что официальный статус понятие «формация» Совета получило с момента вступления в силу Лиссабонского договора. По мнению профессоров Кашкина С. Ю. и Четверикова А.О., под формациями понимаются «разные способы комплектования Совета в зависимости от профиля заседающих в нем министров». Однако хотелось бы отметить, что способы комплектования зависят скорее от вопросов, которые необходимо разрешать, а не от присутствия конкретных министров в той или иной формации.

В соответствии со ст. 16 Договора о ЕС основными формациями являются Совет по общим вопросам и Совет по иностранным делам. Остальные формации в соответствии со ст. 236 ДФЕС утверждает Европейский Совет, постановляя квалифицированным большинством.

Относительно формации, в которую входит сфера защиты прав потребителей, отметим, что круг вопросов, которые охватывает соответствующая формация, шире круга вопросов, который разрешается специализированными органами Европейской комиссии в отношении

защиты прав потребителей: в Совете к формации относятся трудовая и социальная политики, помимо здоровья и защиты потребителей, которые в совокупности рассматриваются Генеральным директоратом по защите здоровья и потребителям Европейской комиссии. По мнению автора группирование этих четырех политик в одну формацию Совета может быть связано со следующими факторами:

- отсутствием единообразной системы министерств в государствах-членах ЕС, что создает пересечение полномочий различных министерств в сферах указанных политик;
- отсутствием у Совета таких сложных и многоуровневых задач, которые отведены на разрешение Европейской комиссии, что позволяет рассматривать эти четыре сферы совместно без ущерба для интересов граждан ЕС.

Министры встречаются в указанных конфигурациях четыре раза в год. Задачей Европейского Союза является повышение стандартов качества жизни граждан ЕС, особенно с помощью организации высококвалифицированных рабочих мест, высокого уровня социальной защиты, защиты здоровья и интересов потребителей, а также предоставление равных возможностей всем гражданам ЕС.

Совет в этих сферах, постановляя совместно с Европейским парламентом квалифицированным большинством (а в отношении социальной политики – единогласно), принимает законодательные акты в сферах совместной компетенции и незакондательные акты в сферах дополнительной компетенции (социальная политика и занятость).

Отметим, что в соответствии со ст. 14 ДЕС Европейский парламент это единственный институт ЕС, который избирается всеобщим прямым свободным и тайным голосованием. Организационная структура Европейского парламента аналогична структурам национальных парламентам: обсуждение законодательных предложений Европейской комиссии происходит в постоянно действующих комитетах, которые подготавливают отчет по соответствующему законопроекту. Далее отчет представляется на пленарном заседании Европарламента, где в соответствии с отчетом члены Европарламента принимают решение по законопроекту.

В свою очередь, Европейский парламент реализует свою компетенцию в сфере защиты прав потребителей с помощью постоянно действующего комитета по внутреннему рынку и защите потребителей (сокращенное название IMCO от англ. Internal Market and Consumer Protection. – внутренний рынок и защита потребителей). Указанный комитет функциони-

¹² Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. OJ L 31, 1.2.2002, p. 1–24

¹³ Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers. OJ L 55, 28.2.2011, p. 13–18.



рует на основании статьи 183 Процедурных правил Европейского парламента¹⁴, в которой закреплено общее положение относительно формирования постоянно действующих комитетов Европейского парламента. Сфера ответственности комитета IMCO закреплена в ст. 10 приложения 7 к Процедурным правилам Европейского парламента и устанавливает, что комитет IMCO ответственен, в частности, и за содействие и защиту экономических интересов потребителей, не включая вопросы здравоохранения и продовольственной безопасности, в контексте учреждения внутреннего рынка.

Комитет Европейского парламента по внутреннему рынку и защите потребителей рассматривает предложения Европейской комиссии в отношении защиты прав потребителей. Отметим, что в структуре Европейского парламента защита прав потребителей объединена с политикой, проводимой в отношении внутреннего рынка, то есть экономической политикой, а не социальной, как в формациях Совета и не политикой здравоохранения, как в Европейской комиссии.

По нашему мнению, отсутствие согласованности в этом вопросе между институтами обусловлено, во-первых, тем что каждый институт сам устанавливает свою организационную структуру и выбирает те конфигурации структурных подразделений, которые считает наиболее приемлемыми для совместного обсуждения и эффективного разрешения своих задач. Во-вторых, политика защиты прав потребителей действительно многогранная и многоуровневая, что позволяет сводить вопросы защиты прав потребителей к здравоохранению и социальной политике либо расширять их до обсуждения в контексте свобод внутреннего рынка.

Комитет IMCO состоит из 76 членов, включая председателя комитета и четырех его заместителей. IMCO – самый многочисленный по своему составу комитет в Европейском парламенте.

Отметим, что ранее, до начала 2000-х годов, комитет именовался Internal Market Committee – Комитет по внутреннему рынку и только в 2002 поменял свое название на современное и используемое в настоящий момент, в котором отдельно указывается защита прав потребителей.

Помимо IMCO в Европейском парламенте учрежден Комитет по окружающей среде, здоровью и безопасности продуктов питания (сокращенное название ENVI – от англ.

«Environment» – окружающая среда). Комитет ENVI рассматривает вопросы непосредственно в отношении защиты здоровья потребителей и продовольственной безопасности, которые не входят в круг вопросов комитета IMCO, что прямо указано в ст. 10 приложения 7 к Процедурным правилам Европейского парламента. Положения относительно сферы ответственности Комитета ENVI закреплены в ст. 8 приложения 7 к Процедурным правилам Европейского парламента и включают в себя среди прочих аспекты здравоохранения (пункт 2 ст. 8) и продовольственной безопасности (пункт 3 ст. 8).

Таким образом, в организационной структуре Европейского парламента мы видим четкое разделение политик ЕС на политику защиты прав потребителей и политику здравоохранения и продовольственной безопасности. Такое разделение политики защиты прав потребителей необходимо с целью более эффективной реализации Европарламентом своих полномочий, так как вопросы защиты здоровья и экономические вопросы в отношении потребителей действительно являются специализированными и разрешаться должны специалистами в соответствующих областях. Кроме того, отметим, что такая дифференциация полностью соответствует системе законодательства ЕС о защите прав потребителей.

Как указано в ст. 114 и 169 ДФЕС, Европейский парламента и Совет принимают решения относительно политики защиты прав потребителей после проведения консультаций с Экономическим и социальным комитетом (сокращенное название EESC от английского названия комитета – European Economic and Social Committee). Экономический и социальный комитет был учрежден Римским договором в 1957 году в качестве консультационного органа для обсуждения вопросов в отношении внутреннего рынка. Члены Экономического и социального комитета это представители работодателей, работников и иных групп граждан, среди которых и представители потребителей. Отметим, что это единственный орган, который представляет институтам ЕС мнение представителей отдельных категорий граждан ЕС, в том числе и представителей потребителей.

Организация работы в комитете строится по секциям: каждая секция рассматривает определенный круг вопросов, вынесенных на обсуждение Европейским парламентом, Советом или Европейской комиссией. Рассмотрение вопросов защиты прав потребителей осуществляется в секции Внутреннего рынка, производства и потребления, а также в Обсерватории (наблюдательный совет) по внутреннему рынку с участием представителей потребителей. Обсерватория по внутреннему рынку

¹⁴ Rules of Procedure of the European Parliament. Информация получена с официального сайта Европейского Парламента в сети Интернет по адресу europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20140113+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN.



была создана на базе EESC в качестве вспомогательного органа секции внутреннего рынка, производства и потребления. Обсерватория осуществляет вспомогательные функции в отношении координации работы с Европейской комиссией, консультативные функции и разрабатывает методологию и подходы к изучению определенных аспектов внутреннего рынка.

Помимо указанных подразделений институтов ЕС, в рамках реализации компетенции ЕС в сфере защиты прав потребителей создаются органы, которые обеспечивают надлежащее исполнение институтами ЕС и их подразделениями своих полномочий.

В 2002 году в соответствии с Регламентом 178/2002¹⁵ был учрежден Европейский орган по безопасности продуктов питания – его сокращенное наименование – EFSA, от английского наименования European Food safety Authority.

Основная деятельность органа EFSA – обеспечение органов и институтов ЕС экспертным мнением относительно продовольственных товаров. В рамках своей деятельности EFSA проводит научные исследования в области продовольственных товаров и кормов, разрабатывает методику оценки рисков, координирует и обеспечивает функционирование организаций, относящихся к сети, занимающейся продовольственными товарами и правовым регулированием в этой сфере.

Ранее функции этого органа осуществлялись несколькими комитетами: Научным комитетом по проблемам питания, Научным комитетом по кормам, Ветеринарным научным комитетом, Научным комитетом по пестицидам, Научным комитетом по растениям и Ведущим научным комитетом.

По запросу Европейской комиссии либо по своей собственной инициативе EFSA предо-

ставляет научные заключения по вопросам продовольственного права ЕС.

Кроме того, в деятельность EFSA входит получение сообщений в рамках взаимодействия с иными организациями в системе быстрого предупреждения, о которой речь пойдет в следующем параграфе настоящей главы.

В Регламенте 178/2002/ЕС в статье 53 также раскрыты полномочия Европейской комиссии и EFSA в случае возникновения чрезвычайных ситуаций на продовольственном рынке ЕС.

Чрезвычайными в понимании Регламента являются те ситуации, при которых степень риска для здоровья и жизни людей является серьезной, а преодолеть такой риск мерами, принимаемыми одним или несколькими государствами-членами ЕС, невозможно. В таких ситуациях Европейская комиссия сама принимает меры, открытый перечень которых указан в статье 53 Регламента.

Действия в чрезвычайных ситуациях предполагают слаженную работу системы быстрого предупреждения, а также совместную деятельность Европейской комиссии и EFSA.

Таким образом, совокупность структурных подразделений институтов и органов ЕС в сфере защиты прав потребителей реализуют компетенцию ЕС, которой Союз наделен в соответствии с учредительными документами.

В заключение отметим, что, помимо указанных органов, каждое государство-член также имеет свою систему органов и учреждений, реализующих остаточную компетенцию в области защиты прав потребителей. Национальные органы и учреждения взаимодействуют с наднациональными, создавая многоуровневый организационный механизм, деятельность которого направлена на защиту прав потребителей в ЕС.

Библиография

1. Кашкин С. Ю. Право Европейского Союза. 3-е издание. – М.: Проспект, 2013.
2. Энтин Л. М. Разделение властей: Опыт современных государств. – М.: Юрид. лит., 1995.
3. Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Tür. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press, 2011.

References

1. Kashkin S.Yu. Pravo Evropeiskogo Soyuz. 3-e izdanie. – M.: Prospekt, 2013.
2. Entin L. M. Razdelenie vlastei: Opyt sovremennykh gosudarstv. – M.: Yurid. lit., 1995.
3. Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Tür. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press, 2011.

Материал поступил в редакцию 4 марта 2014 г.

¹⁵ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. // OJ L 31, 1.2.2002, p. 1–24.