

РОЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА В ПРОЦЕССЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА В ИСПАНИИ

И. И. Бригадин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 31 октября 2012 г.

Аннотация: в статье исследуется роль Правительства Испании в институциональном механизме имплементации европейского права в правовой системе страны. Рассмотрены произошедшие изменения в структуре испанского Правительства в связи с членством государства в Европейских Сообществах / Союзе.

Ключевые слова: правительство, Испания, имплементация, европейское право.

Abstract: *this paper examines the role of the Spanish government in the institutional mechanism of implementation of the European law in the legal system of the country. The author examined the changes in the structure of the Spanish government in connection with country's membership in the European Community / Union.*

Key words: *government, Spain, implementation, European law.*

Членство Испании в ЕС оказало существенное влияние как на систему органов власти страны, так и на их функционирование. В той или иной степени были затронуты практически все звенья испанского государства. Однако, как и в некоторых других странах-членах ЕС¹, в Испании основными элементами институционального механизма имплементации европейского права стали Правительство и Парламент.

Имплементация директив Европейского Союза в испанской правовой системе является вопросом первостепенной важности для Правительства Испании. Состояние имплементации коммунитарного права всегда выступает первым пунктом в повестке дня Генерального комитета государственных секретарей и под-секретарей². Последний является органом, который готовит решения, которые будут приняты Кабинетом министров. Этот комитет, заседающий еженедельно, возглавляется первым заместителем председателя Правительства и министром президентства³. В заседаниях также участвуют государственные секретари и под-секре-

¹ См., например: Ахромкина Т. Ф. Таможенная служба Финляндии : современная система организации и функционирование : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 122–138 ; Галушко Д. В. Взаимодействие Европейского Союза и государств-членов (опыт Ирландии) : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. С. 117–154 ; Ключников А. Ю. Производство по уголовным делам в судах второй инстанции Республики Польша и Российской Федерации : (сравнительно-правовой анализ) : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 35–52 ; и др.

² General Committee of Secretaries of State and Under-Secretaries.

³ Vice-President of the Government and Minister for the Presidency.

© Бригадин И. И., 2013

тари всех министерств. Таким образом, высокий уровень продвижения и политического контроля за процессом имплементации гарантированы.

Генеральный комитет анализирует доклад, подготавливаемый каждую неделю Министерством иностранных дел и сотрудничества. Он включает в себя подробную информацию о текущем состоянии имплементации каждой из директив, которые должны быть имплементированы в Испании. Каждое министерство Правительства Испании делает еженедельный отчет о состоянии имплементационной работы в пределах собственной компетенции.

На техническом уровне существует сеть взаимодействующих органов в каждом из министерств, осуществляющих контроль за процедурой имплементации директив, выполняемых в рамках соответствующего министерства, а также осуществляющих обмен информацией с другими ведомствами, особенно с Министерством иностранных дел и сотрудничества, выступающего в качестве национального координатора процесса имплементации коммунитарных норм в Испании.

В Испании нет специального механизма проверки совместимости национального законодательства с законодательством ЕС в ходе процесса разработки нормативных актов. Тем не менее этот вопрос учитывается при составлении обязательных отчетов, подготавливаемых техническими подразделениями соответствующих министерств в отношении предварительных законопроектов в соответствии с Законом 50/1997 от 27 ноября 1997 г. «Об организации, компетенции и деятельности правительства»⁴. Именно в ходе этого процесса анализируется такая совместимость проектов национального законодательства с законодательством ЕС.

Кроме того, в отношении важнейшей задачи устранения несоответствия между законодательствами и, следовательно, ситуацией правовой неопределенности, стоит подчеркнуть роль Государственного совета как высшего консультативного органа для Правительства. Госсовет должен обозначить свое мнение о разработке законопроектов, которые должны быть приняты во исполнение, применение и развитие законодательства Европейского Союза, как это изложено в Органическом законе 3/1980 «О Государственном совете» от 22 апреля 1980 г.⁵

Повышение качества законодательства является целью, которую Испания разделяет с Европейской Комиссией. В соответствии с Коммюнике Европейской Комиссии 2005 г. «Улучшение регулирования для роста и занятости в Европейском Союзе»⁶ испанское Правительство приняло ряд мер по обеспечению более эффективного регулирования и сокращению административных расходов.

⁴ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno // Boletín Oficial del Estado, núm. 285 de 28 de noviembre de 1997, páginas 35082 a 35088 (7 págs.).

⁵ Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado // BOE núm. 100 de 25/04/1980.

⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union. SEC(2005) 175 // COM/2005/0097 final.

В частности, в январе 2007 г. было создано Государственное агентство по оценке государственной политики и качества обслуживания (AEVAL)⁷ с четкой компетенцией в этой области. В его задачи входят: анализ и оценка правовых последствий, предусмотренных в соответствующем нормативном акте, составление, продвижение, адаптация и распространение методических рекомендаций и методических пособий в этом отношении.

В июне 2008 г. испанское Правительство утвердило «План действий по снижению административного бремени»⁸, включающий в себя разработку и применение мер по оценке правовых последствий с акцентом на систематизации нормативного совершенствования и экономической оценке новых обязательств, которые могут возникнуть.

В процессе сбора информации и данных, связанных с имплементацией права ЕС или с законодательным процессом в ЕС, используются информационные технологии и системы. Испания имеет центральную компьютерную базу данных⁹, содержащую все необходимые сведения, показывающие состояние трансформации каждой директивы, а также весь массив директив, требующих имплементации. Эта база данных способствует планированию будущей имплементации и предполагаемому плану, по которому это может быть выполнено.

Кроме того, есть специальная база данных о процедурах, возбужденных Еврокомиссией, в отношении любого предполагаемого нарушения о соответствии праву ЕС законодательства Испании. Она включает в себя соответствующие европейские и национальные акты, которые являются объектом каждой процедуры. Наконец, Государственный секретариат по Европейскому Союзу в электронном виде регулярно уведомляет Европейскую Комиссию о каждой из национальных мер по имплементации директив Европейского Союза.

В Испании нет конкретного государственного агентства, которое специально занимается координацией и управлением всеми вопросами, связанными с членством в ЕС¹⁰. Хотя почти все министерства имеют структурные подразделения¹¹, которые занимаются исключительно европейскими делами, однако ведущая роль в формировании политики правительства в отношении коммунитарных вопросов принадлежит Министерству иностранных дел и сотрудничества¹². Это Министерство формулирует позицию Испании по отношению к Европейскому Союзу. Оно также отвечает за координацию процесса инкорпорации коммунитарно-

⁷ La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas. URL: <http://www.aeval.es>

⁸ Plan de Accion para la reduccion de cargas administrativas. URL: http://www.camaras.org/publicado/estudios/simplificacion_admin/plan_accion_reduccion_cargas_administrativas.pdf

⁹ URL: <http://www.boe.es>

¹⁰ См.: *Newton M. T., Donaghy P. J.* Institutions of modern Spain : a political and economic guide. Cambridge, 1997.

¹¹ В большинстве случаев это генеральные директораты.

¹² Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. URL: <http://www.maec.es>

го права в испанскую правовую систему. Проводя совещания с другими министерствами, МИД стремится к тому, чтобы каждое министерство отстаивало не только исключительно свои интересы, но и интересы страны в целом.

В структуре Министерства иностранных дел и сотрудничества имеется подразделение, которое занимается исключительно европейскими делами. Это Государственный секретариат по делам Европейского Союза. Данная структурная единица была создана еще в феврале 1981 года, т.е. задолго до того, как переговоры о вступлении Испании в Европейские Сообщества были завершены. Первоначально она называлась Государственный секретариат по вопросам отношений с Европейскими Сообществами¹³. В 1986 г. секретариат был переименован в Государственный секретариат по вопросам Европейских Сообществ¹⁴. В таком виде он просуществовал до 1993 г., когда был реорганизован в Государственный секретариат по делам Европейского Союза¹⁵.

Органом, непосредственно отвечающим за вопросы имплементации европейского права в Испании, является Под-директорат по координации коммунитарных правовых вопросов¹⁶. Этот институт входит в Генеральный директорат по координации вопросов внутреннего рынка и других политик Сообщества¹⁷. Последний, в свою очередь, является составной частью Государственного секретариата по делам Европейского Союза¹⁸.

В соответствии со ст. 11 Королевского указа № 1124/2008 от 4 июля 2008 г.¹⁹, которым была определена структура Министерства иностранных дел и сотрудничества, Секретариат должен координировать все действия, предпринимаемые в рамках их компетенции органами государственной власти Испании в соответствии с Европейским Союзом. Используя юридические способы, Секретариат связывается при необходимости с компетентными учреждениями и органами центрального государственного управления, а также с региональными и местными органами власти. Кроме того, он координирует все действия, которые предпринимаются в отношении Европейского Союза другими высшими органами в рамках Министерства иностранных дел и сотрудничества.

Что касается Под-директората по координации коммунитарных правовых вопросов, соответствующие полномочия были закреплены в Коро-

¹³ Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas – SERCE.

¹⁴ Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas – SECE.

¹⁵ Secretaría de Estado para la Unión Europea – SEUE.

¹⁶ Subdirección General de Coordinación de Asuntos Legales Comunitarios.

¹⁷ Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias.

¹⁸ State Secretariat for the European Union. URL: [http://www.maec.es/en/menuppall/Ministerio/Paginas/postingTXT\(17-2\)Ministerio.aspx](http://www.maec.es/en/menuppall/Ministerio/Paginas/postingTXT(17-2)Ministerio.aspx)

¹⁹ Real Decreto 1124/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r0-rd1124-2008.html

левском указе № 1124/2008. Согласно ст. 14 Указа, Генеральный директорат по координации внутреннего рынка и других политик Сообщества отвечает за:

– консультирование по юридическим и коммуитарным вопросам государственных органов, координацию с учреждениями Европейского Союза в отношении уведомлений о государственной помощи, подготовку ответов на процедуры, начатые в отношении допущенных нарушений Испанией, на их предварительном этапе, а также за подготовку ответов во время следственных действий;

– координацию, контроль и уведомление об имплементации в национальное законодательство директив ЕС, а также подготовку, контроль и координацию мер, предпринимаемых в Суде ЕС.

Кроме того, в рамках этой задачи по координации работы различных территориальных управлений в процессе трансформации коммуитарного права в национальную правовую систему, следует отметить два других государственных органа.

Во-первых, Постоянное представительство Испании в Европейском Союзе, созданное Королевским декретом № 260/1986 от 17 января 1986 г.²⁰ Это орган с представительскими и управленческими функциями, ответственный за обеспечение испанского присутствия в институтах ЕС и в подчиненных им органах.

Во-вторых, Конференция по делам Европейского Сообщества²¹. Она создана Законом № 2/1997 от 13 марта 1997 г.²² и отвечает за сотрудничество между государством и автономными сообществами с целью обеспечения надлежащего участия последних в вопросах, касающихся коммуитарных дел. Конференция обеспечивает также эффективное участие этих региональных учреждений в подготовке государственной позиции по делам ЕС и в процессе имплементации европейского права.

Конференцию возглавляет министр финансов и государственных услуг. В ее состав входят: по одному представителю от каждого автономного региона, представитель центральной администрации – государственный секретарь по европейским делам²³, а также государственный секретарь территориального управления²⁴.

2013. № 1

²⁰ Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la representación permanente de España ante la Unión Europea. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd260-1986.html

²¹ Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea. URL: http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros/CARUE.html

²² LEY ORGÁNICA 2/1997, DE 19 DE JUNIO, REGULADORA DE LA CLAUSULA DE CONCIENCIA DE LOS PROFESIONALES DE LA INFORMACION. URL: <http://legislacion.derecho.com/ley-organica-2-1997-reguladora-de-la-clausula-de-conciencia-de-los-profesionales-de-la-informacion>

²³ Secretario de Estado de Asuntos Europeos. URL: <http://www.maec.es/es/menuppal/ministerio/organigrama/secretariodeestadoparalaunioneeuropea/Paginas/declaracion156.aspx>

²⁴ Secretario de Estado para la Administración Territorial.

В рамках Министерства иностранных дел и сотрудничества три генеральных директората из семи существующих занимаются делами, связанными с ЕС.

Генеральный директорат по политическим вопросам и ООН (Dirección General de Asuntos Políticos y para las NU.) готовит заседания Политического комитета и занимается вопросами, связанными с заседаниями Общего Совета ЕС.

Генеральный директорат по координации общих и технических отношений с ЕС (Dirección General de Coordinación de Asuntos Generales y Técnicos de la Unión Europea) несет ответственность за финансовые, бюджетные, экономические, торговые и таможенные вопросы.

Наконец, Генеральный директорат по координации внутреннего рынка и других политик ЕС (Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias) занимается вопросами сельского хозяйства, рыболовства, промышленности, энергетики, транспорта, телекоммуникаций, экологии, социальной сферы, сфер образования, культуры, здравоохранения и защиты прав потребителей. Генеральный Директорат включает также Под-директорат по правовым вопросам (Subdirección de Asuntos Jurídicos), который контролирует общие правовые аспекты всего процесса принятия решений Испанией в отношении Европейского Союза. Сотрудники этого подразделения также представляют испанское Правительство на разбирательствах в Суде ЕС.

Также в структуре МИД существует Генеральный директорат по вопросам внешней политики в Европе (Dirección General de Política Exterior para Europa). Данное подразделение в основном занимается отношениями со странами Восточной и Центральной Европы.

В целом созданная структура Министерства направлена на рационализацию административных уровней и внутренней подчиненности, создание синергии в структуре испанского МИДа.

Министерство экономики и финансов²⁵ является следующим органом, который вовлечен в вопросы ЕС. Одной из его главных задач является подготовка проекта государственного бюджета, который включает в себя финансовые потоки из Испании в ЕС, и наоборот. Это Министерство является главным координатором для всех структурных фондов ЕС и коммунитарных инициатив, поступлениями из которых оно управляет.

Для Министерства труда и социальных вопросов²⁶ главной сферой деятельности, связанной с ЕС, является Управление Европейским социальным фондом²⁷. Оно координируется Отделом по управлению Европейским социальным фондом (Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo). Данный отдел входит в структуру Генерального директората по вопросам занятости (Dirección general de Empleo).

²⁵ El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. URL: <http://www.minhap.gob.es>

²⁶ Ministerio de Empleo y Seguridad Social. URL: <http://www.empleo.gob.es>

²⁷ European Social Fund. URL: <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp>

Министерство труда и социальных вопросов также сотрудничает с Национальным институтом по вопросам занятости (Instituto Nacional de Empleo – INEM) и Министерством образования, науки и культуры через Фонд содействия занятости (Fondo para la Promoción del Empleo) для управления и продвижения определенных коммунитарных механизмов и инициатив в этой области. В качестве примера можно привести Программу Леонардо да Винчи²⁸. Министерство также сотрудничает с тремя государственными институтами: Институтом по делам молодежи (Instituto de la Juventud – INJUVE), Институтом по делам женщин (Instituto de la Mujer) и Институтом социальных услуг (Instituto de Servicios Sociales – INSERSO).

Министерство сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия²⁹ через свои подразделения и автономные административные органы несет ответственность за управление Европейским фондом сельскохозяйственных гарантий и руководства³⁰.

Сектор «Руководства» данного фонда находится в ведении Национального института аграрной реформы и развития³¹. Институт также отвечает за управление взносами и выплатами в рамках Инициативы Лидер+ Европейского Союза³². Сектор «Гарантий» находится в ведении Фонда для организации и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции и цен³³, хотя фактические платежи по этой схеме происходят из Национальной службы по сельскохозяйственной продукции³⁴.

Министерство образования, науки и культуры³⁵ играет важнейшую роль, иногда в сотрудничестве с другими ведомствами, в развитии сфер образования, подготовки кадров, научного и культурного обмена с другими государствами-членами ЕС. Также совместно с региональными министерствами образования занимается вопросами координации взаимодействия с коммунитарными органами по вопросам науки и образования.

В рамках министерства Департамент по организации и реализации профессионального образования (Area de Ordenación e Implantación de la Formación Profesional) и Государственный секретариат по университетам и исследовательской работе (Secretaría de Estado de Universidades e Investigación) в настоящее время совместно реализуют программы LEONARDO. Под-директорат по международному сотрудничеству (Subdirección general de Cooperación Internacional), ранее отвечавший

²⁸ URL: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/ldv_en.htm

²⁹ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. URL: <http://www.magrama.gob.es>

³⁰ European Agricultural Guarantee and Guidance Fund (EAGGF).

³¹ Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario – IRYDA.

³² Leader+ Initiative. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm

³³ Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios – FORPPA.

³⁴ National Service for Agricultural Products.

³⁵ Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura.

за реализацию программ LINGUA и TEMPUS, совместно с Генеральным секретариатом совета университетов (Secretaría general del Consejo de Universidades) несет ответственность за реализацию программы SOCRATES.

Министерство промышленности, энергетики и туризма³⁶ отвечает за управление коммунитарной поддержкой сектора промышленных инноваций и развития. Это происходит, в основном, через Центр промышленного технологического развития (Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial). Все мероприятия в этой области координируются Межведомственным комитетом по науке и технологиям (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología – CICYT), который также выступает в качестве агента контроля испанского участия в этих программах.

Наконец, Министерство сельского хозяйства, продовольствия и окружающей среды³⁷ занимается реализацией программы LIFE и координирует отбор, оценку и мониторинг экологических проектов, которые будут финансироваться коммунитарными фондами.

Несмотря на то что обширные административные изменения не были необходимы для обеспечения испанского представительства в Общей внешней политике и политике безопасности, в рамках двух министерств – внутренних дел³⁸ и юстиции³⁹ – была проведена некоторая реорганизация по отношению к участию Испании в третьей опоре ЕС.

Отдельная должность специального представителя Испании в рамках третьей опоры, который присутствовал на заседаниях Политического комитета, была упразднена, а его отдел вошел в состав Под-директората по Общей внешней политике и политике безопасности в рамках Генерального директората по политическим вопросам и Организации Объединенных Наций (Directorate-General for Political Affairs and United Nations).

МВД создало специальные подразделения с компетенцией в отношении вопросов Шенгенского сотрудничества в области юстиции и внутренних дел. Специальные структуры были также созданы в национальной полиции (Cuerpo Nacional de Policía) и автономной Гражданской гвардии (Guardia Civil), а также в Министерстве юстиции в рамках Генерального директората по международному правовому сотрудничеству (Dirección general de Cooperación Jurídica Internacional). Они также реформировали свои внутренние процедуры и специализацию своих подразделений. Например, наличие Отдела по международной координации и сотрудничеству (Unidad de Coordinación y Cooperación Internacional) теперь соответствует требованиям и обязательствам, предусмотренным рамками третьей опоры ЕС. Также были назначены специальные советники по

³⁶ Ministerio de Industria, Energía y Turismo. URL: <http://www.minetur.gob.es>

³⁷ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. URL: <http://www.magrama.gob.es>

³⁸ Ministerio del Interior. URL: <http://www.interior.gob.es>

³⁹ Ministerio de Justicia. URL: <http://www.mjusticia.gob.es>

правовым вопросам в штат Постоянного представительства Испании при ЕС⁴⁰.

В целом необходимо отметить, что в процессе имплементации европейского права в Испании участвуют практически все министерства. Анализ позволяет сделать вывод о главенствующей роли правительства в процессе выработки политики и принятия решений в отношении коммунитарных вопросов.

⁴⁰ Испания внесла многочисленные предложения в этой области и вела дебаты в отношении «коммунитаризации» соответствующих сфер в пределах бывшей Третьей опоры. Некоторые политические партии и общественные объединения, работающие в области иммиграции и предоставления убежища, выразили свое нежелание применения некоторых мер и процедур принятия решений по Третьей опоре ЕС.

Воронежский государственный университет

Бригадин И. И., аспирант кафедры международного и европейского права

E-mail: ivanbrigadin87@yandex.ru

Tel.: 8-910-287-60-01

Voronezh State University

Brigadin I. I., Post-graduate Student of the International and European Law Department

E-mail: ivanbrigadin87@yandex.ru

Tel.: 8-910-287-60-01