

# Конституционные основы правового регулирования земельных отношений в России и Италии

Елена Болтанова

## Abstract

In this article with regard to the content of the Italian Constitution and the Constitution of the Russian Federation identifies and describes the constitutional basis of the legal regulation of land relations in Russia and Italy. The two groups of constitutional norms define the competence of the legislature, and form the basis of land use. The jurisdictional matters in the Russian Constitution are spelled out in more detail.

## Keywords

Constitutional foundations, land law, land use, environmental protection, Russia, Italy

## 1. Введение

Обращение в настоящей статье к сравнительно-правовой характеристике этих двух стран не случайно. Правовые системы многих государств (и Россия не является исключением) восприняли основные положения римского права, в том числе о базовой классификации вещей на движимые и недвижимые. Можно говорить о рецепции представлений римлян о недвижимом имуществе (к которым отнесен и земельный участок) в российское законодательство, хотя и со значительным своеобразием. Конституция Италии была принята в сложной обстановке в 1947 году, так же как и Конституция Российской Федерации, хотя и значительно позже, в другое время при других обстоятельствах, но в период больших экономических и политических преобразований – в 1993 году. Роль, значение земли как основного средства производства и капитала, отличающегося стабильностью местоположения, ограниченностью и незаменимостью, определяют тот факт, что и в Конституции Италии, и в Конституции России содержатся конституционные основы правового регулирования земельных отношений. Это нормы прямого действия, создающие базис непосредственного регулирования отношений по поводу использования и охраны земель (земельные отношения), находящие последующее развитие в иных правовых источниках названных стран. В российской юридической литературе (Г.А. Волков) применительно к конституционным основам земельного права России обосновывается существование в основном законе России трех групп норм. Во-первых, конституционные положения, устанавливающие основы правового режима земель; конституционные положения, устанавливающие право граждан на землю и

конституционные положения, определяющие предметы ведения РФ и субъектов РФ в сфере регулирования земельных отношений. С учетом содержания Конституции Италии и Конституции РФ можно сказать, что конституционные земельно-правовые основы в России и Италии (в узком, специальном смысле) формируют две группы норм: а) те, которые определяют компетенцию органов законодательной власти соответствующих публичных образований, и б) те, которые создают основу землепользования (включая различные формы воздействия на земельные ресурсы). В широком смысле необходимо признать, что конституционные основы составляют не только эти две группы норм, но и значительная часть норм общего характера, что связано с базовым значением Конституции для всех отраслей законодательства.

## 2. Конституционные основы правового регулирования земельных отношений

1. Обращает на себя внимание разный подход двух стран к разграничению компетенции в рассматриваемой сфере.

Важно отметить, что в соответствии с Договором, учреждающим Европейское сообщество (Подписан в г. Риме 25.03.1957 г.), Европейское сообщество ведет политику в области окружающей среды, которая должна способствовать достижению определенных эколого-политических целей. Это означает, что экологическая политика ЕС выступает не вместо национальной экологической политики стран-членов ЕС, а исключительно наряду с ней. В отличие от компетенции ЕС компетенция государств-членов по защите, поддержанию и улучшению окружающей среды не ограничена. Пока Европейское сообщество не начало заниматься определенной областью защиты окружающей среды, государства-члены ЕС могут предпринимать все необходимые или целесообразные меры, если они не ограничены единственным полномочием<sup>1</sup>. Кроме того, в ст. 1-14 Конституции Европейского Союза (Договор, устанавливающий Конституцию для Европы. Подписан в г. Риме 29.10.2004 г.) прямо предусмотрено, что совместная компетенция Союза и государств-членов распространяется на сферу окружающей среды.

<sup>1</sup> КРЕМЕР, Л., ВИНТЕРГ., Г. (2007): Экологическое право Европейского Союза. С. 10.

Охрана природы в Италии провозглашена основным принципом в ст. 9 Конституции и является приоритетной целью республики. Согласно ст. 117 Конституции Италии законодательная власть принадлежит государству и областям, и законодательная компетенция между государством и областями строится «на основе так называемой трехэлементной модели, характерной для многих федеративных государств»<sup>2</sup>. В Италии охрана окружающей среды и экосистемы отнесены к исключительному законодательству государства, также как и гражданский правопорядок (в т.ч. в части землепользования), реставрация окружающей среды – к сфере конкурирующего законодательства. Сферы конкурирующего законодательства относятся к законодательной власти области, за исключением установления основных принципов, резервируемых за законодательством государства. В сфере исключительного законодательства государству принадлежит регламентарная власть кроме сфер, делегированных областям.

В России с подписанием Федеративного договора от 31 марта 1992 г. нашла закрепление концепция двухуровневого законодательства, складывающегося из относительно обособленных и в то же время взаимосвязанных частей — федеральной и субъектов РФ, получившая окончательное закрепление с принятием Конституции Российской Федерации (1993 г.). Земельное законодательство отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ, п. 1 ст. 2 Земельного кодекса Российской Федерации – далее ЗК РФ).

В статье 2 ЗК РФ достаточно однозначно дается понятие земельного законодательства как совокупности федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Требования юридической иерархии нормативных правовых актов, субординации содержащихся в них норм предполагают их строгую соподчиненность с учетом допускаемого Конституцией РФ, федеральными законами предмета правового регулирования. Во многих случаях федеральные нормы имеют универсальный характер, определяют общие принципы правового регулирования земельных отношений. Субъекты РФ на началах дискреции регулируют земельные отношения. Нормотворческая компетенция субъектов РФ предполагает определенное усмотрение, основанное на учете экологической, экономической, исторической, демографической и иной специфики субъекта РФ. Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке, принятию и опубликованию нормативных правовых актов по предметам ведения и полномочиям субъектов Российской Федерации, а также по вопросам

совместного ведения с Российской Федерацией, не урегулированным федеральными законами, определяется как опережающее правовое регулирование субъектов Российской Федерации.

Наряду с этим, Конституция РФ закрепляет, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (ст. 72). Как можно заметить, вопросы компетенции в России прописаны более детально, в качестве самостоятельных называются и законодательство об охране окружающей среды, и законодательство об основных видах природных ресурсов. Скорее всего, такое положение вызвано не только разным подходом к смысловому наполнению используемой терминологии, но и более поздним принятием в России действующей конституции. Проблемы охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов обратили на себя пристальное внимание общественности уже во второй половине XX века, после того как Конституция Италии вступила в законную силу.

2. Термин «охрана окружающей среды» как и «окружающая среда» является неоднозначным как в Италии, так и в России.

Необходимость охраны окружающей среды в том числе правовыми средствами объективно обусловлена экологически неблагоприятной обстановкой. Например, согласно только официальным данным в 40 субъектах Российской Федерации более 54 % городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. Объем сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенных, остается высоким. Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Интенсивно развиваются процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота. Опустыниванием в той или иной мере охвачены 27 субъектов Российской Федерации на площади более 100 млн. гектаров. Количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а направляются на размещение, возрастает. При этом условия хранения и захоронения отходов не соответствуют требованиям экологической безопасности. Согласно недавних исследований ООН двенадцать европейских стран страдают от превращения территорий в пустыню. Среди этих стран и Италия. Причины – в резком ухудшении почв, их

<sup>2</sup> Организация государственной власти в России и зарубежных странах: Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2014.

нерациональном использовании и изменении климата<sup>3</sup>.

Хотя среди юристов, экологов России ведутся дискуссии о содержании упомянутых выше понятий, в российском законодательстве (ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды») закреплено их легальное определение. Окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов; охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. В целом можно заметить, что российский законодатель довольно широко подходит к определению рассматриваемых понятий, включая в окружающую среду все природные объекты (в т.ч. и земельные ресурсы). Такой подход законодателя ставит теоретически сложные вопросы о соотношении законодательства об охране окружающей среды, например с земельным, водным или лесным законодательством. Ведь каждое из них названо в качестве самостоятельного в Конституции РФ при определении предметов ведения РФ и ее субъектов, каждое из них имеет свой основной источник правового регулирования (соответственно ФЗ «Об охране окружающей среды», Земельный кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ).

Хотя защита окружающей среды в Италии является важным политическим вопросом, имеет много исторических предпосылок, социальные науки заинтересовались ею только с 60 гг. XX в.<sup>4</sup> Для Конституции Италии понятие охраны окружающей среды – довольно новое, оно было включено только 18 октября 2001 года. Специалистами содержание подп. s ст. 117 Конституции Италии (об отнесении охраны окружающей среды к исключительному законодательству государства) толкуется как возложение на государство обязанности по принятию правил охраны, которые распространяются как на объект в целом (окружающую среду), так и на отдельные компоненты (части целого). Отмечается, что качество окружающей среды влияет на качество жизни и защита окружающей среды

<sup>3</sup> ЕС решил бороться с наступающей пустыней с помощью Economics of land degradation (Eld), то есть оценки состояния земель. Комплексная оценка включает предварительный подсчет расходов на предотвращение дальнейшего ухудшения земель и экономической выгоды от разумной эксплуатации почв / <http://www.euromag.ru/catalogs/stat/13731.html>

<sup>4</sup> STEWART, R. B.: (1991) Tutela dell'ambiente/ Enciclopedia delle scienze sociali.

непосредственно связана со сферой основных прав человека, поскольку существует тесная зависимость между правами и окружающей средой<sup>5</sup>.

В предмет правового регулирования Кодекса охраны окружающей среды Италии (Codice dell'ambiente) от 2006 г. включается: стратегическая экологическая оценка, оценка воздействия на окружающую среду и комплексного экологического разрешения; сохранение почвы и борьба с опустыниванием, предотвращение загрязнения воды и управление водными ресурсами; управление отходами и рекультивация загрязненных участков; охрана атмосферного воздуха и сокращение выбросов в атмосферу; претензии на возмещение ущерба в отношении окружающей среды. Как можно заметить, в кодексе называются наиболее важные охранительные отношения по поводу земель и иных природных ресурсов. В законодательстве ЕС также заложен широкий подход. Так, согласно ст. 174 Договора, учреждающего Европейское сообщество, деятельность сообщества в отношении окружающей среды имеет целью, в т.ч. сохранять, защищать и улучшать состояние окружающей среды, добиваться разумного и рационального использования природных ресурсов.

3. Земельный участок с позиции его правового режима является довольно сложным объектом, поскольку это не только часть природы, окружающей среды, но и достаточно традиционный объект собственности, имущество во всех странах. Право собственности – фундаментальное право, что нашло отражение в ст. 8 Конституции РФ («в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности») и ст. 42 Конституции Италии («собственность может быть государственной или частной. Экономические блага принадлежат государству, обществам или частным лицам»). Гарантии частной собственности содержатся и в Конституции ЕС, где в ст. II-77 закреплено, что «каждый вправе иметь в собственности имущество, приобретенное им на законных основаниях, пользоваться, распоряжаться этим имуществом и завещать его». В тоже время все три названных конституции закрепляют положения, допускающие ограничения права собственности частных лиц. Судебная практика Европейского Суда по правам человека по ст. 1 дополнительного протокола Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. («защита собственности») в большинстве случаев касается именно ограничения права собственности государством. В толковании Европейского Суда под ограничением прав и свобод человека (вмешательством в права и свободы человека) понимаются любые решения,

<sup>5</sup> MILICIA, G. (2010): La tutela dell'ambiente nella nostra Costituzione.

действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также иных лиц, вследствие принятия или осуществления (неосуществления) которых в отношении лица (заявителя) созданы препятствия для реализации его прав и свобод<sup>6</sup>. При этом в силу положений названной Конвенции и Протоколов к ней, Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ст. 55 Конституции Российской Федерации, ст. 42, 43 и 44 Конституции Италии, любое ограничение прав и свобод человека должно быть основано на законе; преследовать социально значимую, законную цель; являться необходимым в демократическом обществе (пропорциональным преследуемой социально значимой, законной цели). Базовой теоретической категорией, позволяющей ограничивать субъективное право частного лица на землю, является социальная функция принадлежащего ему имущества.

4. В соответствии со статьей 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Кроме того, согласно статье 36 Конституции РФ пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Как отметил Конституционный Суд РФ, из приведенных конституционных норм следует, что «народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения»<sup>7</sup>. По другому делу Конституционный Суд РФ указал, что конституционная характеристика земли предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном

<sup>6</sup> См. п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней».

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей<sup>8</sup>. Необходимо подчеркнуть, что приведенные положения ст. 9 содержатся в гл. 1 Конституции РФ – «Основы конституционного строя», и никакие другие положения Конституции, как и иных нормативных актов не могут им противоречить.

В Конституции Италии норм, непосредственно регулирующих земельные отношения, меньше, но также как и в основном законе России, здесь законодатель четко закрепил социальную функцию земли (ст. 42, 44). В соответствии со ст. 42 Конституции Италии «частная собственность признается и гарантируется законом, который определяет и ее пределы с целью обеспечения ее социальной функции и доступности для всех». Согласно ст. 44 Конституции Италии в целях достижения рациональной эксплуатации земли и установления справедливых социальных отношений возможны ограничения частной собственности на землю. При этом, как отмечает итальянский профессор У. Маттеи, «в теории современного гражданского права, требование разумного землепользования не выражено в прямой форме и в общем виде, как это имеет место в общем праве и как это было в континентальном *ius commune* в эпоху, предшествовавшую кодификации. Однако подобный принцип фигурирует в действующем законодательстве в качестве общей оговорки, которая играет одновременно и распространительную, и ограничительную по отношению к праву собственности роль»<sup>9</sup>.

5. В конституциях обеих стран предусмотрена возможность экспроприации частной собственности. Также как и в ст. II-77 Конституции ЕС закреплено, что «никто не может быть лишен своей собственности иначе как ради общественной пользы, в случаях и на условиях, предусмотренных законом, и со своевременной выплатой справедливой компенсации за ее утрату». Это положение отражает условия принудительного отчуждения имущества у его собственника. Как указал Европейский суд по правам человека, лишение собственника его имущества и вмешательство государства в частные дела должно устанавливать «справедливый баланс» между потребностями общего интереса общества и требованиями защиты

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы».

<sup>9</sup> МАТТЕИ, У, СУХАНОВ, Е. А. (1999): Основные положения права собственности. С. 210 – 211.

основополагающих прав частного лица (см. Постановление Европейского суда по правам человека от 17.05.2005 г. «Дело Скордино (scordino) против Италии»).

В законодательстве Италии конституционная норма находит дальнейшее развитие. Так, в ст. 834 Гражданского кодекса Италии (1942 г.) предусмотрено, что правила, относящиеся к экспроприации в общественных интересах, определяются специальными законами. Можно отметить, что в отличие от российского законодательства, итальянское допускает «косвенную экспроприацию» (срочное изъятие земельного участка). Такая ускоренная процедура изъятия позволяет органу исполнительной власти занять земельный участок и осуществлять на нем строительство до его экспроприации, если заявленный к реализации проект строительства был одобрен и объявлен имеющим общественную полезность. В таком случае орган исполнительной власти может издать постановление о срочном занятии земель, подлежащих экспроприации, на срок, не превышающий пяти лет. Это постановление теряет силу, если фактическое занятие земельного участка не произошло в течение трех месяцев с момента опубликования постановления. До истечения установленного срока занятия участка должно быть принято постановление об официальной экспроприации. В российском законодательстве отсутствуют подобные косвенной экспроприации правовые механизмы. Данное обстоятельство можно объяснить незначительным количеством земельных участков, находящихся в частной собственности в России (это около 10 % от всех земель) и, соответственно, отсутствием такой острой потребности как в Италии срочного занятия земель для строительства объектов (сооружений) с публично-правовым режимом эксплуатации. В то же время, законодательство РФ с апреля 2015 года в части правового регулирования изъятия земельных участков и принудительного отчуждения недвижимости претерпело значительные изменения и можно отметить, что срок заявления в суд требования о принудительном прекращении права собственности на имущество был сокращен по сравнению с ранее действующим, что будет способствовать ускорению процедуры изъятия земель и расположенных на них объектов недвижимости. Нормы, регулирующие процедуру изъятия, содержатся не только в Гражданском кодексе РФ, но и Земельном кодексе РФ, в специальных федеральных законах (применительно к отдельным случаям изъятия земель: под олимпийские объекты, присоединение к г. Москва новых территорий и др.).

6. В силу ст. 44 Конституции Италии «в целях достижения рациональной эксплуатации земли и установления справедливых социальных отношений закон налагает обязательства на частную земельную собственность, устанавливает предельные размеры этой собственности

соответственно по областям и сельскохозяйственным зонам, благоприятствует улучшению земель, преобразованию крупных земельных владений и реконструкции производственных единиц». Соответственно, содержание права предполагает право пользоваться и распоряжаться вещами полностью и исключительно в пределах и с соблюдением обязанностей, установленных законодательством (ст. 832 ГК Италии). Так, владельцы земельных участков, подлежащие рекультивации на основании утвержденных планов по проведению мелиорации земель, обязаны нести связанные с этим расходы и выполнять соответствующие мероприятия (см. ст. 857, 858, 860, 861 ГК Италии).

Итальянское законодательство содержит и иные обязательства частных лиц, ограничения права собственности на землю. Осуществление собственниками своих правомочий должно согласовываться с утвержденными планами, определяющими главные направления развития и использования городских и сельских земель, установлены предельные размеры земельных участков сельскохозяйственного назначения, особые правила использования земель, занятых виноградниками, ограничения на приобретения земли в собственность иностранными лицами в приграничных зонах и другие. Российское законодательство также развивает конституционное положение о том, что земля, как и иные природные ресурсы – основа жизнедеятельности народов. В специальных законах устанавливаются требования к предельным размерам земельных участков (например, для крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства), ограничения для приобретения земельных участков в собственность иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами для отдельных видов земель. В России значительное место в земельном законодательстве занимают нормы, регулирующие предоставление государственных и муниципальных земель частным лицам на допускаемых законом правах.

### **3. Вывод**

Итак, несмотря на наличие отличий, порой и значительных, в правовом регулировании земельных отношений в Российской Федерации и Италии, конституционные основы этих стран идеологически схожи, что накладывает общий отпечаток на содержание земельно-правовых норм, как норм частно-публичного характера.

### **Journal Articles**

MILICIA, G. (2010): La tutela dell'ambiente nella nostra Costituzione. [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.spaziomotori.it/tutela\\_dell%27ambiente\\_c\\_ostituzione.htm](http://www.spaziomotori.it/tutela_dell%27ambiente_c_ostituzione.htm)

### ***Books***

АВАКЪЯНС, А., и другие (2014): Организация государственной власти в России и зарубежных странах: Учебно-методический комплекс, М. Юристъ.

КРЕМЕР, Л., ВИНТЕРГ., Г. (2007): Экологическое право Европейского Союза / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М. Юристъ.

МАТТЕИ, У, СУХАНОВ, Е. А. (1999): Основные положения права собственности. М. Юристъ.

### ***Chapters in Books***

STEWART, R. B.: (1991) Tutela dell'ambiente/ Enciclopedia delle scienze sociali. [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.treccani.it/enciclopedia/tutela-dell-ambiente\\_\(Enciclopedia\\_delle\\_sienze\\_sociali\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/tutela-dell-ambiente_(Enciclopedia_delle_sienze_sociali))

# The CJEU judgment on the OMT program of the ECB: is there a rule of law or ECB dictatorship in the EU?

*Rastislav Funta*

## Abstract

The court responsibility is whether the facts of the case are to be subsumed under a legal norm or not. In practice, a lawsuit in court is often not seen as a dispute about the right subsumption of the facts of the case. Instead, state attorneys and legal defenders are fighting for the right version of the facts of the case. The formulation of the facts of the case decides about the subsumption and the judgment as a whole, as long as no mistakes are made. The German Constitutional Court decided in its submission to the Court of Justice of the European Union (CJEU) in March 2014 differently as the CJEU in its judgment C-62/14 of 16 June 2015. The German Constitutional Court believes that the OMT program of the ECB goes beyond the mandate of the ECB and violates the prohibition of monetary financing of the budget. But according to the CJEU the OMT program is compatible with the EU law. Thus, in the following paper I will compare the different reasoning of the German Constitutional Court and the CJEU and touch the problem of legitimacy of the ECB's „dictatorship“.

## Key words

CJEU, EU Law, Monetary Financing, OMT

## 1. Introduction

The ECB Council ruled a decision on 6 September 2012 about the "Technical features of outright monetary transactions" (OMT) where it is stated, that the European System of Central Banks (ESCB)<sup>1</sup> may buy government bonds of selected EU Member States in an unlimited amount, if those EU Member States take part at the European Financial Stability Facility (EFSF) or the European Stability Mechanism (ESM) reform program. The aim of the OMT decision is to ensure a sound monetary policy transmission and uniform monetary policy. The German Constitutional Court and the CJEU provided a completely different reasoning to the following questions:

1. Is the OMT program in line with the ECB monetary policy mandate?
2. Does the OMT program contravene against the prohibition of monetary financing of Member States of the euro area?

## 2. Is the OMT program in line with the ECB monetary policy mandate?

<sup>1</sup> FUNTA, R., NEBESKÝ, Š., JURIS, F. (2014): *Právo európskej únie*.

The German Constitutional Court comes in its submission to the CJEU in March 2014 to diametrically opposed assessments as the CJEU in its judgment C-62/14 of 16 June 2015. The German Constitutional Court stated in March 2014 that going out from the European Treaties, the ECB poses a limited mandate concerning the monetary policy (Art. 119 and 127 et seq. TFEU and Art. 17 et seq. of the ESCB Statute).<sup>2</sup> The ECB is not authorized to realize an independent economic policy, but limited to support the EU economic policy. If (subject to the interpretation by the CJEU) we will qualify the OMT decision as an independent economic policy measure, it will violate this division of responsibilities. Such a transfer of competences is also structurally significant, as the OMT decision could have an effect on the Euro bailout policy assistance. Moreover, the OMT may lead to a feature of financial compensation, which is not provided by the European Treaties.<sup>3</sup> Going out from the opinion of the German Constitutional Court, the OMT decision is not covered by the mandate of the European Union. The monetary policy should be differentiated, according to the wording and objectives of the Treaties, from the economic policy primarily linked to Member States.

The selective purchase of government bonds only from individual Member States is an indication for the qualifications of the OMT decision as a measure of economic policy. The envisaged (by the OMT decision) purchase of government bonds of individual Member States appears as a functional equivalent to the supporting measure, however without parliamentary legitimacy and control. As far as the OMT decision should infringe the prohibition of monetary financing of government budget (Art. 123 para. 1 TFEU)<sup>4</sup> it will also represent an obvious transgression of competences. The breach would be obvious, because the EU primary law explicitly prohibits such actions. Structurally significant would be this violation because the prohibition of monetary financing of government budget is one of the key rules for the creation of monetary union focused on monetary stability. The above mentioned Art. 123 para. 1 TFEU prohibits the ECB to purchase

<sup>2</sup> HUFELD, U. (2015): *Staatsleistungen der Eurozone*.

<sup>3</sup> WENDEL, M. (2014): *Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German Federal Constitutional Court's OMT Reference*.

<sup>4</sup> „... any type of credit facility with the European Central Bank or with the central banks of the Member States in favour of Union institutions, bodies, offices or agencies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States shall be prohibited ...“

government bonds directly from the issuing Member States. It is obvious that this prohibition should not be circumvented by functionally equivalent measures.

The fact that the purchase of government bonds may also contribute to the achievement of monetary policy objectives, it does not mean that the OMT decision as such can be seen a monetary policy measure. The permission of the purchase of government bonds by any failure of the monetary policy transmission mechanism would give the ECB a „dictatorship“ power. This would largely suspend the prohibition of monetary financing of national budget. In the view of the Constitutional Court the OMT decision would not be possibly rejected if it was in conformance with primary law. With respect to the prohibition of Art. 123 para. 1 TFEU<sup>5</sup> this would presuppose, that the acceptance of a debt restructuring will be excluded, government bonds of individual Member States can not be purchased in unlimited amounts and that the intervention in the price setting would be avoided as much as possible. Already the Opinion of the Advocate General, P. Cruz Villalón,<sup>6</sup> from January 2015 tied on the German Constitutional Court reasoning. In order to be compatible with Art. 119 TFEU, Art. 127 (1) and (2) TFEU, the OMT program of the ECB must „refrain from any direct involvement in the financial assistance programmes to which the OMT programme is linked, and it has to comply strictly with the obligation to state reasons and with the requirements deriving from the principle of proportionality.“ Also the judgment of the CJEU from 16 June 2015 states, that the OMT program does not exceed the monetary policy mandate of the ECB.

From the case law of the CJEU it is apparent that there is a need to consider the objectives of a measure in order to assess if a measure belongs to monetary policy. The CJEU has in this regard stated, that in order to determine whether a „measure falls within the area of monetary policy it is appropriate to refer principally to the objectives of that measure. The instruments which the measure employs in order to attain those objectives are also relevant.“<sup>7</sup> Already this wording makes clear how the reasoning of the German Constitutional Court has been deconstructed. The German Constitutional Court ruled, that the purchase of government bonds may also contribute to the achievement of monetary policy objectives, and that the OMT decision as such is not seen as a monetary policy measure. The CJEU decided in a different way, stating that the aim of the programme is to „safeguard both an appropriate monetary policy transmission and the singleness of the monetary policy.“<sup>8</sup>

### ***3. Does the OMT program contravene against the prohibition of monetary financing of Member States of the euro area?***

---

<sup>5</sup> BORCHARDT, K. D. (2010): Die Rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union.

<sup>6</sup> Opinion of Advocate General Cruz Villalón delivered on 14 January 2015 concerning the Case C-62/14.

<sup>7</sup> Case C-62/14, Peter Gauweiler and others v. Deutscher Bundestag.

<sup>8</sup> Ibit. 7. para. 47.

The second question is whether through the OMT program envisaged purchase of government bonds of euro crisis countries<sup>9</sup> on secondary markets can be seen as circumvention. Art. 123 (1) TFEU reads, that "overdraft facilities or any other type of credit facility with the European Central Bank or with the central banks of the Member States (national central banks) in favor of Union institutions, bodies, offices or agencies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States shall be prohibited, as shall the purchase directly from them by the European Central Bank or national central banks of debt instruments." For the reasoning of the CJEU is the adjective "immediately" of central importance. Because the Art. 123 (1) TFEU<sup>10</sup> does not exclude, in general, the possibility of "the ESCB purchasing from the creditors of Member State, bonds previously issued by that State"<sup>11</sup>, the purchase of government bonds on the secondary markets is therefore, in principle, not prohibited by Art. 123 (1) TFEU. In the above mentioned Case C-62/14 the reasoning of the German Constitutional Court is followed by the CJEU only by the reasoning, that "the ESCB does not have authority to purchase government bonds on secondary markets under conditions which would, in practice, mean that its action has an effect equivalent to that of a direct purchase of government bonds from the public authorities and bodies of the Member States, thereby undermining the effectiveness of the prohibition in Art. 123(1) TFEU."<sup>12</sup> The CJEU sees the specific facts differently as the German Constitutional Court.

In order to assess whether these specific buying conditions on the secondary market lead to same effects as a purchase on the primary market should be directed to the purpose of Art. 123 (1) TFEU. The article has to encourage Member States to follow a healthy budgetary policy and avoid that monetary financing of public deficits will lead to excessive debt or excessive deficits. The ESCB's intervention may have an "effect equivalent to that of a direct purchase of government bonds from public authorities and bodies of the Member States if the potential purchasers of government bonds on the primary market knew for certain that the ESCB was going to purchase those bonds within a certain period and under conditions allowing those market operators to act, de facto, as intermediaries for the ESCB for the direct purchase of those bonds from the public authorities and bodies of the Member State concerned."<sup>13</sup> The ECB has tried to explain the situation stating that "the ESCB's intervention on secondary markets does not have an effect equivalent to that of a direct purchase of government bonds on

---

<sup>9</sup> FUNTA, R. (2014): Some remarks concerning the global financial crisis, financial instability and the future of the EU financial system; ŠÍŠKOVÁ, N. (2013): The impact of the Eurozone crisis on the institutional framework and national law of member states.

<sup>10</sup> SVOBODA, P. (2010): Úvod do evropského práva.

<sup>11</sup> Ibit. 7. para 95.

<sup>12</sup> Ibit. 7. para 97.

<sup>13</sup> Ibit. 7. para 104.

the primary market."<sup>14</sup> While the German Constitutional Court<sup>15</sup> has requested a limitation of the volume of purchases, we have seen the opposite here. The CJEU argued, that the programme as such provides for the purchase of government bonds only "in so far as is necessary for safeguarding the monetary policy transmission mechanism and the singleness of monetary policy and that those purchases will cease as soon as those objectives are achieved." Since the concrete way of purchase of government bonds from the ECB on the secondary markets is not working in the same way as a purchase on the primary market, the CJEU judged that the OMT program is not contrary to European law.

#### **4. Concluding remarks**

The German constitutional court has not waived his right to have the final decision as to whether the actions of an EU institution are compatible with the Basic Law. The German Constitutional Court has not asked the ECJ to decide on whether the OMT program is compatible with EU law, but to rule on the limitation of OMT program. Neither in the USA nor in Switzerland, central banks act as the last instances for the securities of sub-regions of the monetary union. Although the American Fed buys securities of the federation, it is not following this policy from individual states. The European judges are pointing out that the interpretation of the European Treaties falls exclusively within their competence. This means for Karlsruhe, that they can not longer ignore the decision of the CJEU.

#### **Journal Articles**

MURSWIEK, D. (2014): ECB, ECJ, Democracy, and the Federal Constitutional Court: Notes on the Federal Constitutional Court's Referral Order from 14 January 2014, *German Law Journal*, Vol. 1, Issue 2.

ŠIŠKOVÁ, N. (2013): The impact of the Eurozone crisis on the institutional framework and national law of member states, *DANUBE: Law and Economics Review*, Issue 4.

WENDEL, M. (2014): Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German Federal Constitutional Court's OMT Reference, *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, Issue 2.

#### **Books**

BORCHARDT, K. D. (2010): *Die Rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, C.F.Müller, Heidelberg.

FUNTA, R. (2014): Some remarks concerning the global financial crisis, financial instability and the future of the EU financial system, *Ekonomická univerzita v Bratislave, Fakulta medzinárodných vzťahov*, Bratislava.

FUNTA, R., NEBESKÝ, Š., JURÍŠ, F. (2014): *Právo európskej únie*, Tribun EU, Brno.

FUNTA, R. (2015): *Binnenmarkt der Europäischen Union: Rechtsgrundlagen*, Tribun EU, Brno.

HUFELD, U. (2015): *Staatsleistungen der Eurozone*, In: Bieling, H.J./ Hüttmann, M.G. (Hrsg): *Europäische Staatlichkeit: zwischen Krise und Integration*, Buchreihe Staat – Souveränität – Nation, Springer, Berlin.

SVOBODA, P. (2010): *Úvod do evropského práva*, 3. vydání, C.H.Beck, Praha.

#### **Cases**

Opinion of Advocate General Cruz Villalón delivered on 14 January 2015 concerning the Case C-62/14.

Case C-62/14, *Peter Gauweiler and others v. Deutscher Bundestag*.

<sup>14</sup> Ibit. 7, para 105.

<sup>15</sup> MURSWIEK, D. (2014): ECB, ECJ, Democracy, and the Federal Constitutional Court: Notes on the Federal Constitutional Court's Referral Order from 14 January 2014.

# The Challenges of Introduction of Provisions of the Water Framework Directive in Ukraine

*Liudmyla Golovko*

## Abstract

Ukraine-EU Action Plan foresees adaptation of Ukrainian environmental legislation to the EU legislation and implementation of European models of management and protection of natural resources, including water resource management. Adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation is one of the essential preconditions for moving to the next stages of integration, including the reach of EU membership by Ukraine. Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine and State Water Resources Agency of Ukraine is aimed at adaptation of Ukraine legislation to the EU legislation and introduction of European models of management and protection of natural resources. In particular, reforms in the field of water management are extremely important.

## Keywords

Water quality, water management, Water Framework Directive

## 1. Introduction

Modern water management and environmental problems which are of national, but also international significance, became one of the main factors of national security of Ukraine. Environmentally unbalanced economic activities that use significant water resources for the needs of the production sector and cause water pollution, artificial alteration of natural regime of water objects led to degradation processes that began to prevail over self-renewable and self-cleaning ability of water systems. Introduction of provisions of the Water Framework Directive in Ukraine can make the management of water resources more efficient and achieve “good water status”.

## 2. The challenges of the provisions

The worst environmental conditions are prevailing in the basin of the Lower Dnieper and the Seversky Donets, where the most water-intensive industrial and agricultural enterprises, large cities and nuclear power facilities are located with about 50 percent of water intake and contaminated wastewater is concentrated. The quality of groundwater is deteriorating due to the receipt by groundwater horizons of contaminants from sewage and waste waters, and intensive exploitation of productive aquifers horizons mainly in areas where large industrial and agricultural facilities, ecc. are

located.<sup>1</sup> In Ukraine, more than 290 centers of groundwater pollution in major aquifers were identified and in more than 90 existing intakes a progressive deterioration of water quality has been observed.<sup>2</sup> Groundwater, which is the main source of water supply in rural areas do not always meet the requirements to drinking water, primarily due to increased content of nitrates, phosphorus, etc.<sup>3</sup> Great harm to settlements, farmland and other objects are caused by floods and water erosion.<sup>4</sup> Especially destructive influence of floods occur in basins of Tisza, Prut, Dniester, Western Bug, Pripjat, the Seversky Donets River and the rivers of Odessa region along the Danube.<sup>5</sup> Intensive development of the economy led to a high proportion of water-intensive, environmentally hazardous industries.<sup>6</sup> Specific centralized public water supply in Ukraine has reached 370 liters person per day. This is almost twice higher than the average water supply level in developed countries.<sup>7</sup>

Water protection legislation in Ukraine, despite the rapid legislative law-making, does not become an obstacle to the rapid deterioration of water resources in many regions. The main reason, in the opinion of most scholars, is the lack of effective state management of water use because of the lack of qualitative normative legal regulation for its implementation.<sup>8</sup>

The fact is that there is currently no single state agency that would resolve problems of water management, water resources and water supply of the population. The existence of an extensive system of governing bodies leads to duplication of functions concerning water supply of the population and rational utilization and water conservation, and this, in turn,

<sup>1</sup> ZERKALOV, D. (2012): Environmental safety and environment, p. 259.

<sup>2</sup> Regulation of the Parliament of Ukraine “On the concept of water management of Ukraine” // Supreme Council of Ukraine, St.54.

<sup>3</sup> VOLOSHKINA, A (2007): The issue ecological safety of surface water, p. 12.

<sup>4</sup> SHULGA, E. (2015): Some aspects of the effectiveness of international legal protection of human rights to a healthy environment, p. 234.

<sup>5</sup> LADYCHENKO, V. (2015): Human right to drinking water in the system of human rights, p. 64.

<sup>6</sup> LADYCHENKO, V., GOLOVKO, L., SHULGA, E., FESCHENKO, I. (2012): Organizational and legal mechanisms of environmental management, p. 6.

<sup>7</sup> MICHALEVA, M (2005): The value of the environmental assessment of water resources and comparative analysis of water legislation of Ukraine and the European Union, p. 172.

<sup>8</sup> RIABEC, K. (2011): On the issue of organizational and legal support of water quality, p. 84.

does not allow coordinated actions and effective implementation of planned tasks.<sup>9</sup>

According to the Action plan for the implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, State Water Resources Agency of Ukraine is responsible for implementation of the Directive № 2000/60/EC. In order to meet the requirements of the Water Framework Directive Ukraine has the following obligations:

- the adoption of national legislation and the appointment of an authorized body (bodies) – within 3 years of the entry into force of this Agreement;
- to define the term “hydrographic zoning of Ukraine” at the legislative level – within 3 years of the entry into force of this Agreement;
- development of provisions on basin agency with imposing on it functions under Article 3 of the Directive – within 3 years of the entry into force of this Agreement;
- determination of river basin districts and mechanisms of management of international rivers, lakes and coastal zones – within 6 years of the entry into force of this Agreement t;
- analysis of the characteristics of river basin districts – within 6 years of the entry into force of this Agreement;
- implementation of water quality monitoring programs – within 6 years of the entry into force of this Agreement;
- preparation of river basin management plans, public consultation and publication of these plans – within 6 years of the entry into force of this Agreement.<sup>10</sup>

At present the main document in the field of water policy of the EU is the Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, known as the Water Framework Directive. The strategy of integrated water resources is the basis of the EU water policy, formulated in the 2000 EU Water Framework Directive. An integrated approach to water resource management enables to manage and develop water resources in a balanced way, taking into account social, economic and environmental interests. At the same time diverse, sometimes competing, groups and sectors of the economy that use and pollute water are considered. According to the EU Water Framework Directive, within a river basin, or “river basin district”, all rivers, lakes, ground waters, coastal and transitional waters, will be handled. Furthermore, all factors affecting water quality, quantity and ecology are handled, as well as all activities affected by water.<sup>11</sup>

The Water Framework Directive is a systemic document which solves a number of tasks in the field of water resources management in order to ensure

“good” ecological status of each water object. The purpose of this Directive is to establish a framework for the protection of inland surface waters, transitional waters, coastal waters and groundwater which: (a) prevents further deterioration and protects and enhances the status of aquatic ecosystems and, with regard to their water needs, terrestrial ecosystems and wetlands directly depending on the aquatic ecosystems; (b) promotes sustainable water use based on a long-term protection of available water resources; (c) aims at enhanced protection and improvement of the aquatic environment, inter alia, through specific measures for the progressive reduction of discharges, emissions and losses of priority substances and the cessation or phasing-out of discharges, emissions and losses of the priority hazardous substances; (d) ensures the progressive reduction of pollution of groundwater and prevents its further pollution, and (e) contributes to mitigating the effects of floods and droughts.<sup>12</sup> Thus, in the objects of the Directive 2000/60/EC are all surface, ground, transitional and coastal waters (up to 1 nautical mile from the coastal baseline and for the assessment of chemical state - up to 12 nautical miles) within each river basin. That is, as in Ukraine, for water resources management is used the basin approach. The basic structural unit in respect of which environmental goals are established is the “water body”.

Ukrainian legislation in the sphere of water relations is also characterized by the presence of a codified legal act, namely the Water Code of Ukraine, which is one of the key documents in this area. In addition a number of national programs in water sector were adopted: National Program of Environmental Rehabilitation of the Dnieper River Basin and Improvement of the Quality of Drinking Water, approved by the Decision of the Verkhovna Rada of Ukraine, dated 27.02.1997, 123/97-VR; Protocol on Water and Health, Ratified by the Law of Ukraine, dated 09.07.2003 № 1066; The Law of Ukraine on the Strategy of National Environmental Policy until 2020. Ukraine’s legislation partly complies with the Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. The main bodies responsible for the implementation of water policy in Ukraine are Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine and State Water Resources Agency of Ukraine. One of the crucial principles in this area - the principle of river basin management is enshrined in the Water Code of Ukraine and some other legislative acts. Water Code of Ukraine states that management of water resources should be based on the basin principle, but there is no clear strategy for implementation of this principle in the form of a plan with defined deadlines. Ukraine is actively involved in the implementation of the basin principle in the process of cooperation with other states in the region. The Law of Ukraine on fundamentals of the state environmental policy of

<sup>9</sup> VITIV, V. (2015): The state policy in the field of drinking water and water supply in the light of the new doctrine of administrative law, p. 71.

<sup>10</sup> State Water Resources Agency of Ukraine [Electronic resource].

<sup>11</sup> HEDELIN B. Potential Implications of the EU Water Framework Directive in Sweden.

<sup>12</sup> Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, OJ L 327, 22.12.2000, p. 1–73.

Ukraine till 2020 of 21 December 2010 No. 2818-VI foresees reforming of public administration in the field of protection and rational use of water by implementation of integrated water management on basin principle. On the agenda of the Cabinet of Ministers of Ukraine is the preparation of the draft Law of Ukraine on amendments to the Water Code of Ukraine within 10 years after the entry into force of the Association Agreement Council for Adaptation of Ukraine to the EU legislation. The bodies responsible for the elaboration of the amendments are Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine and State Water Resources of Ukraine and State Water Resources Agency of Ukraine.

In Ukraine the transition from the administrative-territorial to basin water management needs improvement of legislation primarily in terms of establishment of law aimed at practical implementation of integrated water management by basin principle, such as the definition of key terms, hydrographic and water management division of the territory of Ukraine, credentials of the state administration and local government and so on. Another significant problem in Ukraine is that the system of river financing is imperfect: the funds obtained from water users and polluters at the local level are accumulated in the center and minimum resources are returned to the basin departments, which reduces their financial possibilities.<sup>13</sup> The main reason for failure to comply with primary environmental protection measures is the underfunding of budget programs. Thus, in 2012 - 2014 years, when needed funds for environmental measures under the state target programs were in the amount of 1,384,3 million UAH, in the state budget expenditures in the amount of 634 million UAH were envisaged, and in fact 366.1 million UAH, i.e. 26 % of the needs were highlighted.<sup>14</sup>

In the Water Framework Directive a thorough description of the monitoring of water resources that should be done is also given. Ukrainian Water Code does not prescribe how the process should be carried out. Thus, Ukraine should improve legislative regulation of water monitoring on the grounds of the model of the European Union. At the same time the main problem of implementation of the principles of the Water Framework Directive in Ukraine is the need of transition to European principles of water management, which should involve not just changes to the legislation of Ukraine, but also require a change of methods of water management and monitoring of water quality.<sup>15</sup>

In contrast to the current System of monitoring of water resources in Ukraine, the Water Framework Directive applies the principle of multi-level monitoring which varies significantly by objectives

and includes surveillance, operational and research investigative monitoring. Surveillance monitoring shall be carried out of sufficient surface water bodies to provide an assessment of the overall surface water status within each catchment or subcatchments within the river basin district. In selecting these bodies Member States shall ensure that, where appropriate, monitoring is carried out at points where: the rate of water flow is significant within the river basin district as a whole; including points on large rivers where the catchment area is greater than 2500 km<sup>2</sup>; the volume of water present is significant within the river basin district, including large lakes and reservoirs; significant bodies of water cross a Member State boundary; sites are identified under the Information Exchange Decision 77/795/EEC; and at such other sites as are required to estimate the pollutant load which is transferred across member state boundaries, and which is transferred into the marine environment. The main purpose of surveillance monitoring is to establish long-term changes in water objects. Operational monitoring shall be undertaken in order to: establish the status of those bodies identified as being at risk of failing to meet their environmental objectives, and assess any changes in the status of such bodies resulting from the programmes of measures. Operational monitoring is used for objects with ecological state which is different from the category "good" state.

Investigative monitoring shall be carried out: where the reason for any exceedances are unknown; where surveillance monitoring indicates that the objectives set out in article 4 for a body of water are not likely to be achieved and operational monitoring has not already been established, in order to ascertain the causes of a water body or water bodies failing to achieve the environmental objectives; or to ascertain the magnitude and impacts of accidental pollution, and shall inform the establishment of a programme of measures for the achievement of the environmental objectives and specific measures necessary to remedy the effects of accidental pollution. Member States shall ensure the establishment of programmes for the monitoring of water status in order to establish a coherent and comprehensive overview of water status within each river basin district. For surface waters such programmes shall cover: the volume and level or rate of flow to the extent relevant for ecological and chemical status and ecological potential, and the ecological and chemical status and ecological potential; for groundwaters such programmes shall cover monitoring of the chemical and quantitative status; for protected areas the above programmes shall be supplemented by those specifications contained in Community legislation under which the individual protected areas have been established. Such monitoring shall be in accordance with the requirements of Annex V.<sup>16</sup> Ukraine currently requires the assessment of the real state of surface and groundwater; determining the list of immediate and urgent environmental measures aimed at reducing

<sup>13</sup> State Water Resources Agency of Ukraine [Electronic resource].

<sup>14</sup> STADNYK, M. Reforming the system of water resources management in Ukraine [Electronic resource].

<sup>15</sup> Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, OJ L 327, 22.12.2000, p. 1-73.

<sup>16</sup> TYSCHENKO, V. Improvement of water management in Ukraine [Electronic resource].

water pollution, improving their ecological state, ensuring sustainable water use.

### 3. Conclusions

Ukraine's legislation partly complies with the Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. At the same time in Ukraine the following measures should be taken in order to adapt Ukrainian legislation to the Water Framework Directive: inclusion in the Water Code of Ukraine provisions on river basin management plans which should comply with article 11 of the Directive; development of river basin management plans; development of the system of water-related issues monitoring; development and fixing in the legal framework assessment criteria of the river basin; adoption and implementation of provisions of the EU Water Framework Directive concerning public information and consultation.

#### Journal Articles

HEDELIN, B. Potential Implications of the EU Water Framework Directive in Sweden [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed14.pdf>.

LADYCHENKO, V. (2015): Human right to drinking water in the system of human rights // Scientific Proceedings of International Humanitarian University. – Odesa: Fenix. – Edition 23. – 292 p., p. 64.

MICHALEVA, M. (2005): The value of the environmental assessment of water resources and comparative analysis of water legislation of Ukraine and the European Union / M. Michaleva, P. Stolarчук // Measuring Technology and Metrology. – № 65. p. 172 – 178, p. 172.

RIABEC, K. (2011): On the issue of organizational and legal support of water quality Legal science, № 6 - 84-90 p., p. 84.

VITIV, V. (2015): The state policy in the field of drinking water and water supply in the light of the new doctrine of administrative law // Legal science: challenges and the present: Proceedings of the International Scientific Conference (Odesa, Ukraine, 12 – 13 June, 2015). – Odesa: Public organization "Black Sea Foundation of Law". – p. 69 - 73, p. 71.

State Water Resources Agency of Ukraine [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16746158/Derg\\_agen\\_vod\\_res.pdf](http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16746158/Derg_agen_vod_res.pdf).

SHULGA, E. (2015): Some aspects of the effectiveness of international legal protection of human rights to a healthy environment / E. Shulga // Scientific bulletin of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Series "Law". – № 213. – Part 1. – P. 233-238., p. 234.

STADNYK, M. Reforming the system of water resources management in Ukraine [Electronic resource]. – Access mode: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/11417/1/Stadnik.pdf>.

TYSCHENKO, V. Improvement of water management in Ukraine [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.rusnauka.com/15\\_NPN\\_2009/Economics/46719.doc.htm](http://www.rusnauka.com/15_NPN_2009/Economics/46719.doc.htm).

#### Books

LADYCHENKO, V., GOLOVKO, L., SHULGA, E., FESCHENKO, I. (2012): Organizational and legal mechanisms of environmental management: monograph, COMPRINT, Kiev – 356 p., p. 6.

VOLOSHKINA, A. (2007): The issue ecological safety of surface water, The Institute of National Security, Kiev. – 139 p., p. 12.

ZERKALOV, D. (2012): Environmental safety and environment. – Osnova, Kiev. – 514 p., p. 259.

#### Council, Commission and European Parliament Documents

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, OJ L 327, 22.12.2000, p. 1–73.

# Сотрудничество государств в сфере обеспечения качества и безопасности продовольственной продукции

Нина Ищенко

## Abstract

In modern conditions the quality and safety of food products - an important factor in guaranteeing the well-being of residents of the state. Today, consumers are able to choose from the entire spectrum of food those they consider the most responsible parameters of quality and safety. Business entities, in turn, are making every effort to maximize customer satisfaction in this area, primarily by establishing, developing control systems manufactured by them. Access to foreign markets, domestic manufacturers should seriously the issues of quality, safety products provided. Today, access to new markets, including in the states of the European Union - one of the priorities for all post-Soviet states, including Belarus. In this regard, it is important to increase the knowledge of all stakeholders of the requirements of foreign legislation on food safety.

## Keywords

Food safety, Food law, EU, Belarus

## 1. Введение

В современных условиях становятся особо актуальными, значимыми не только для сохранения здоровья, но и жизни людей различных государств, - вопросы гарантирования, обеспечения качества и безопасности продовольственных товаров, как производимых в своем государстве, регионе, союзе государств, так и импортируемые на свои внутренние рынки, произведенные в иных государствах. Сложность данных вопросов, требующих тщательного правового регулирования, как на национальном, так и на международном уровне, практически перманентно выливается в конфликты между различными субъектами международного права, именуемыми все чаще войнами – торговыми, молочными, рыбными и др. Так, в ноябре текущего года вновь разгорелся конфликт между союзниками по ТС (Таможенному союзу, в состав которого входят Россия, Казахстан, Беларусь), ЕАП (Единую экономическому пространству) – Россией и Беларусью (это при том, что немало разработано общих нормативно-правовых актов, базирующихся на единых критериях, однако, как показывает практика, толкуемых и применяемых по-разному).

Россельхознадзор ограничил в ноябре 2015 г. поставки с 13 предприятий Беларуси. Сделано это было по итогам проведенной РФ совместно с белорусскими коллегами проверки, состоявшейся

в октябре 2015 г. Упомянутые предприятия занимаются переработкой рыбы и выпускают молочную продукцию. Ранее они допускали нарушения, поэтому к ним было повышенное внимание. Лишь к двум белорусским заводам, которые тоже посещала проверка, у россиян нет претензий. Пресс-Служба Россельхознадзора проинформировала, что очередная проверка подтвердила использование белорусскими предприятиями сырья с предприятий третьих государств, к которым у российской стороны были претензии (вероятно, речь идет о Латвии и Эстонии), а также «бесконтрольное использование» в Беларуси запрещенных к использованию в животноводстве препаратов (в том числе метронидазола). Кроме того ссылались на факты подделки ветеринарно-санитарных документов.

Россельхознадзор уведомил ветеринарную службу Беларуси о необходимости ввести временные ограничения на поставки продукции 13 предприятий. 8 из них перерабатывают рыбу, остальные выпускают молочные продукты. Вопросы у россиян вызывают поставки в Россию через белорусскую территорию фруктов, грибов, редьки, которые для белорусского государства не характерны. В условиях действия санкций России в отношении определенной продукции из стран ЕС, Беларусь стала крупнейшим поставщиком продуктов, которые ранее в РФ не поставляла. Подобная тенденция наблюдается в отношении овощей, ягод и экзотических фруктов. В РФ заявляют, что некоторая продукция (ягоды, грибы) имеет «поддельные фитосанитарные сертификаты» Марокко и Турции, редька — ЮАР. В российском ведомстве считают, что в последние месяцы резко возрос риск «дестабилизации продовольственной безопасности РФ» из-за поступления из Беларуси неблагополучной продукции. Россиян не устраивает работа системы подтверждения подлинности фитосанитарных сертификатов, действующей в белорусском государстве. Если в прошлом году было выявлено 82 поддельных документа, то в этом году уже 388. В Москве заявляют, что поставки продукции в Россию «в сопровождении белорусских реэкспортных сертификатов с приложением поддельных фитосанитарных сертификатов Турции, Македонии, Эквадора, Египта, ЮАР, Боснии и Герцеговины, Марокко, Сербии, Туниса, Израиля, Бразилии и Чили носят системный характер». Аналогичных примеров можно, к сожалению, привести немало. Белорусская сторона не соглашается с мнением российских чиновников и

продолжает настаивать на том, что Беларусь поставляет в Россию высококачественные продукты питания, причем только в соответствии с ГОСТом. Об этом заявляют высокопоставленные лица Беларуси – и Президент А. Лукашенко, и премьер-министр А. Кобяков, экс премьер-министр, член Коллегии (министр) по промышленности и агропромышленному комплексу (АПК) Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) С. Сидорский. Очередные споры между поставками продовольствия из Беларуси в Россию начались около года назад. Они возникли после того, как Россия ввела эмбарго на поставки продуктов из Евросоюза. Россельхознадзор неоднократно сообщал, что через Беларусь идут поставки товаров, не соответствующих нормам и требованиям России и ТС. В названной ситуации видится лишь одна оптимальная возможность – это сесть за стол переговоров и установить критерии соответствующие качеству и безопасности продукции в рамках ТС, ЕЭП, используя имеющийся арсенал нормативно-правовых актов, средств в развитых государствах – государствах Евросоюза, Канады, Израиля и других. Одновременно следовало бы обратить пристальное внимание на следующее. В России отмечают, что поставки из РБ (Республики Беларусь) за последний год выросли в десять раз. Однако Россельхознадзор выразил обеспокоенность в связи с тем, что под видом белорусских поставок в Россию идут экзотические фрукты из государств, попавших под продовольственное эмбарго. РФ (Российская Федерация) ввела продовольственное эмбарго в августе 2014 года. Сайт Россельхознадзора свидетельствует, что с тех пор прекратились поставки фруктов из государств, которые традиционно входили в первую десятку поставщиков - Италии, Испании, Греции. Одновременно в десять раз выросли объемы поставок из Беларуси. В связи с этим чиновники РФ полагают, что под видом белорусской экзотической растительной продукция поступает в Россию из третьих государств, прежде всего из тех, которые попали под продовольственное эмбарго. Удивляет позиция Главной государственной инспекции по семеноводству, карантину и защите растений Беларуси, которая на запросы РФ об этом отвечает, что учет растительной продукции, которая производится в Беларуси, не относится к ее компетенции. Растет новый виток напряжения между Украиной и Россией. Поскольку Украина присоединилась к санкциям против Российской Федерации – экономическим, финансовым, в России приняли решение о введении... оборонительных мер в виде продовольственного эмбарго. Решение имеет отсроченный характер. Оно отсрочено до 1 января 2016 года. Россия в одностороннем порядке стремится «защитить свой рынок от неконтролируемого доступа товаров через таможенную территорию Украины, товаров из третьих стран, прежде всего из стран Евросоюза». За год, пока в России действует пищевое эмбарго

на западные продукты, Беларусь более чем вдвое увеличила поставки фруктов. Беларусь завезла в Россию 672,1 тыс. тонн фруктов, хотя за год до того поставки фруктов составляли 325,1 тыс. тонн. В частности, поставки груш увеличились почти в три раза — до 96 тыс. тонн; яблок — на 96% (337 тыс. тонн); цитрусовых — на 60% (до 27 тыс. тонн). Киви в Беларуси не растут, но наша страна вышла на первое место по поставкам этих фруктов в Россию. Их прирост составил 151% при объеме 10 тыс. тонн. Всего Россия импортировала 53 тыс. тонн киви. Помимо Беларуси после введения российского эмбарго значительно увеличились объемы поставок фруктов Турция и Сербия. Европейский союз собирается продлить экономические санкции, наложенные на Россию. Рассматриваются три возможных варианта продления санкций. Это может быть продление ограничительных мер на полгода, год или только на три-четыре месяца. Нынешний срок санкций истекает в конце января 2016 года. Следовательно, вопросов в рассматриваемой сфере, немало, которые требуют скорейшего разрешения. Качество и безопасность продовольственных товаров - важный фактор гарантирования благополучия жителей государства. Сегодня потребители способны выбрать (при условии, безусловно, наличия денег) из всего спектра продуктов питания те, которые им представляются наиболее отвечающими параметрам качества и безопасности. Субъекты хозяйствования в свою очередь прилагают все усилия для максимального удовлетворения запросов потребителя в данной сфере, в первую очередь, устанавливая, развивая системы контроля изготавливаемой ими продукции. Выходя на зарубежные рынки, национальные производители должны серьезнее относиться к вопросам качества, безопасности представляемой продукции. Это вызвано соответствующими нормативно-правовыми актами зарубежного государства, регулирующего доступ иностранных товаров на рынок. При поставках за рубеж следует осознавать, что не только и не столько речь идет о репутации отдельной компании, а об имидже всего государства. В современных условиях выход на новые рынки сбыта, в том числе в государства Европейского союза - один из приоритетных для всех постсоветских государств, в том числе и для Беларуси. Для нас весьма важно (причем, уже давно) диверсифицировать экспорт продовольственных товаров (сегодня более половины объема продовольственных товаров экспортируется в РФ). Необходимо стремиться к увеличению поставок названной продукции в ЕС. В связи с этим представляется важным повышение знаний всех заинтересованных лиц о требованиях зарубежного законодательства по безопасности пищевой продукции. Рассмотрим важные с этой точки зрения нормативные документы Европейского союза.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> См.: Нормативные документы Европейского союза

Основополагающим документом Европейского союза в сфере безопасности пищевой продукции является регламент № 178/2002 Европейского парламента и Совета Европейского союза от 28 января 2002 года. Данный регламент призван установить общие принципы и требования в продовольственном праве, общие понятия пищевого законодательства на уровне ЕС, а также обеспечить последовательный подход в развитии национального пищевого законодательства государств, входящих в ЕС. Регламентом учрежден Европейский орган по безопасности пищевых продуктов (EFSA). Регламенты, принимаемые институтами ЕС, являются актами прямого действия, то есть с момента утверждения Советом (Европейской комиссией, Советом совместно с Европарламентом) и вступления в силу регламента ЕС, содержащиеся в нем положения становятся непосредственно действующим правом на всей территории Евросоюза, обязательными для государств-членов, и соответственно для их физических и юридических лиц. В соответствии с нормами регламента № 178/2002 пищевые продукты — это все вещества или продукция, которые предназначены или, исходя из здравого смысла, подразумевается, что они предназначены для употребления человеком в пищу в переработанном, частично переработанном или непереработанном виде. К пищевым продуктам отнесены, в том числе напитки, жевательная резинка, а также все вещества, включая воду, которые добавляют в пищевые продукты при их изготовлении, переработке или обработке. К пищевым продуктам не отнесены: кормовые средства; живые животные, если они не приготовлены для потребления человеком в пищу; растения до сбора урожая; лекарственные средства в значении Директив 65/65/ЕЭС и 92/73/ЕЭС Совета; косметические средства в значении Директивы 76/768/ЕЭС Совета; табак и табачные изделия в значении Директивы 89/622/ЕЭС Совета; наркотические и психотропные вещества в значении Конвенции ООН о наркотических веществах и Конвенции ООН о психотропных веществах; отходы и загрязняющие примеси. Регламент № 178/2002 вводит понятие «продовольственное право» (англ. food law), к которому относит систему норм о безопасности, распространяющих свое действие, как на пищевые продукты, так и на кормовые средства. К последним относят вещества, продукты или добавки переработанные, частично переработанные или непереработанные, которые предназначены для скормливания животным. Данный Регламент применим ко всем стадиям производства, переработки и реализации пищевых продуктов и кормов, за исключением тех, что предназначены для домашнего потребления. Его основная цель — обеспечить свободный оборот безопасных пищевых продуктов и кормов в ЕС, здоровье и благополучие граждан. При этом в регламенте идет речь именно о безопасности пищевой продукции (safety), а не ее качестве

(quality). С точки зрения терминологии, безопасность возможно определить как состояние, при котором продукт не представляет опасности для жизни и здоровья человека, а качество — как степень достоинства, ценности, пригодности, соответствия тому, какой этот продукт должен быть. Следовательно, применительно к пищевой продукции понятие безопасности образует минимально допустимые требования, которые гарантируют пригодность и безвредность этой продукции для человека.

## ***2. Сотрудничество государств в сфере обеспечения качества и безопасности продовольственной продукции***

В Регламенте № 178/2002 определены основополагающие начала, общие принципы продовольственного права ЕС (так называемые общие горизонтальные принципы), которыми государства — члены ЕС должны руководствоваться при разработке и реализации своей продовольственной политики.

Принцип 1. Анализ риска предусматривает, что для обеспечения высокой степени защиты жизни и здоровья человека пищевое законодательство ЕС должно основываться на системе анализа риска. Под анализом риска понимают процесс, состоящий из трех взаимосвязанных этапов: оценки рисков, управления рисками и информирования о рисках. Под оценкой рисков понимается научный процесс, который охватывает выявление опасностей, их характеристику, оценку проявления, а также характеристику рисков. Управление рисками заключается в том, чтобы во время консультации с заинтересованными сторонами взвесить все «за» и «против» всевозможных решений, учесть оценку рисков и при необходимости выбрать надлежащие превентивные и контрольные меры. И, наконец, информирование о рисках — это интерактивный обмен информацией и мнениями об опасностях и рисках между субъектами, ответственными за оценку и управление рисками, потребителями, предприятиями пищевой промышленности, научными кругами и иными заинтересованными сторонами. Причем, несмотря на определенную близость, синонимичность терминов в русском языке «риск» и «опасность», в регламенте № 178/2002 определяется понятие риска как вероятность и серьезность пагубных последствий для здоровья ввиду наличия опасности, а опасности — как биологический, химический или физический компонент, присутствующий в пище или кормах и способный иметь пагубные последствия для здоровья, либо состояние этих продуктов или кормов, способное иметь аналогичные последствия.

Принцип 2. Принципы предосторожности  
В отдельных случаях, когда согласно имеющейся информации установлена возможность вредного воздействия на здоровье, но научными данными это еще не подтверждено, могут быть предприняты

временные меры по управлению риском до поступления дальнейшей научной информации для проведения более широкой оценки такого риска. Однако такие меры должны быть адекватными, соразмерными и не ограничивать торговлю больше, чем это необходимо для достижения целей регламента. Данные меры нужно пересмотреть в разумный срок, исходя из характера установленного риска.

#### Принцип 3. Защита интересов потребителей.

Пищевое законодательство ЕС направлено на защиту интересов потребителей и на предоставление им возможности делать компетентный выбор в отношении потребляемых пищевых продуктов. При этом должны быть предотвращены: мошенническая или обманная практика; подделка продовольственных товаров; любая иная практика, способная ввести потребителя в заблуждение.

Принцип 4. Принцип прозрачности настоящего Регламента подчеркивает важную роль общественности, неправительственных организаций, отраслевых объединений. При разработке, оценке и пересмотре пищевого законодательства должны проводиться открытые консультации с общественностью (непосредственно либо через представительные организации), за исключением случаев, когда неотложность вопроса не позволяет сделать это. Кроме того, если существуют достаточные основания подозревать, что пищевой продукт или корм может представлять риск для здоровья, государственные органы в зависимости от характера, серьезности и масштабов риска принимают надлежащие меры по информированию населения об этом. Они предоставляют как можно более полное описание продукта или корма, риска, который он может представлять, и мер, которые принимаются или в ближайшее время будут приняты для предотвращения, сокращения или устранения такого риска. Одним из важнейших требований продовольственного права ЕС является запрет на введение в оборот опасных пищевых продуктов (ст. 14 регламента № 178/2002). Пищевые продукты считаются опасными в том случае, если они вредны для здоровья и/или непригодны для потребления человеком в пищу. Для того чтобы определить, является ли пищевой продукт опасным, учитываются: нормальные условия использования пищевого продукта потребителем и на каждом этапе производства, переработки и сбыта, а также предоставленная потребителю информация, в том числе содержащаяся на этикетке или иная обычно имеющаяся у потребителя относительно предупреждения вредных последствий, свойственных определенному продукту или определенной категории продуктов. Чтобы установить, является ли продукт вредным для здоровья, учитываются: возможное немедленное и/или временное и/или длительное воздействие пищевого продукта на

здоровье не только потребителя, но и на последующие поколения; возможное кумулятивное токсическое воздействие; особая медико-санитарная восприимчивость, связанная с состоянием здоровья определенной группы потребителей, в случае если продукт предназначен для этой группы потребителей.

При решении вопроса, является ли пищевой продукт непригодным для потребления человеком в пищу, следует учитывать, стал ли этот продукт непригоден для потребления по причине загрязнения (внешнего или имеющего иное происхождение) либо вследствие гниения, порчи или разложения. Важно отметить, что если опасный пищевой продукт входит в состав партии товаров, принадлежащих к одной и той же категории или соответствующих одинаковому описанию, то все изделия данной партии также предполагаются опасными, кроме случаев, когда детальная оценка покажет отсутствие доказательств опасности остальной части партии. Кроме того, продовольственное право ЕС запрещает размещение на рынке или вскармливание животных небезопасными кормами. Корма считаются опасными, если они: наносят вред здоровью животных или людей; делают производимые из животных продукты опасными для потребления в пищу. Вся партия таких кормовых средств будет признана опасной, если в ней обнаружена часть кормов, не соответствующих установленным требованиям. В ЕС обязанность по обеспечению соответствия пищевых продуктов и кормов требованиям пищевого законодательства и контролю за соблюдением этих требований возложена не на государственные органы, а на самих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и реализацию пищевых продуктов и кормов (так называемых операторов пищевого бизнеса). Среди основных обязанностей операторов пищевого бизнеса регламент № 178/2002 указал на обеспечение ими прослеживаемости на всех стадиях производства, переработки и сбыта пищевых продуктов и кормов. Под прослеживаемостью понимается способность на всех этапах производства, переработки и сбыта проследить историю движения пищевых продуктов и кормов, а также животных, служащих для получения пищевых продуктов, и других веществ, которые предназначены или предполагается, что предназначены для переработки в пищевом продукте или кормовом средстве.

Операторы пищевого бизнеса должны быть способны предоставить компетентным органам информацию о каждом лице, от которого они получили пищевой продукт, кормовое средство, животное, служащее для получения пищевого продукта, или другое вещество, а также о каждом лице, кому они произвели поставку («шаг назад, шаг вперед»). Операторы обязаны располагать системами и процедурами документирования, которые обеспечивают возможность предоставлять соответствующую информацию компетентным

органам по их требованию. Также предусмотрено, что пищевые продукты или корма, находящиеся в обороте на территории ЕС, должны быть обозначены или маркированы с помощью необходимой информации для облегчения прослеживаемости. Операторы пищевого бизнеса отвечают за безопасность не только производимой ими пищевой продукции. Они также в ответе за продукцию, которую ввозят и поставляют на рынок ЕС. В частности, если оператор пищевого бизнеса установил или у него есть достаточные основания полагать, что ввезенный, произведенный, переработанный, изготовленный или проданный им товар не соответствует требованиям безопасности, он незамедлительно начинает процесс по отзыву этого пищевого продукта с рынка независимо от того, на какой стадии реализации он находится. Если продукт уже дошел до потребителя, оператор информирует покупателя о причинах отзыва и при необходимости отзывает товар, если иных мер для обеспечения высокого уровня защиты здоровья недостаточно.

Об отзыве продукции в обязательном порядке должны быть проинформированы компетентные органы, которые в свою очередь, исходя из уровня угрозы, могут уведомить другие государства ЕС о возникшем риске через Систему быстрого предупреждения ЕС (RASFF). Система быстрого предупреждения (RASFF) создана в форме сети для оперативного обмена информацией о возможных рисках в рамках пищевого рынка ЕС. В данную сеть входят 27 государств — членов ЕС, Исландия, Лихтенштейн и Норвегия, Европейская комиссия, Европейский орган по безопасности пищевых продуктов (EFSA). Общий принцип работы RASFF заключается в следующем: при появлении информации о риске для здоровья человека, исходящего от продуктов питания или кормов, ее немедленно сообщают Комиссии по системе быстрого предупреждения. Комиссия в свою очередь должна безотлагательно передать эту информацию остальным членам сети. Установлено также и правило обратной связи, когда государство, принявшее информацию, обязано сообщить Комиссии обо всех принимаемых на ее основе мерах. Комиссия в свою очередь должна данную информацию незамедлительно передать другим участникам RASFF. Регламентом № 178/2002 предусмотрено учреждение Европейского органа по безопасности пищевых продуктов (далее — орган по безопасности). В его задачи входит консультирование, а также научная и техническая поддержка Европейской комиссии во всех отраслях, которые прямо или косвенно влияют на безопасность пищевых продуктов и кормов в ЕС. Орган по безопасности выступает в качестве независимой рекомендательной инстанции и тем самым содействует бесперебойной работе внутреннего рынка. Он дает научные заключения в спорных вопросах, чтобы органы Евросоюза или государства-члены могли принять необходимые для обеспечения пищевой безопасности решения по управлению рисками

исходя из фактических обстоятельств дела. Орган выносит научные заключения: по запросу Европейской комиссии в отношении любого вопроса, относящегося к его компетенции, а также во всех случаях, когда законодательство предусматривает проведение консультации с этим органом; по собственной инициативе в отношении любого вопроса, относящегося к его компетенции. Орган по безопасности представляет собой также независимый источник информирования о рисках с целью укрепления доверия потребителей. Он предоставляет независимые научные обзоры о безопасности и иных аспектах общей цепи пищевой продукции и кормовых средств, а также содействует в информировании общественности по вопросам питания в рамках программы ЕС в области здравоохранения. Европейский орган по безопасности пищевых продуктов (EFSA) создан в январе 2002 года со штаб-квартирой в г. Парма, Италия. В его штате более 400 сотрудников и 1500 внешних консультантов. За время своей деятельности орган по безопасности предоставил более 2000 научных заключений.<sup>2</sup> Законодательство ЕС о безопасности продуктов питания: «Пакет гигиены». «Пакетом гигиены» называется совокупность нормативных актов ЕС, определяющих общие гигиенические требования к пищевой продукции, производимой либо ввозимой в ЕС. Важнейшими документами, входящими в данный пакет, являются: Регламент № 852/2004 Европейского парламента и Совета о гигиене пищевой продукции; Регламент № 853/2004 Европейского парламента и Совета об особых правилах гигиены для продуктов животного происхождения; Регламент № 854/2004 Европейского парламента и Совета об особых правилах организации официального контроля продуктов животного происхождения; Регламент № 882/2004 Европейского парламента и Совета об особых правилах проверки соблюдения законодательства о пищевых продуктах и кормах для животных, охране здоровья и благополучии животных. Данные регламенты разработаны в развитие регламента № 178/2002 и охватывают почти все вопросы безопасности пищевой продукции по всей цепочке ее производства и реализации. Они обеспечивают необходимое нормативное регулирование, которое позволяет построить систему пищевой безопасности по принципу «от фермы к столу» (from farm to fork), означающий подход, при котором гарантируется прозрачность и прослеживаемость по всей линии производства пищевой продукции, — от поставки продовольственного сырья до реализации продуктов питания конечному потребителю. Регламент № 852/2004 устанавливает общие правила по гигиене пищевых продуктов для участников хозяйственной деятельности в сфере пищевых продуктов (организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и реализацию пищевых продуктов). Этот регламент также

<sup>2</sup> EFSA: Официальный сайт - <http://www.efsa.europa.eu>

определяет главные обязанности организаций и предпринимателей (операторов пищевого бизнеса) в сфере гигиены пищевых продуктов, создает основы для обмена наилучшей практикой между ними и ставит данный процесс под контроль Европейского органа по безопасности пищевой продукции. Регламент состоит из 18 статей и приложений I и II. В приложении I установлены правила, применяемые к первичному производству продукции, в приложении II — общие требования, применяемые ко всем операторам пищевого бизнеса, за исключением первичного производства. Регламент № 852/2004 заменил Директиву 93/43/ЕЭС, регулировавшую отношения в сфере гигиены пищевых продуктов в ЕС ранее. Соответственно отменены все национальные нормативные акты, которые были приняты с целью выполнения ее положений. Причем, Директива — тип законодательного акта ЕС, который в отличие от регламента или постановления, являющихся инструментами прямого действия, вводится через национальное законодательство и требует, чтобы государства — члены ЕС в определенный срок приняли меры, направленные на достижение указанных в ней целей. Регламент устанавливает общие правила по гигиене пищевых продуктов для операторов пищевого бизнеса исходя из следующих базовых принципов: Основная ответственность за безопасность пищевых продуктов возлагается на самих операторов пищевого бизнеса. Пищевую безопасность необходимо обеспечивать по всей пищевой цепи, начиная с первичного производства.

Для продуктов, которые не могут храниться при температуре окружающей среды, в особенности для замороженных, важно поддерживать цепь холодильного хранения. Обязательное введение процедур, основанных на принципах НАССР, наряду с применением надлежащей гигиенической практики должно усилить ответственность операторов пищевого бизнеса. Руководства по надлежащей гигиенической практике, которые должны быть разработаны на национальном уровне и уровне сообщества, являются важным инструментом, чтобы помочь операторам пищевого бизнеса на всех стадиях пищевой цепи добиться соответствия правилам пищевой гигиены и применять принципы НАССР. Необходимо установить микробиологические критерии и требования по контролю температуры, основанные на научной оценке риска. Необходимо обеспечить, чтобы импортируемые пищевые продукты соответствовали по меньшей мере такому же гигиеническому стандарту, как пищевые продукты, произведенные в ЕС, или эквивалентному стандарту. Система управления безопасностью пищевых продуктов НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Points) призвана обеспечить контроль в любой точке процесса производства, хранения и реализации продукции, где могут возникнуть опасности. При этом особое внимание обращено на критические контрольные точки, в которых риски, связанные с

употреблением пищевых продуктов, могут быть предотвращены, устранены или снижены. ряд исключений из сферы действия регламента № 852/2004. В частности, он не должен применяться к: первичному производству для личного домашнего использования; домашнему приготовлению, обработке и хранению пищевых продуктов для личного потребления; прямой поставке малых количеств первичных продуктов производителем конечному потребителю или в местные предприятия розничной торговли, снабжающие непосредственно конечного потребителя, и другому. К последней категории продуктов на практике относят, например, сырье (овощи, фрукты, сырое молоко), которое реализуется фермерскими хозяйствами или местными рынками, местными магазинами розничной торговли для прямой продажи конечному потребителю или местным организациям. Кроме того, к этой категории также относят дикорастущие продукты, такие как грибы и ягоды, которые собирают частные лица для реализации конечному потребителю или в местные объекты розничной торговли для прямой продажи потребителям или местным ресторанам. Регламентом № 852/2004 предусмотрено, что государства — члены ЕС могут дополнительно расширить понятие «малое количество» и ввести в национальное законодательство правила, необходимые для обеспечения гарантированной безопасности пищевых продуктов (в основе подхода должна лежать оценка риска). Важным фактором для правильной реализации нормативно-правовых актов и исключения различных конфликтных ситуаций (о которых уже говорилось выше) является единое их толкование, понимание. В связи с этим терминологии Регламента № 852/2004 уделено достаточное внимание. В пункте 1 статьи 2 Регламента № 852/2004 приведено определение сырья (primary products). Так, сырье — это продукты первичного производства, включая продукты растениеводства, скотоводства, охоты и рыболовства. К сырию относятся: продукты растительного происхождения, т. е. зерно, фрукты, овощи, травы, грибы; продукты животного происхождения, т. е. яйца, сырое молоко, мед, рыбная продукция, живые двусторчатые моллюски; продукты, собранные в дикой среде растительного или животного происхождения, т. е. грибы, ягоды, улитки. Определения, установленные в регламенте (ЕС) № 178/2002, также подлежат правильному применению. Так, определение первичного производства содержится в статье 3 (17) данного регламента. Этот термин означает производство, разведение или выращивание сырьевой продукции, включая уборку урожая, производство молока и разведение сельскохозяйственных животных до их убоя и т. п. Правила, применяемые к первичному производству, установлены в пункте I (1) части «А» приложения I регламента № 852/2004. Сырье может быть переработано в фермерском хозяйстве. Подобные операции не относятся к первичному производству, следовательно, должны

соответствовать требованиям к гигиене пищевых продуктов приложения II регламента № 852/2004, а в отношении продуктов животного происхождения — регламента № 853/2004. В руководстве по применению определенных положений регламента (ЕС) № 852/2004 по гигиене пищевых продуктов указано, что если в приложениях к регламенту используется терминология «если необходимо», «если уместно», «адекватный» или «достаточный», то организация, участвующая в пищевой цепи, может сама решать, является ли требование необходимым, уместным, адекватным или достаточным для достижения целей Регламента (ЕС) № 852/2004. На основании пункта 2 статьи 6 Регламента № 852/2004 установлено требование о регистрации компетентным органом объектов производства, переработки или реализации, которые находятся под контролем операторов пищевого бизнеса. Важно подчеркнуть, что речь идет именно о регистрации объектов (магазинов, линий производств и т. п.), а не самих операторов пищевого бизнеса (т. е. юридических лиц и предпринимателей). Цель регистрации - получить необходимую информацию о данных объектах для проведения их официального контроля компетентными органами государств-членов. Компетентные органы государств-членов вводят соответствующие процедуры подачи заявки на регистрацию объектов, контролируемых операторами пищевого бизнеса (это определено статьей 31 регламента № 852/2004). Установлено, что регистрация должна быть простой процедурой, при которой в компетентный орган сообщается лишь адрес объекта и вид деятельности. Если такая информация уже имеется в иных источниках (регистрация в экологических, ветеринарных или иных административных целях), то она может применяться и в целях обеспечения гигиены пищевых продуктов. В отличие от процедуры регистрации, одобрение объекта, находящегося под контролем оператора пищевого бизнеса, предполагает посещение этого объекта компетентными органами страны-участницы и его одобрение до начала функционирования объекта. Процедура одобрения предусматривается для объектов производства, переработки и реализации пищевой продукции животного происхождения, гигиенические требования к которой определены регламентом № 853/2004. Каким образом определить, например, нужна ли регистрация или одобрение для объекта розничной торговли — мясной лавки? В соответствии с пунктом 2 статьи 6 Регламента № 852/2004 оператор пищевого бизнеса должен зарегистрировать каждый находящийся под его контролем объект производства, переработки и реализации пищевой продукции. То есть, мясная лавка должна пройти процедуру регистрации. Что касается одобрения, то согласно пункту 3 статьи 6 Регламента № 852/2004 оно требуется, если это предусмотрено регламентом № 853/2004 в отношении продуктов животного происхождения. Но данный регламент по общему правилу не распространяет свое

действие на объекты розничной торговли (retail establishments). Следовательно, мясная лавка, в которой мясо и мясные продукты реализуются населению (то есть конечным потребителям), не подлежит процедуре одобрения. Вместе с тем пищевое законодательство ЕС позволяет государствам-членам вводить процедуру одобрения иных объектов, для которых согласно регламентам № 852/2004 и 853/2004 одобрение не требуется.

Пунктом 1 статьи 5 Регламента № 852/2004 установлена обязательность для операторов пищевого бизнеса системы на основе НАССР, которая базируется на принципах и процедурах, призванных обеспечить безопасность пищевой продукции. В основополагающем регламенте № 178/2002 принципы, на которых строится эта система, прямо не указаны. Однако в нем определено важное условие для полноценной реализации данной системы, а именно: закреплена обязательная на всех стадиях производства, переработки и сбыта прослеживаемость пищевых продуктов или веществ, которые предназначены (или предполагается, что они предназначены) для переработки в пищевой продукт. Принципы НАССР определены в регламенте № 852/2004.

К ним относятся: Проведение анализа опасных факторов. Определение критических контрольных точек (ККТ). Установление критических пределов для каждой ККТ. Установление процедур мониторинга ККТ. Разработка корректирующих действий. Установление процедур проверки (верификации). Установление процедур учета и ведения документации. Согласно пункту 4 статьи 5 Регламента № 852/2004 операторы пищевого бизнеса должны: предоставить компетентным органам подтверждение того, что в организации внедрена система, основанная на принципах НАССР; обеспечить своевременное обновление документов, в которых описываются разработанные для функционирования системы НАССР процедуры; сохранять все иные документы и записи в течение установленного срока. Кроме того, регламент № 852/2004 говорит о гибкости системы НАССР. Установлено, что требования этой системы должны обеспечить необходимую гибкость, чтобы применяться к любым ситуациям, в том числе и к малому бизнесу. В частности, в отношении хранения документов по реализации НАССР субъектами малого предпринимательства определено, что это требование не должно возлагать на малый бизнес необоснованные затраты. Методология НАССР не требует от организаций, участвующих в пищевой цепи, соответствия правилам или применения процедур, которые не подходят или не адаптированы к их деятельности, и позволяет продолжать использовать традиционные методы производства, о которых речь шла выше. Также признается, что для производства отдельных пищевых продуктов невозможно определить критические контрольные точки. В таких случаях надлежащая гигиеническая практика (GHP) может заменить мониторинг ККТ. Европейская комиссия

опубликовала руководство, разъясняющее основные возможности гибкости в отношении внедрения процедур HACCP.<sup>3</sup> Согласно Регламенту № 852/2004 предусматривается разработка на национальном уровне и на уровне сообщества руководств по надлежащей гигиенической практике и по применению принципов HACCP, которые должны помочь предприятиям внедрить процедуры HACCP, адаптированные к особенностям их производства. Данные руководства могут применяться операторами пищевого бизнеса на добровольной основе. Следует отметить, что обязательное использование системы, основанной на принципах HACCP, не заменяет официальный государственный надзор, а является основой для производственного контроля (самоконтроля). Особую роль среди нормативных актов ЕС в сфере пищевой безопасности занимают так называемые Регламенты официального контроля: регламент № 882/2004 Европейского парламента и Совета об официальных проверках по соблюдению законодательства о пищевых продуктах и кормах, правилах по здоровью и содержанию животных и регламент № 854/2004 Европейского парламента и Совета об особых правилах организации официального контроля продуктов животного происхождения. Регламент № 882/2004 является основополагающим документом в сфере контроля, им учреждается основа для создания национальных систем контроля, которые улучшат качество контроля и, следовательно, повысят уровни безопасности пищевых продуктов во всем Европейском союзе. Регламент № 854/2004 носит более специализированный характер - устанавливает особые правила организации официального контроля за продукцией животного происхождения, распространяется лишь в отношении деятельности и лиц, к которым применяется регламент ЕС 853/2004. Регламент ЕС 853/2004 устанавливает особые правила по гигиене пищевых продуктов животного происхождения. Эти правила дополняют правила регламента (ЕС) № 852/2004 и применяются к необработанным и обработанным продуктам животного происхождения. Действия регламента не распространяются на розничных торговцев. Регламент № 882/2004 устанавливает, что страны — участницы ЕС должны обеспечить соблюдение требований пищевого законодательства юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность в сфере пищевого бизнеса. Для этой цели им необходимо организовать систему официального контроля. При этом официальный контроль означает любую форму контроля, который проводит компетентный орган либо ЕС. Как правило, официальный контроль организован в соответствии со спецификой каждого государства. Во многих странах-участницах контроль распределяется между центральными и

местными властями, но в этом случае, согласно положениям регламента, должна быть обеспечена эффективная и действенная координация между всеми компетентными органами власти, которые задействованы в проведении официального контроля.

Так, Закон о пищевых продуктах и потребительских товарах Германии был приведен в соответствие с требованиями пищевого законодательства ЕС. В связи с тем, что Германия административно состоит из 16 провинций, для каждой были установлены методы официального контроля за пищевой продукцией (с учетом руководящих документов, выданных Федеральным министерством продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей), а сам контроль осуществляется местными административными органами.

Виды официального контроля. Регламент № 882/2004 указывает на несколько методик осуществления официального контроля. В частности, установлена возможность проведения рутинных (routine surveillance checks) и более интенсивных проверок, таких как инспектирование (inspections), верификация (verifications), аудит (audits), мониторинг, взятие проб и их анализ (sampling and the testing of samples). Инспектирование означает исследование продуктов питания, кормов, здоровья животных и правил их содержания с целью проверки на соответствие требованиям пищевого законодательства. Верификация означает проверку путем исследования и рассмотрения соответствующих доказательств выполнения определенных требований. Аудит означает систематическое и независимое исследование, имеющее своей целью установление соответствия действий и связанных с ними результатов запланированным мероприятиям, а также эффективности этих мероприятий и соответствия их достижению целей. Мониторинг означает осуществление запланированного ряда наблюдений и измерений с целью получения информации об их соответствии требованиям пищевого законодательства. Взятие проб означает взятие пищевого продукта, корма или другого вещества (в том числе из окружающей среды), относящегося к производству, переработке и реализации, с целью их проверки при помощи анализа на соответствие требованиям пищевого законодательства. Регламенты контроля предоставляют государствам-членам свободу действий в принятии решений по поводу того, какой служебный персонал является самым подходящим для проведения ревизий, инспектирования предприятий и других видов проверок. Важно отметить, что для надлежащей реализации всех этих методов требуется соответствующая подготовка сотрудников, ответственных за проведение официальных проверок. В частности, инспекторы при проверке помещения должны изучить: объект и прилегающие к нему окрестности; оборудование, сооружения, машинное оборудование, транспорт; сырье, компоненты, технологические добавки и

<sup>3</sup>[http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance\\_doc\\_haccp\\_en](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_haccp_en)

другие вспомогательные продукты, используемые для подготовки и производства кормов и пищевых продуктов; полуфабрикаты; материалы и изделия, предназначенные для контакта с пищевыми продуктами; продукты и процессы очистки и обслуживания, пестициды; маркировку, презентации и рекламу; санитарно-гигиенические условия на предприятиях по производству кормов и пищевых продуктов; наличие внедренных процедур надлежащей производственной практики (GMP), надлежащей гигиенической практики (GHP), надлежащих методов ведения сельского хозяйства (GFP), HACCP и оперативного контроля в соответствии с законодательством ЕС и конкретными руководящими документами.

Подготовка также необходима в целях обеспечения единого порядка принятия решений компетентными органами, в частности, в отношении реализации принципов анализа опасных факторов и критических контрольных точек (НАССР). В системе функционирования НАССР выделяют два уровня управления: самоконтроль, или производственный контроль, который осуществляется самим производителем. Цель этого контроля заключается в обеспечении функционирования системы безопасности и получении подтверждения того, что эта система подходит для конкретного производства. официальный контроль системы НАССР. Его целью является проверка эффективности внедренной системы, основанной на НАССР, и оценка выполнения требований законодательства. Контроль осуществляют официальные инспекторы соответствующих органов государств — членов ЕС.

Регламент № 882/2004 не устанавливает периодичность осуществления официального контроля. Однако предусмотрено, что частота проведения проверок должна быть регулярной и пропорциональной имеющемуся риску, принимая во внимание результаты ревизий, проводимых операторами пищевого бизнеса в рамках программ контроля системы НАССР или программ по обеспечению безопасности, предназначенных для обеспечения выполнения требований пищевого законодательства. В случае подозрения на несоблюдение данного законодательства должны проводиться внеплановые проверки. Они могут быть в любое время, даже при отсутствии подозрений на несоблюдение норм законодательства (а это нам представляется не совсем оправданным). Установлено, что все виды проверок, за исключением аудита, проводятся без предварительного предупреждения субъекта хозяйствования. Смушает Вместе с тем государства — члены ЕС должны разработать и внедрить многолетние национальные планы контроля в соответствии с широкими руководящими принципами, разработанными на уровне ЕС. Таким образом, официальный контролирующий орган самостоятельно составляет ежегодный план проверок объектов на основе оценки рисков каждого объекта. В Австрии официальный контроль осуществляется через

административные органы девяти провинций в соответствии с Национальным планом проверок, который составлен и контролируется австрийским Агентством по безопасности пищевой продукции (AGES), в Швеции — Национальной продовольственной инспекцией, окружными административными советами, другими органами государственной власти и муниципалитетами в соответствии с постановлениями, принятыми правительством, и планом, составленным Национальной продовольственной инспекцией.

Указанное единообразие в подходе на уровне ЕС облегчает контроль, осуществляемый инспекционными службами Европейской комиссии (например, Бюро по продовольствию и ветеринарии Генерального директората Европейской комиссии по здравоохранению и защите прав потребителей, а также других органов непосредственно под руководством ЕС), и соблюдение странами-членами критериев, установленных ЕС, при проведении проверок.

Полномочия проверяющих. Согласно статье 54 регламента № 882/2004 в случаях, когда национальный контролирующий орган выявляет несоблюдение оператором пищевого бизнеса норм законодательства, он должен принять меры по обеспечению устранения этих нарушений.

При определении того, какие меры следует предпринять, компетентный орган принимает во внимание характер несоблюдения норм законодательства, а также то, имелись ли факты несоблюдения оператором законодательства в прошлом.

Целью контрольной деятельности в ЕС является поддержка операторов пищевого бизнеса и предоставление им возможности повысить безопасность своей продукции и в то же время не допустить попадания к потребителям пищевых продуктов, в отношении которых доказано, что они являются опасными. Поэтому при наложении санкций контролирующие органы принимают во внимание не только возможный риск для здоровья населения от действий оператора и информацию о предыдущем сотрудничестве с ним, но также и степень выявленных нарушений. Серьезным нарушением пищевого законодательства является отсутствие регистрации или лицензии; обнаружение в пищевой продукции потенциальных патогенных микроорганизмов или опасных химических элементов и т. п. Умеренные нарушения — это, например, наличие системы безопасности пищевых продуктов, но нерегулярное ведение определенной документации; необходимость в некотором ремонте (или замене) объекта и (или) нужного оборудования, что может быть выполнено в короткий срок, и др. В странах ЕС практика предоставления рекомендаций операторам пищевого бизнеса и информирование их в письменном виде о вопросах, связанных с обеспечением соблюдения законодательства, является частью традиционных подходов. Операторов пищевого бизнеса уведомляют в письменном виде о тех нарушениях, которые были

обнаружены инспектором в ходе визита, и предлагают им предоставить в соответствующую инспекцию отчет о мероприятиях, проведенных для устранения этих нарушений. В ряде стран ЕС по результатам проведенных проверок существуют электронные базы данных, которые дают возможность оператору пищевого бизнеса получить доступ к отчету по его предприятию (с помощью пароля, установленного специально для его предприятия) и внести туда данные по устранению нарушений. Из письма инспектора должно быть понятно, что оператору необходимо предпринять и почему это необходимо сделать. Несоблюдение указанных требований в течение установленного срока является правонарушением. Для того чтобы определить время для проведения каких-либо структурных изменений (реконструкции, переоборудования), инспектор должен обсудить это с представителями предприятия.

В Великобритании для устранения нарушений отводится как минимум 14 дней. Установлено, что максимальные пределы сроков зависят от риска для здоровья населения, характера проблемы и наличия решений по устранению нарушений. Таким образом, позитивным является, что проверки направлены, прежде всего, на устранение правонарушений, а не исключительно на наказание виновных. Если же контролирующий орган в соответствии с выводами инспектора выносит решение, что выявленные нарушения представляют серьезную угрозу для здоровья людей (или животных), то он отправляет заявление о возбуждении иска против данного оператора пищевого бизнеса в соответствующий местный суд в соответствии с положениями национального законодательства. Однако если существует неизбежный риск угрозы здоровью людей (или животных), контролирующий орган может принять решение немедленно — либо закрыть объект, либо запретить использование оборудования, способа или процесса производства. Кроме того, если торгово-промышленная пищевая компания не в состоянии предоставить достаточные гарантии относительно будущего производства, компетентным должностным лицом может быть инициирована процедура для аннулирования утверждения предприятия. Если оператор пищевого бизнеса многократно не выполняет требования инспектора, публично не обращает внимания на риски для здоровья потребителей или сознательно выпускает небезопасные пищевые продукты на рынок, то контролирующий орган может обратиться в суд с требованием назначения индивидуального наказания для владельца либо генерального директора предприятия, вплоть до лишения свободы. Так, Закон Швеции о пищевых продуктах содержит положение, согласно которому в экстремальных случаях инспекторы при выполнении ими своих обязанностей могут обратиться за помощью к полиции (в силу особых обстоятельств может появиться опасение, что эта мера не может быть выполнена без помощи

специально уполномоченного органа или при наличии исключительных причин).

Защита европейского рынка продуктов питания. В соответствии с законодательством ЕС пищевая продукция может быть запрещена для размещения на рынке (задержана), если она: не соответствует требованиям и условиям, которые были предписаны в соответствии с законодательством ЕС или национальными положениями; размещены в местах, которые не утверждены или зарегистрированы; содержит вещества, которые не были одобрены или были запрещены в ЕС; содержит вещества в объеме, который превышает установленные пределы. При этом задержание инспектором продуктов питания не должно применяться к изделиям, которые уже были четко определены (маркированы и хранятся отдельно от продуктов питания, которые будут выпущены на рынок) в качестве пищевых продуктов, не предназначенных для потребления человеком. Необходимо указать, что операторы пищевого бизнеса сами могут изъять из оборота на рынке те продукты, в отношении которых у них есть опасения, что они могут быть небезопасными или к ним имеются вопросы по качеству. В таких случаях инспекция не должна применять санкции против операторов пищевого бизнеса, так как они действуют в духе доброй воли и ведут себя как добросовестные операторы. Отзывы товаров, в том числе продуктов питания, в странах — членах ЕС, а также в США и Австралии являются обычной практикой и не пугают потребителя, а наоборот, вселяют уверенность в существующей системе контроля за безопасностью продуктов питания. Это обусловлено и тем, что для западного производителя репутация — его главный капитал. Прецедентов было немало, так, например, в конце 2010 года крупнейший производитель безалкогольных напитков компания Coca-Cola отозвала с американского рынка более 20 тысяч стаканов со своим логотипом из-за наличия в составе краски канцерогенного кадмия. Несмотря на то, что концентрация этого вещества была незначительной, представители Coca-Cola отметили, что компания нередко отзывает с рынка свою продукцию, если она не соответствует их стандартам качества, даже если нет риска для здоровья людей или соответствующего распоряжения властей. С одной стороны, безсомнения, это хорошо, что отзываются товары не соответствующие безопасности, а с иной, вызывает вопросы — почему у них это происходит нередко. Решение о задержании всей партии продукции требует тщательного рассмотрения инспектором, прежде чем он выдаст уведомление об этом. Задержанная пищевая продукция может оставаться на объекте оператора пищевого бизнеса только в случае, если инспектор уверен, что она не будет перенесена, использована для потребления человеком, а доказательства не будут уничтожены. В случае поступления информации от другого контролирующего органа, импортера, системы здравоохранения о том, что некоторые операторы пищевого бизнеса поставили на рынок продукты

питания, которые являются небезопасными, инспекторы могут действовать без предварительного осмотра и задерживать пищевую продукцию. Инспекторы в таких случаях производят проверки, берут пробы и (или) делают фотографии в качестве дополнительных доказательств.

Если опасные пищевые продукты уже поступили на рынок, то соответственный орган управления должен сделать публичное уведомление в средствах массовой информации о рисках для здоровья.<sup>4</sup> В настоящее время вся пищевая продукция, производимая на территории Таможенного союза (Беларуси, Казахстана России) или ввозимая в него извне, подлежит декларированию с выдачей декларации о соответствии Таможенного союза (этот документ подтверждает качество и безопасность пищевой продукции на всей территории Таможенного союза). Исключение составляют: Пищевая продукция, подлежащая государственной регистрации; Пищевая продукция, подлежащая ветеринарно-санитарной экспертизе; Уксус. Продукция из рыбы, на которую сейчас возможно только получение национальных документов Республики Беларусь (до вступления в силу технического регламента Таможенного союза «О безопасности рыбы и рыбной продукции»). Алкогольная продукция (пищевая продукция с объемной долей этилового спирта 7 % и более: водка, ликеро-водочные изделия, вино, в т.ч. шампанское, коньяк, бренди, кальвадос и другие напитки), на которую сейчас необходимо получение национальных сертификатов Республики Беларусь (до вступления в силу технического регламента Таможенного союза «О безопасности алкогольной продукции»). На продукцию предприятий общественного питания (кафе, кулинарии, столовые, рестораны и др.) также необходимо оформление деклараций о соответствии. С 27 августа 2015 года при ввозе в Беларусь ряда пищевых продуктов, произведенных не на территории ЕвразЭС (Евразийского экономического союза), в дополнение к декларации требуется получение санитарно-гигиенического заключения (СГЗ). Сроки действия получаемых документов: Свидетельство о государственной регистрации — бессрочно; Декларация: на партию — до 1 года, декларации на серийное производство — до 5 лет. Временный сертификат предназначен для растаможивания партии пищевой продукции и перемещения её на склад заявителя (цель — экономия средств, т.к. без временного сертификата пищевая продукция будет храниться на таможенном складе до момента получения сертификата). Окончательная стоимость работ рассчитывается по каждому виду продукции отдельно т.к. главным образом зависит от стоимости испытаний типовых образцов. «Типовой образец» — представитель группы пищевой продукции, изготавливаемой одним

изготовителем по одному техническому нормативному правовому акту, а также соответствующей одним и тем же установленным требованиям безопасности. Дополнительная услуга для производителей — разработка и регистрация Технических Условий (ТУ). Срок действия сертификата — 5 лет.

### **3. Вывод**

Таким образом, проведенные исследования и сравнительно-правовой анализ законодательства ТС, ЕЭП, ЕвразЭС, ЕС (и государств названных союзов) позволяет сделать выводы о равнозначных целях — благополучие потребителей, оптимальная защита их здоровья и безопасности. Вместе с тем представляется возможным, безусловно, с учетом национальных интересов наших государств, исследовать, а затем и применить позитивный опыт европейских и иных цивилизованных государств в сфере гарантирования качества, безопасности продовольственной продукции, который позволит обеспечить продовольственную безопасность государств, регионов, а в конечном итоге и планеты в целом. Подчеркиваем, что Беларуси нужны знания и опыт ЕС в сфере законодательства, новых технологий. Жизненно необходима гармонизация законодательства в сфере пищевой безопасности с нормами, принятыми в международной практике. Развитие всестороннего и взаимовыгодного сотрудничества со странами Европейского союза, считаем, позволит Беларуси выйти на более высокий новый уровень.

<sup>4</sup> Законодательство ЕС в области продовольственной безопасности.

# European Arrest Warrant and the Constitutional Court of the Czech Republic: EU Friendly interpretation of the Constitution

Libor Klimek

## Abstract

The paper deals with the European arrest warrant in the Czech Republic, in particular the implementation of the Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States. It is divided into three sections. The first section briefly introduces the implementation of the European arrest warrant into Czech national law. While the second section deals with the question submitted to the Czech Constitutional Tribunal, the third section analyses its opinions and rulings.

## Keywords

European arrest warrant, Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, national legislation on the European arrest warrant in the Czech Republic

## 1. Introduction

The legal basis of the European arrest warrant at the European Union level addressed for all Member States is the Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States<sup>1</sup> (hereinafter 'Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant'). Its purpose is to simplify and speed up the extradition procedures between the Member States of the European Union. The European Union was seeking to simplify the transfer of criminals between Member States. As a consequence, the extradition procedure was replaced by the surrender procedure.<sup>2</sup> However, constitutional conflicts prevented full application of the European arrest warrant throughout the European Union. Some of the national implementing provisions were found to be polemic in certain Member States, namely in Poland, Germany, the Czech Republic and Cyprus. As a consequence, the national constitutional courts had to rule on the compliance of national acts/laws implementing the European arrest warrant - or more precisely –

implementing the Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant.

The paper deals with the European arrest warrant in the Czech Republic, in particular the implementation of the Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant. It is divided into three sections. The first section briefly introduces the implementation of the European arrest warrant into Czech national law. While the second section deals with the question submitted to the Czech Constitutional Tribunal, the third section analyses its opinions and rulings.

## 2. Implementation of the European Arrest Warrant into Czech National Law: A Brief Overview

In the Czech Republic the provisions transposing the Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant were inserted into the Code of Criminal Procedure<sup>3</sup>. The implementing act<sup>4</sup> was adopted in July 2004 and entered into force in November 2004. Later a new legislation containing all mutual recognition instruments, including the European arrest warrant and repealing the former provisions in the Code of Criminal Procedure, was adopted, namely the Act No. 140/2013 Coll. on the International Judicial Co-operation in Criminal Matters<sup>5</sup> (however, for purposes of the work that act is not relevant).

## 3. A Question Submitted to the Constitutional Court

In November 2004 a proposal was delivered to the Constitutional Court of the Czech Republic (*Ústavní soud*) by a group of Members of Parliament from the Lower House and a group of Senators from the Senate for the annulment of, among others, the provisions of the Code of Criminal Procedure. However, the Constitutional Court ruled that the proposal to annul the Czech national legislation implementing the European arrest warrant was *rejected*.<sup>6</sup> Thus, it refused to annul the transposition law concerning the European arrest warrant. As pointed out by *Hamulák*, there did not stand in the background to the proceedings before the Constitutional Court any real

<sup>1</sup> Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13<sup>th</sup> June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States as amended by the Framework Decision 2009/299/JHA. OJ 2002 L 190/1.

<sup>2</sup> See: KLIMEK, L. (2015): *European Arrest Warrant*, Springer, Cham – Heidelberg – New York – Dordrecht – London; KLIMEK, L. (2011): *Surrender vs. Extradition: A Comparison Focused on Innovations of European Arrest Warrant*. pp. 139-150; KLIP, A. (2012): *European Criminal Law – An Integrative Approach*, p. 411.

<sup>3</sup> Act No. 141/1961 Coll. of 29<sup>th</sup> November 1961 on Criminal Procedure as Amended by Later Legislation.

<sup>4</sup> Act No. 539/2004 Coll. of 29<sup>th</sup> July 2004 amending Act No. 141/1961 Coll., Code of Criminal Procedure (Criminal Code) as Amended by Later Legislation and Certain Other Acts.

<sup>5</sup> Act of the Parliament of the Czech Republic of 20<sup>th</sup> March No. 140/2013 Coll. on the International Judicial Co-operation in Criminal Matters.

<sup>6</sup> Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic of 3<sup>rd</sup> May 2006 – Pl. ÚS 66/04.

person that would be related to the applying the European arrest warrant.<sup>7</sup>

In the opinion of the plaintiffs, implemented provisions of the ‘amended’ Code of Criminal Procedure violated the Charter of Fundamental Rights and Freedoms<sup>8</sup> (hereinafter ‘Czech Charter’), which has the same legal value as the Constitution of the Czech Republic, namely Article 14(4) and Article 39. Article 14(4) of the Czech Charter reads *no citizen may be forced to leave their homeland*. The plaintiffs argued that the government of the Czech Republic, when proposing the amendment to the Code of Criminal Procedure, also proposed an amendment to Article 14 of the Czech Charter, which under its amended version would read *a citizen may be surrendered to a Member State of the European Union for a criminal prosecution or to undergo a custodial sentence where this arises from the obligations of the Czech Republic as a Member State of the European Union, which cannot be restricted or ignored*. The proposed amendment to the Czech Charter was rejected by the Lower House. However, in spite of this fact the amendments to the Code of Criminal Procedure were passed by the Lower House. Moreover, the President of the Czech Republic vetoed the act amending the Code of Criminal Procedure<sup>9</sup> and argued that the amendments were unconstitutional. The Lower House over-ruled the President’s veto, securing a sufficient number of votes to pass the national law/acts. The act amending the Code of Criminal Procedure was subsequently signed by the President of the Lower House of Parliament and by the Prime Minister of the Czech Republic and promulgated in the Collection of Laws. In the opinion of the plaintiffs, without Czech Charter’s amendments, under the Code of Criminal Procedure it is not possible to surrender a Czech citizen to a European Union Member State for the purposes of conducting a criminal prosecution. The ‘new’ provisions on the European arrest warrant in the Code of Criminal Procedure violate Article 14(4) of the Czech Charter, according to which a citizen cannot be forced to leave the homeland. The prohibition is clear and unconditional. The right of citizens not to be forced to leave their homeland is a fundamental right. In addition, the Czech Charter does not allow this fundamental right to be restricted by law. Moreover, the plaintiffs argued that from a constitutional law standpoint the provisions in question would harm the relationship between the State and the citizen. They referred to the ruling of the Constitutional Courts’

decision<sup>10</sup>, according to which a citizen has the right to protection by the State.<sup>11</sup>

Further, Article 39 of the Czech Charter reads *only the law can determine which conducts constitute a crime and what punishment, whether a deprivation of rights or of assets, can be imposed for committing the crime*. In the opinion of the plaintiffs the amended provisions of the Code of Criminal Procedure, in particular its Article 412(2) violated also Article 39. The provisions of the Code of Criminal Procedure exceed the explicit arrangements in Article 2(2) of the Framework Decision on the European arrest warrant, i.e. the removal of the double criminality requirement based on the list of 32 offences. The plaintiffs argued that, except names of offences, that provision does not define the offences. It would therefore be possible for a Czech citizen to be surrendered abroad for the purposes of conducting a criminal prosecution without involving of an act which would be considered a crime under Czech law. The plaintiffs sought a serious problem in respect of offences that can be committed ‘remotely’, for example, through the use of computer technology i.e. computer crimes. In this case, familiarity with the criminal laws of all European Union Member States would be required.<sup>12</sup>

As far as the European Union law is concerned, the plaintiffs referred to the another ruling of the Constitutional Courts’ decision<sup>13</sup>, where it stated that the precedence of the European Union law is not absolute and the Member States of the European Union may maintain exceptions, especially in cases that involve a threat to the principles of the democratic legal State or the area of protection of fundamental rights and freedoms.<sup>14</sup>

It should be noted that the government nevertheless submitted to the Lower House, along with the amendments to the Code of Criminal Procedure, a proposal to amend the Czech Charter, however, the Lower House emphasised that the Czech Parliament is the sovereign representative of constitution-making and law-making powers. It is not therefore bound by the opinion of the presenter of the Charter amendment - the government of the Czech Republic.<sup>15</sup>

In the opinion of then Minister of Justice of the Czech Republic *Pavel Němec*, as far as Article 14(4) of the Czech Charter is concerned, the fact that the former minister *Karel Čermák* submitted proposed amendments to the Code of Criminal Procedure and the additional proposal amending Article 14(4), it did not follow that the amendment of this provision would be superfluous. He also referred to the case-law of the Court of Justice of the European Union, namely the case of *Pupino*<sup>16</sup> and especially to the duty to interpret

<sup>7</sup> HAMUEÁK, O. (2011): Eurozatykač, tři ústavní soudy a dominance práva Evropské unie. pp. 42 and 43.

<sup>8</sup> Resolution of the Presidium of the Czech National Council of 16<sup>th</sup> December 1992 on the Declaration of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms as a Part of the Constitutional Order of the Czech Republic.

<sup>9</sup> TOMÁŠEK, M. et al (2009): Europeizace trestního práva. p. 348; KLOUČKOVÁ, S. (2012): Country Report – The Czech Republic. In: GÓRSKI, A. et HOFMAŇSKI, P. (eds.): The European Arrest Warrant and its Implementation in the Member States of the European Union. p. 171.

<sup>10</sup> See Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic of 13<sup>th</sup> September 1994 – Pl. ÚS 9/94.

<sup>11</sup> Judgment [...], Pt. I, paras 3, 4, 5 and 8; Pt. II, para. 14.

<sup>12</sup> Judgment [...], Pt. I, para. 10.

<sup>13</sup> See Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic of 8<sup>th</sup> March 2006 – Pl. ÚS 50/04.

<sup>14</sup> Judgment [...], Pt. II, para. 39.

<sup>15</sup> Judgment [...], Pt. II, para. 15.

<sup>16</sup> Judgment of the Court of Justice of the European Communities of 16<sup>th</sup> June 2005 – Case C-105/03 – Criminal proceedings against Maria Pupino.

domestic law in conformity with a framework decision issued within the context of the European Union obligations of the Third Pillar of the European Union.<sup>17</sup> The Constitutional Court broadly touched upon the *Pupino* judgment pointed out how the obligation of national judges to interpret national law in conformity with framework decisions adopted under the Third Pillar – and pursuant to such jurisprudence - would leave unprejudiced the issue relating to the enforcement of the principle of primacy of the European Union law over (all) national legislation.<sup>18</sup>

Further, as regards Article 39 of the Czech Charter, then Minister of Justice argued that it relates to the conditions of criminal responsibility and sets out the principle of *nullum crimen sine lege*, which is the principle of substantive criminal law in its essence. The provisions of the Code of Criminal Procedure do not affect this principle in any way, since they do not set out new conditions for criminal responsibility, but rather define the conditions for applying the process rules for the surrender of persons under an European arrest warrant. In such a case the criminal proceedings is conducted abroad and the role of the government representative and the courts in the surrender proceedings is not to judge the issue of whether or not the requested person had committed the crime, but only to judge whether the conditions are met for surrendering the person to the other European Union Member State. If the act in the European arrest warrant constitutes an offence is always determined by the law of the requesting Member State. In addition to that, he argued that all of the offences on the list of 32 offences listed in the national legislation – the Code of Criminal Procedure - are punishable in the Czech Republic as well.<sup>19</sup>

#### **4. The Opinions and Rulings of the Constitutional Court**

The Constitutional Court of the Czech Republic, as far as Article 14(4) of the Czech Charter is concerned, argued: *“It should be not forgotten that nowadays people are highly mobile and that there is increasing international co-operation and growing trust between the democratic States of the European Union, which places new demands on extradition arrangements within the context of the Union. A qualitatively new situation prevails in the European Union. The citizens of Member States have, in addition to their rights as citizens of their own countries, additional rights as European Union citizens, which, among others, guarantees them free movement throughout the entire Union. The European Union is an Area of Freedom, Security and Justice which facilitates the free movement of citizens and also ensures their security and protection (see the preamble to the Treaty on European Union). The European arrest warrant arises*

<sup>17</sup> Judgment [...], Pt. II, paras 26 and 29.

<sup>18</sup> POLLICINO, O. (2008): European Arrest Warrant and Constitutional Principles of the Member States: a Case Law-Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems. p. 1335.

<sup>19</sup> Judgment [...], Pt. II, paras 30 and 31.

*from these realities and makes co-operation between the bodies responsible for conducting criminal proceedings more effective. It replaces co-operation between the central government authorities of European Union Member States by the direct co-operation between judicial authorities and creates an exception to the principle of a non-extradition of nationals in order to conduct criminal proceedings abroad.”*<sup>20</sup>

*“If Czech citizens benefit from the advantages of the European Union citizenship, it is natural that along with those advantages it is necessary to accept a certain measure of responsibility. Investigation and prosecution of criminal activities, perpetrated within the European area, is not possible to pursue successfully within the context of an individual Member State, but it requires broad international co-operation. A consequence of the co-operation is the replacement of former extradition procedures of suspects by new and more effective mechanisms that reflect the realities of the 21<sup>st</sup> century. There is no reason to assume, in the opinion of the Constitutional court, that the current standard of protection of fundamental rights within the European Union through the application of the principles arising from these rights, offers an inferior level of protection to that which is provided in the Czech Republic.”*<sup>21</sup>

This argumentation led to the acceptance of the principle of mutual trust in the criminal legislation of other Member States’ legal systems, as mentioned by the Court of Justice in joined cases of *Gözütok & Brügge*<sup>22</sup>. On the contrary, the principle of mutual trust was rejected by the German Federal High Constitutional Court which findings have been questioned by the ‘sceptical’ approach.<sup>23</sup>

Further, the Constitutional Court also considered the conformity of the ‘amended’ Code of Criminal Procedure with Article 39 of the Czech Charter. It argued: *“[...] Article 39 of the Charter generally restricts the Czech Republic in its own criminal jurisdiction. It does not arrange, that is to say, either the extradition or the surrender of persons. In a situation where Czech law gives the Czech Republic the power to extradite or surrender persons located within its jurisdiction, the Czech Republic does not apply its criminal jurisdiction against the accused, so that it would seem that Article 39 of the Charter is not applied. [...] Article 39 of the Charter, according to its wording, definitely applies where the Czech Republic itself wishes to prosecute a given person. In such a case it applies unconditionally that Article 39 of the Charter allows criminal prosecutions only in respect of crimes that are precisely defined in criminal law. [...] the Czech Republic did not breach the*

<sup>20</sup> Judgment [...], Pt. VIII/a, para. 70.

<sup>21</sup> Judgment [...], Pt. VIII/a, para. 71.

<sup>22</sup> Judgment of the Court of Justice of the European Communities of 11<sup>th</sup> February 2003 – joined cases C-187/01 and C-385/01 – Criminal proceedings against Hüseyin Gözütok and Klaus Brügge.

<sup>23</sup> POLLICINO, O. (2008): European Arrest Warrant and Constitutional Principles of the Member States: a Case Law-Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems. p. 1338.

*principle of legality established in Article 39 of the Charter by accepting the provisions of Article 412 of the Code of Criminal Procedure.*<sup>24</sup>

The Constitutional Court did not agree with the plaintiffs that Article 412(2) of the Code of Criminal Procedure violates Article 39 of the Czech Charter, because that provision does not in any way define the offences not requiring a dual criminality. The Constitutional Court was aware of the fact that Article 412(2) is a provision not of substantive law but of procedural law. In its opinion, the surrender under an European arrest warrant does not amount to a crime in the sense of Article 39. It argued: “Persons suspected of having committed crimes and surrendered under an European arrest warrant will not be prosecuted for offences under Article 412(2) of the Code of Criminal Procedure, but rather criminal proceedings will be brought in respect of crimes defined in the substantive law of the requesting European Union Member State. The statutory enumeration of crimes in Article 412(2) of the Code of Criminal Procedure (Article 2(2) of the Framework Decision), serves merely to support the procedures of the court. [...] It does not therefore follow that, in consequence of passing Section 412 of the Code of Criminal Procedure, the criminal law of all Member States of the European Union will become applicable in the Czech Republic. It means only that the Czech Republic will assist other European Union Member States in enforcing their Criminal law.”<sup>25</sup>

## 5. Conclusion

In conclusion it can be noted that the European arrest warrant did survive a challenge in the Czech Constitutional Court. The Court found a way to interpret national law in conformity with the Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant.<sup>26</sup> As argues *Komárek*, its decision completed the picture offered by the Polish and German courts in a very interesting manner: it dealt with the very same issues, but in both instances, it found interpretative ways to avoid direct constitutional conflict.<sup>27</sup>

## Journal Articles

KOMÁREK, J. (2007): European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In Search of the Limits of “Contrapunctual Principles”. In: *Common Market Law Review*, Volume 44, Issue 1.

KLIMEK, L. (2011): Surrender vs. Extradition: A Comparison Focused on Innovations of European Arrest Warrant. In: *International and Comparative Law Review*, Volume 11, Issue 1.

<sup>24</sup> Judgment [...], Pt. IX, para. 100.

<sup>25</sup> Judgment [...], Pt. IX, para. 102.

<sup>26</sup> Van SLIEDREGT, E. (2007): The European Arrest Warrant: Between Trust, Democracy and the Rule of Law. Introduction. *The European Arrest Warrant: Extradition in Transition*. p. 245.

<sup>27</sup> KOMÁREK, J. (2007): European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In Search of the Limits of “Contrapunctual Principles”. p. 25.

POLLICINO, O. (2008): European Arrest Warrant and Constitutional Principles of the Member States: a Case Law-Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems. In: *German Law Journal*, Volume 9, Issue 10.

Van SLIEDREGT, E. (2007): The European Arrest Warrant: Between Trust, Democracy and the Rule of Law. Introduction. *The European Arrest Warrant: Extradition in Transition*. In: *European Constitutional Law Review*, Volume 3, Issue 2.

## Books

HAMULÁK, O. (2011): Eurozatykač, tři ústavní soudy a dominance práva Evropské unie [transl.: Eurowarrant, Three Constitutional Courts and the Dominance of European Union Law], *Iuridicum Olomoucense*, Olomouc.

KLIMEK, L. (2015): *European Arrest Warrant*, Springer, Cham – Heidelberg – New York – Dordrecht – London.

KLIP, A. (2012): *European Criminal Law – An Integrative Approach*, 2<sup>nd</sup> edition, Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland.

TOMÁŠEK, M. et al (2009): *Europeizace trestního práva* [transl.: Europeanisation of Criminal Law], Linde, Praha.

## Conference proceedings

KLOUČKOVÁ, S. (2012): Country Report – The Czech Republic. In: GÓRSKI, A. et HOFMAŃSKI, P. (eds.): *The European Arrest Warrant and its Implementation in the Member States of the European Union. Conference proceedings, international conference, Kraków, 9<sup>th</sup>-12<sup>th</sup> November 2006*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.

## Constitutional Court of the Czech Republic

Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic of 3<sup>rd</sup> May 2006 – Pl. ÚS 66/04 [Czech: *Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 3. května 2006 – Pl. ÚS 66/04*]; 434/2006 Coll.

## European Union legislation

Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13<sup>th</sup> June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States as amended by the Framework Decision 2009/299/JHA. OJ 2002 L 190/1.

## National legislation of the Czech Republic

Resolution of the Presidium of the Czech National Council of 16<sup>th</sup> December 1992 on the Declaration of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms as a Part of the Constitutional Order of the Czech Republic [Czech: *Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky*].

Act of the Parliament of the Czech Republic of 20<sup>th</sup> March No. 140/2013 Coll. on the International Judicial Co-operation in Criminal Matters [Czech: zákon Parlamentu České republiky ze dne 20. března 2013 č. 140/2013 Sb. o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních].

Act No. 141/1961 Coll. of 29<sup>th</sup> November 1961 on Criminal Procedure as Amended by Later Legislation [Czech: Zákon č. 141/1961 Sb. ze dne 29. listopadu

1961 o trestním řízení soudním ve znění pozdějších předpisu].

Act No. 539/2004 Coll. of 29<sup>th</sup> July 2004 amending Act No. 141/1961 Coll., Code of Criminal Procedure (Criminal Code) as Amended by Later Legislation and Certain Other Acts [Czech: zákon č. 539/2004 Sb. ze dne 29. července 2004, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony]

# Ako menová únia pôsobí na národnú fiškálnu a mzdovú politiku

Ivica Toman

## Abstrakt

V tomto článku sa zameriame na otázku, ako sa menia národné inštitúcie hospodárskej politiky v reakcii na vstup do Európskej hospodárskej a menovej únie (HMÚ). Táto otázka nie je v literatúre nová. Napriek tomu zostal možný problém vplyvu na národný hospodársky cyklus v krátkodobom až strednodobom horizonte bokom. Argumentom je, že zmeny v hospodárskej politike krajín participujúcich na menovej únii nie sú len výsledkom zmien v spolupráci s Európskou centrálnou bankou (ECB), ale hlavne rezultujú z cyklických odchýlok národného rastu a účinkov inflácie.

## Kľúčové slová

EÚ, fiškálna politika, mzdová politika

## 1. Úvod

Argument uvedený v abstrakte je založený na nasledujúcom ekonomickom zdôvodnení. Keďže ECB nerobí svoje rozhodnutia ohľadne úrokových sadzieb na základe ekonomického vývoja v jednotlivých členských štátoch, môže sa takáto menová politika zdať pre niektoré krajiny ako príliš reštriktívna a pre iné ako príliš laxná. K tomu dochádza, keď dva faktory ktoré sú kľúčové pre menovú politiku, a sice rozdiel medzi trendovým rastom a skutočným rastom a miera inflácie v jednom z členských štátov eurozóny sa jasne líši od priemerných hodnôt v eurozóne. Príklad: Predstavme si, že by sa menová únia skladala iba z dvoch rovnako veľkých krajín a miera inflácie a rastu v krajine A je 5 % a v krajine B je len 0 %. Priemer rastu inflácie takejto menovej únie by potom predstavoval 2,5 % a centrálna banka by na základe toho uskutočňovala svoju menovú politiku. Dôsledkom toho by bola nevhodná menová politika: príliš laxná pre krajinu A a na druhej strane príliš obmedzujúca pre krajinu B, najmä pri zohľadňovaní reálnych úrokových sadzieb (teda rozdiel medzi nominálnou úrokovou sadzbou a očakávanou infláciou). Príliš nízke alebo záporné reálne úrokové sadzby sa odrážajú v pozitívnych ekonomických cykloch a zvyšujú náklady obetovanej príležitosti kapitálu, ktorý nebol investovaný do reálneho tovaru. Pri záporných reálnych úrokových sadzbách môžu pôžičky dokonca viesť k priamemu zisku, pokiaľ bol požičaný kapitál investovaný do tovaru, ktorého cena stúpa. Dôsledkom takejto konštelácie je trend smerom k zvýšenej spotrebe, a zvýšeným skutočným investíciám. V rámci európskej menovej únie (EMÚ) má tento vývoj takmer paradoxný efekt: vzhľadom na

rastúcu infláciu, klesá reálna úroková miera. Tento cyklus sa nedá napraviť prostredníctvom čisto finančných nástrojov.<sup>1</sup> Naopak, menová politika môže tieto rozdiely ešte prehĺbiť. V našom príklade, by inflácia a rast v krajine A z dôsledku laxnej menovej politiky naďalej stúpala, zatiaľ čo v krajine B bude naďalej klesať. K zabrzdeniu takejto cyklu dôjde len vtedy, ak by rast cien v rámci takejto krajiny spôsobil zdrazenie vývozu s tým, že by vonkajší dopyt po vývoze rýchlo klesol pričom by reálna ekonomika dosiahla náhle spomalenie. Druhou možnosťou je, že by národné ekonomické inštitúcie zasiahli vo fiškálnej a mzdovej politike tým spôsobom, že procyklické účinky menovej<sup>2</sup> politiky by boli korigované. Táto téza je v rozpore s klasickým prístupom rôznych analýz ktoré sa pred zrodom menovej únie domnievali, že cyklické rozdiely v eurozóne by mohli byť vyrovnané prostredníctvom reálnych výmenných kurzov, a preto by nemali mať veľký význam pre jednotlivé hospodárske politiky. Krajiny s vysokou infláciou stratia konkurencieschopnosť v strednodobom horizonte, dopyt po vývoze bude klesať, zatiaľ čo sa bude čím ďalej tým viac dovážať. To bude mať za následok, že domáca ekonomika by sa ochladila v strednodobom horizonte a rovnako by sa znížila miera inflácie. V tomto článku zastávam názor, že členské krajiny eurozóny z dôvodu politiky ECB<sup>3</sup> prispôsobili svoje inštitúcie hospodárskej politiky s cieľom splniť účinky reálnej úrokovej miery. Ďalšie časti tohto článku obsahujú opis politicko-ekonomických argumentov a skúmajú dôsledky rozšírenia Európskej hospodárskej a menovej únie.

## 2. Orgány hospodárskej politiky a hospodárske dôsledky menovej únie

Pravdepodobne najdôležitejšia vlastnosť menovej únie spočíva vo vynechaní finančnej politiky z nástrojov hospodárskej politiky domácej (národnej) ekonomiky. Vzhľadom k tomu, že centrálné banky preberajú v národnej hospodárskej politike, a to najmä v oblasti hospodárskej politiky, kľúčovú úlohu ktorá z nich robí garantov cyklickej stability, čelí fiškálna a mzdová politika novým požiadavkám. Tieto požiadavky sa líšia v závislosti na výslednom tlaku, pretože menová, fiškálna a mzdová politika nemôže byť použitá za účelom stabilizácie v akejkoľvek ekonomickej situácii. V závislosti na tom, či sa jedná o pozitívne alebo negatívne cykly, sú oba politické nástroje rozdielne vhodné na oživenie hospodárstva. Hnacou silou hospodárskeho prehriatia je zvyčajne mzdová politika,

<sup>1</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. (2009): Evropská Unie.

<sup>2</sup> FUNTA, T. (2014): Menové právo, In: Pauličková, A.: Finančné právo v Čechách a na Slovensku II.

<sup>3</sup> COLLIGNON, S. (1997): European monetary policy.

zatiaľ čo najlepším spôsobom uvoľnenia na strane druhej je fiškálna politika. Najväčšie nebezpečenstvo ekonomického prehriatia sa skrýva za tvorbou miezd, kde rastúca miera inflácie vždy vplýva na vyjednávanie o mzdových podmienkach. Napríklad, ak inflačné očakávania pre nasledujúci rok sú na úrovni 5 %, pretože ekonomika rastie rýchlejšie než to umožňuje výrobná možnosť, potom je logické z pohľadu sociálnych partnerov stanoviť základ pre rokovania o zvýšení miezd na tejto úrovni. Avšak pokles výrobných nákladov sa môže odraziť vo zvýšení výrobných aktivít spoločnosti, bez toho aby sa znížili inflačné tlaky. V tomto prípade cyklus prehrievania nebude zastavený, pretože nadprodukcija bude pokračovať, kým domáci dopyt už nebude zodpovedať zvýšenej produkcii. Tu vstupuje do hry brzda. Najlepší spôsob ako zabrániť nadvýrobe je sprevádzanie stláčania mzdovej politiky prostredníctvom zvýšenia firemných daní a krátkodobou restriktívnou fiškálnou politikou. Príliš nízke alebo záporné reálne úrokové sadzby vedú k značnému tlaku na sociálnych partnerov a vládu. Iba vtedy, ak je medzi odbormi a vládou dostatočný potenciál pre spoluprácu, môže mať takáto vzájomná súhra úspech. Odlišne od prípadu príliš nízkych alebo záporných reálnych úrokových sadzieb, je otázka vysokých reálnych úrokových sadzieb diametrálne odlišná. Príliš vysoké reálne úrokové sadzby vyvolávajú stav kde sa konjunktúra na strane dopytu zabrzdí. S reálnymi úrokovými sadzbami rastú náklady spoločnosti a dochádza k pozastaveniu investičných projektov. V dôsledku toho sa znižuje tempo rastu. V prípade, že skutočná výroba poklesne pod úroveň výrobných možností, inflácia začne klesať a reálne úrokové sadzby opäť porastú. Príliš vysoké reálne úrokové sadzby zvyšujú náklady na výrobu spoločnosti a tlmia spotrebu a investičné správanie všetkých hospodárskych subjektov. Zmeny v otázke miezd to príliš nezmenia. Vyššie mzdy by spôsobili pohyb inflácie smerom nahor, čo by v strednodobom horizonte prispelo k zníženiu reálnych úrokových sadzieb, avšak za tú cenu, že by sa výrobné spoločnosti dostali do takmer beznádejnej situácie vysokých reálnych úrokových sadzieb, vysokých nákladov na pracovnú silu a nízkemu dopytu. Klesajúce mzdy by mali síce pozitívny dopad na výrobné kapacity spoločností, avšak ešte viac by sa znížila úroveň spotrebiteľského dopytu. A ak klesá dopyt, klesajú aj ceny, čo by bolo v našom prípade kontraproduktívne. Mzdová politika preto nemôže byť použitá ako stabilizačný nástroj v prípade recesie vyvolanej na strane dopytu.<sup>4</sup>

## 2.1 Fiškálna politika

Vo fiškálnej politike, stabilizačná sloboda konania na jednej strane závisí od finančnej situácie, a na strane druhej strane od národnej rozpočtovej legislatívy. S opatreniami na stabilizáciu hospodárskych cyklov majú štáty najväčšie ťažkosti, hlavne tie, ktoré sú decentralizované, majú pomerne nízky pomer verejných výdavkov alebo kombinujú oba elementy.

<sup>4</sup> TOMÁŠEK, M. (2007): Evropské měnové právo.

Okrem pákového efektu výdavkov centrálnej vlády, je tiež ovládateľnosť tohto efektu dôležitá. Ovládateľnosť fiškálnej politiky sa líši v rámci rôznych foriem rozpočtových postupov.

## 2.2 Mzdová politika

Proces vyjednávania miezd sa skladá z rôznych súčtov jednotlivých finančných výkazov. Ako dôležité sa javí potreba objasniť okolnosti, za ktorých sú sociálni partneri schopní tiež strednodobé makroekonomické premenné zohľadniť v ich tarifnej politike. V rámci odbornej diskusie o ekonomických dôsledkoch rôznych systémoch mzdového vyjednávania bol prístup decentralizácie po dlhú dobu tým, ktorý udával tón. Individualizácia vyjednávania o mzdách vedie k dosiahnutiu optimálnych výsledkov, pretože prípadné negatívne dôsledky nadmerných účtovných závierok musia byť znášané samotnými zúčastnenými aktérmi.

## 3. Očakávaný problém s tlakom v eurozóne

Dva faktory sú veľmi dôležité, pokiaľ ide o analýzu tlaku očakávaných ekonomických problémov na jednotlivé členské krajiny eurozóny: na strane jednej, národná produkčná medzera v porovnaní s priemerom eurozóny, a na druhej strane národná miera inflácie v porovnaní s mierou inflácie v eurozóne. Treba predpokladať, že žiadna členská krajina eurozóny nemôže počítať s tým, že by ECB robila svoju menovú politiku iba s ohľadom na jednu krajinu. Empirické štúdie týkajúce sa skutočného správania sa ECB potvrdzujú, že ECB<sup>5</sup> v skutočnosti realizuje svoju politiku s prihliadnutím na priemerné hodnoty eurozóny. V skutočnosti sa zdá, že väčšina krajín eurozóny<sup>6</sup> v deväťdesiatych rokoch tlačila na reorganizáciu inštitucionálnych pravidiel fiškálnej a mzdovej politiky. Vo fiškálnej politike sa ukazuje jasný trend smerom k posilňovaniu pozície ministra financií. V oblasti mzdovej politiky prebiehala v tých krajinách, ktoré očakávali vysokú úroveň inflácie, väčšia koordinácia procesov a rovnako rástol vplyv vlády - často v súvislosti s tzv. sociálnymi dohodami.

## 3.1 Inštitucionálna zmena procesov v krajinách s vysokými reálnymi úrokovými sadzbami

V Belgicku, Nemecku, Francúzsku a Rakúsku boli reformy fiškálnych inštitúcií v popredí. Pred vstupom do menovej únie tri zo štyroch krajín nemali k dispozícii žiadne vhodné nástroje. Iba Francúzsko spĺňalo fiškálne kritériá. Belgicko a Rakúsko vykonalo očakávané reformy, zatiaľ čo v Nemecku neuskutočnilo žiadne zásadné zmeny. Nemecko bolo až do roku 1999 príkladom v rámci Európskeho menového systému, ale muselo počítať s destabilizujúcimi účinkami menovej politiky ECB. V tejto súvislosti sa Spolková republika musela vysporiadať s centralizáciou svojej finančnej politiky. V súlade s tým sa vykonalo v Nemecku v roku 2000

<sup>5</sup> FUNTA, R., NEBESKÝ, Š., JURIŠ, F. (2014): Právo európskej únie.

<sup>6</sup> FUNTA, R. (2013): Európske právo - otázky a odpovede.

pokus znížiť autonómiu spolkových krajín v rámci národného paktu stability. V Nemecku bol názor, že menová politika ECB by mohla mať destabilizujúci účinok, oveľa menej rozšírený ako v iných krajinách. To mohlo byť spôsobené osobitným postavením Nemecka v európskom menovom systéme.

### 3.2. Inštitucionálne úpravy v krajinách s nízkymi alebo zápornými reálnymi úrokovými sadzbami

Írsko, Portugalsko a Španielsko<sup>7</sup> sa museli potýkať s cyklickým prehriatím v dôsledku prístúpenia do eurozóny. Tieto krajiny preto potrebovali kombináciu efektívno fungujúcej a centralizovanej fiškálnej politiky. Na jeseň roku 1998 boli írské krátkodobé úrokové sadzby výrazne znížené, aby ich uviedli do súladu s nominálnou hodnotou z ostatných krajín eurozóny, predtým ako ECB od začiatku roka 1999 stanovila jednotnú úrokovú sadzbu pre eurozónu. V prípade írsku existovala potreba zvýšiť účinnosť fiškálnej politiky a súčasne vytvoriť silnejšiu koordináciu v rámci vyjednávania o mzdách. Obe reformy boli uskutočnené. Dopad hospodárskej krízy<sup>8</sup> v rokoch 2008-2013 na írsku ekonomiku patrilo v rámci EÚ k tým najvýraznejším. Od tej doby pretrváva v Írsku mierne ale plynulé oživenie trhu. Španielsko sa pripojilo k eurozóne v polovici deväťdesiatych rokov. Posledná devalvácia v európskom menovom systéme bola vykonaná v roku 1995. Od tej doby bola španielska hospodárska politika v súlade s menovou politikou EÚ až na krízu v rokoch 2008-2013. Vstup Portugalska do eurozóny sa datuje do polovice deväťdesiatych rokov. V roku 1994 bolo takmer celé vedenie portugalskej národnej banky zmenené s cieľom zvýšiť jej dôveryhodnosť. Rozšírenie EÚ<sup>9</sup> stredovýchodným smerom nepriaznivo ovplyvnilo ekonomiku Portugalska a rýchlosť jej ekonomického rastu klesala. Podobnosti troch členských krajín eurozóny ktoré museli počítať s nízkymi alebo zápornými reálnymi úrokovými sadzbami, a preto sa obávať prehriatiu domácej ekonomiky, sú pozoruhodné. Všetky tri krajiny mali reštrukturalizovať inštitucionálnu ako aj finančnú a mzdovú politiku.

### 3.3 Inštitucionálne úpravy v ďalších krajinách

Taliansko, Fínsko a Holandsko nezapadajú do vyššie uvedených dvoch skupín. Fínsko vstúpilo do eurozóny fakticky v rokoch 1996 až 1998. Je pozoruhodné, že diskusie vo fínskych politických kruhoch o využívaní fiškálnej a mzdovej politiky<sup>10</sup> na účely domácej ekonomickej stabilizácie boli predstavené takým spôsobom, ako nikde v akejkoľvek inej krajine eurozóny. Holandsko predstavuje zvláštny prípad,

<sup>7</sup> FUNTA, R. (2012): The EU decline? Future prospect through investment strategy.

<sup>8</sup> FUNTA, R. (2011): Economic Law and Economic Crisis, Where do we go from here? Economic, Legal and Political Dimension.

<sup>9</sup> ŠTURMA, P., BALAŠ, V. (2013): Mezinárodní ekonomické právo.

<sup>10</sup> ISSING, O., GASPAR, V., ANGELONI, I., TRISTANI, O. (2001): Monetary policy in the Euro Area.

keďže úpravy v nástrojoch<sup>11</sup> jeho hospodárskej politiky neboli nutné. Systém automatickej korektúry v rozpočtovej politike však krajina zaviedla v roku 1998. Taliansko sa pripojilo k eurozóne medzi rokmi 1995 a 1998 aj keď je potrebné zdôrazniť, že po dlhú dobu nebolo jasné, či by Taliansko malo byť skutočne pribrané za člena. V dôsledku toho bola talianska hospodárska politika silne orientovaná smerom k splneniu prístupových kritérií v priebehu týchto troch rokov.

## 4. Záver

Kľúčové zistenia z našej analýzy nesú zo sebou zaujímavé dôsledky pre debatu o prijatí eura v krajinách strednej a východnej Európy. Žiadnej z týchto krajín nebolo udelené tzv. opt-out po vzore Veľkej Británie a Dánska s ohľadom na ich vstup do eurozóny. Všetky krajiny EÚ, s výnimkou dvoch spomenutých, musia vstúpiť do eurozóny v strednodobom horizonte. Ako by mala fungovať menová únia? Táto otázka zostáva tabu v mnohých oblastiach. Kto kritizoval fungovanie menovej únie bol zatracovaný, že spochybňuje existenciu spoločnej meny euro, a okrem toho, európsku integráciu ako takú. Takéto zovšeobecnenia sú nepravdivé. Kto nechce spoznať problémy menovej únie, ten v konečnom dôsledku riskuje legitimitu spoločnej meny.

## Použitá literatúra

- COLLIGNON, S. (1997): European monetary policy, Cassell, London.
- FIALA, P., PITROVÁ, M. (2009): Evropská Unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno.
- FUNTA, R. (2011): Economic Law and Economic Crisis, Where do we go from here? Economic, Legal and Political Dimension, Danube Law and Economics Review, Brno.
- FUNTA, R. (2012): The EU decline? Future prospect through investment strategy, medzinárodná vedecká konferencia: Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky, Ekonomická univerzita, Fakulta medzinárodných vzťahov a Taipei Representative Office, Bratislava.
- FUNTA, R. (2013): Európske právo - otázky a odpovede, Tribun EU, Brno.
- FUNTA, R., NEBESKÝ, Š., JURIS, F. (2014): Právo európskej únie, Tribun EU, Brno.
- FUNTA, T. (2014): Menové právo, In: Pauličková, A.: Finančné právo v Čechách a na Slovensku II, KEY Publishing, Ostrava.
- ISSING, O., GASPAR, V., ANGELONI, I., TRISTANI, O. (2001): Monetary policy in the Euro Area, CUP, Cambridge.
- SVOBODA, P. (2011): Úvod do evropského práva, 4. vydání, C.H.Beck, Praha.
- ŠTURMA, P., BALAŠ, V. (2013): Mezinárodní ekonomické právo, C.H.Beck, Praha.
- TOMÁŠEK, M. (2007): Evropské měnové právo, C.H.Beck, Praha.

<sup>11</sup> SVOBODA, P. (2011): Úvod do evropského práva.