

Legal Nature of CFSP's Acts in the Acts of the Council of the European Union (Summary)

Igor A. Kochin*

In his article the author considers it to be vital to dwell on the legal nature of the acts adopted by the Council of EU. In the author's opinion the understanding of the nature of common positions and joint actions of EU is important both from theoretical and practical side especially in the context of developing the framework of future cooperation between EU and Russia in the sphere of common security space. It is known that CFSP is an intergovernmental sphere of cooperation of EU member states and is based on the chapter 5 TEU. Nevertheless the regime of CFSP is also connected with the regime of the external relations of EU which is governed by the separate agreement – Treaty Establishing European Community, the so called Rome Treaty of 1957. The author of the article reminds us that the legal regime of CFSP even if it exists may be considered to have a very complex nature. Analyzing common positions and joint actions of EU as the legal instruments of CFSP the author gives various opinions of European specialists and shows his own knowledge on the subject. He makes an attempt to define categories of common positions of EU as well as joint actions of EU. Besides the readers have an opportunity to keep track of the essence of these acts adopted by the Council of EU. The author speaks about the addressees and different kinds of norms. He points out that these acts of the Council of EU are binding for EU member states but however member states remain to be the actors in CFSP. It is of great value that the author tries to make up his own conclusions and qualify common positions and joint actions of EU as to be the legal international norms of special nature (*sui generis*). The article is legally comparative and contemptuous.

Проблемы реализации Директивы Европейского Совета и Европейского Парламента 90/314/ЕЕС о комплексных турах, путешествиях и отдыхе

Хамова Ю.А.*

Для 80-х годов XX века характерен всплеск международного массового туризма. Особенно это касается стран Европейского Сообщества. В связи с тем, что стоимость группового обслуживания ниже за счет скидок предоставляемых гостиничными предприятиями, увеличивается процент группового туризма.

Однако к 80-м годам законодательство стран – членов Сообщества в области туризма неодинаково регулировало многие вопросы. Например, в Великобритании вообще не было специальных норм, регулирующих отношения в сфере туризма. К таким отношениям применялись общие положения контрактного права¹. Гарантйные туристические фонды существовали лишь в некоторых странах Европейского Сообщества (например, в Дании², Ирландии³). При этом право Европейских Сообществ не содержало положений о защите туристов, деятельности туроператоров/турагентов. Такое положение создавало препятствия для свободы оказания услуг, конкуренции между туроператорами, учрежденными в различных государствах – членах Сообщества, защиты туристами своих прав. Как следствие, суды государств – членов Сообщества были завалены исками от туристов по поводу неисполнения/ненадлежащего исполнения турфирмами своих обязательств⁴.

Первыми забили тревогу представители юридической науки Великобритании. Так, профессор Д. Грант отмечал, что отсутствие едино-

* Хамова Юлия Александровна - аспирант кафедры международного и европейского права Воронежского государственного университета.

¹ European Travel Law / Zahd Yaqub, Becket Bedford. John Wiley & Sons Ltd., 1997. P. 529.

² В Дании гарантйный фонд был учрежден еще в 1986 году законом № 104 от 28.02.1986, который был изменен Актом № 454 от 30.06.1993. В 1997 году был учрежден новый туристический гарантйный фонд Актом № 315 от 14.05.1997.

³ Tour Operators and Travel Agents (Bonding) Regulations 1983 (S.I. № 102 of 1983); Travellers' Protection Fund Regulations 1983 (S.I. № 103 of 1983).

⁴ По данным Holiday travel watch, 71% покупателей комплексных туров в Великобритании обращались с жалобами в 1985 году. <http://www.holidaytravelwatch.co.uk>

* Igor A. Kochin – post-graduate student at the Kazan State University, senior lecturer of the Chair of European and International Law at the Nizhny Novgorod State University, lawyer of the Nizhny Novgorod regional Bar, firm of attorneys №9.

образного подхода к регулированию рынка туристических услуг является серьезной проблемой для европейской туристической индустрии, поскольку туризм по своей сути – «трансграничное явление»⁵. О необходимости гармонизации положений в сфере защиты прав туристов говорили и представители науки других стран – членов ЕС (М. Пирс⁶, К. Тоннер⁷).

Неоднократно обращал внимание Европейской Комиссии на сложившуюся ситуацию и Европейский Парламент⁸.

Отметим, что реакция Европейской Комиссии не заставила долго ждать. С тем чтобы устранить пробел в регулировании, в середине 1982 года Еврокомиссия подготовила «Руководство» (Initial guidelines)⁹, которое содержало исходные рекомендации для ЕЭС в области туризма. Документ был направлен Совету ЕЭС и среди прочего указывал, что Комиссия в ближайшее время разработает предложения по защите туристов, приобретающих пакетные туры.

Экономический и социальный комитет в Докладе от 29 октября 1983 года¹⁰ поддержал Комиссию. Комитет указал на необходимость учета интересов «туроператоров, а также турагентов и отельеров, которые не защищены от аннулирования заказа, банкротства посредников, просрочек, вызванных забастовками и ухудшением погоды» (п. 3.12-13 Доклада). Комитет признал необходимым провести гармонизацию законодательства государств-членов, устанавливающего условия работы турагентов, и направил доклад Европарламенту.

Европарламент своей Резолюцией от 16 декабря 1983 года¹¹ одобрил Доклад и рекомендовал Комиссии «составить документ для турагентов» (п. 3.13). Кроме того, в п. 31а Резолюции он поручил подгото-

вить Директиву, предусматривающую юридическую защиту туристов.

Совет ЕЭС одобрил Резолюцию от 10 апреля 1984 года¹² и призвал Еврокомиссию выдвигать предложения по содействию туризму в Сообществе.

13 июня 1990 года Совет Министров ЕЭС по защите потребителей принял Директиву о комплексных турах, путешествиях и отдыхе 90/314/ЕЕС¹³.

Целью Директивы 90/314/ЕЕС была гармонизация национальных законов относительно комплексных туров. Установление единых правил в отношении комплексных туров было направлено на устранение существующих препятствий, создание общего рынка услуг. Тем самым туроператорам была предоставлена возможность оказывать услуги в других странах – членах Сообщества, а потребителям – получить выгоду из сопоставимых условий при покупке комплексного тура в любой стране – члене Сообщества.

Однако, по нашему мнению, некоторые положения Директивы представляются спорными. Это создает трудности в применении Директивы в государствах – членах Сообщества и делает ее недостаточно эффективной.

Статья 2 (1) Директивы дает понятие комплексного тура (обслуживания). Им считается заблаговременно составленная комбинация, состоящая не менее чем из двух указанных ниже компонентов, в случае, если они продаются или предлагаются на продажу по составной цене и если услуга охватывает период времени более 24 часов или включает в себя обеспечение жилым помещением для ночлега: транспорт, жилое помещение, другие туристические услуги, не имеющие вспомогательного характера по отношению к транспорту или обеспечению жилым помещением и образующие существенную долю комплекса.

Любопытно отметить, что в первоначальном проекте Директивы¹⁴ было четко определено, что Директива применяется к комплексным турам, которые «посредством брошюр или других форм рекламы предлагаются неопределенному кругу лиц». Таким образом, «нестандартные» (индивидуальные, сделанные на заказ) туры не включались в сферу регулирования. Впоследствии Экономический и Социальный

¹² OJ 1984 C 115.

¹³ OJ 1990 L 158.

¹⁴ OJ C 96, 12.04.1988

⁵ См.: Grant D. Travel Law Comes of Age // International Travel Law Journal. 1994. Issue 1; Grant D. Unpackaging the Package Travel Guidelines // International Travel Law Journal. 1995. Issue 2.

⁶ См.: Pears M. The Package Travel Directive: Implementation in the Netherlands // International Travel Law Journal. 1994. Issue 4; Pears M. Package Travel. The Irish Deliberations // International Travel Law Journal. 1994. Issue 1.

⁷ Tonner K. The European influence on German consumer law // Journal of Consumer Policy. 1994. Volume 17. P. 39–50

⁸ Written question №1185/79 by Mrs. Ewing to the Commission: legal aspects of package holidays. OJ C 080, 31/03/1980; Written question №1554/79 by Lord O'Hagan to the Commission: Tourism. OJ C 126, 27/05/1980; Written Question №579/80 by Mr. O'Connell to the Commission: Consumer rights on holidays. OJ C 201, 06.08.1980; Written Question №2178/80 by Mr. Albers to the Commission: Tourism. OJ C 129, 29.05.1981

⁹ Commission initial guidelines 1/06/1982. OJ C 115, 30/4/1984.

¹⁰ ESC opinion and report 29/10/1983. OJ C 358, 31/12/1983.

¹¹ EP Resolution on a Community policy on tourism. OJ C 10, 16/01/1984.

Комитет совместно с Парламентом пришли к выводу, что такое ограничение является чрезмерным¹⁵.

В окончательном варианте ст. 2 Директивы остались неясными три вопроса:

во-первых, включает ли формулировка «заблаговременно подготовленная комбинация» «нестандартные» (индивидуальные, сделанные на заказ) туры;

во-вторых, как следует понимать слова «эпизодический характер» (occasionally) в определении организатора путешествия¹⁶;

в-третьих, какие именно услуги подразумеваются под понятием «другие туристические услуги, не имеющие вспомогательного характера по отношению к транспорту или обеспечению жилым помещением и образующие существенную долю комплекса».

Государства – члены Сообщества инкорпорировали данные понятия в национальное законодательство¹⁷, перенеся проблему их толкования на национальный уровень.

Директива устанавливает требование к информации, предоставляемой туристу о комплексном туре (ст. 3): всякое заявление, имеющее отношение к описанию комплексного тура, которое делается потребителю организатором или распространителем, цена комплексного тура и любые иные условия, относящиеся к договору, не должны содержать какой-либо вводящей в заблуждение информации.

Статья 4 (2) установила принципы, которые должны применяться к туристическому договору: договор должен содержать по крайней мере те элементы, которые указаны в приложении к Директиве (маршрут, цена, услуги, включенные в цену, сроки, категории транспорта и средств размещения и т.д.); все условия договора закрепляются в письменной форме или в такой форме, которая является понятной и доступной для потребителя, и последний должен быть поставлен о них в известность до заключения договора; потребителю выдается копия данных условий; возможно более позднее заключение договора с оговорками, возникшими в последний момент.

¹⁵ ОJ C 190, 27.07.1989.

¹⁶ Пункт 2 ст. 2 Директивы определяет организатора тура как лицо, которое непосредственно или через распространителя организует комплексы и продает или предлагает их на продажу, кроме случаев, когда подобная деятельность носит эпизодический характер.

¹⁷ Швеция - § 2 Package tours act (SFS 1992: 1672), Дания – Chapter 2 of Law 472 of 30 June 1993, Германия - § 651a BGB (Германское гражданское уложение) вообще не предусмотрела дефиниции «комплекс» в смысле Директивы.

В Директиве предусматривается возможность уступки тура другому лицу: «Если потребитель столкнулся с препятствиями к использованию комплекса, он может, направив обоснованное сообщение о своем намерении организатору или распространителю до момента отправления, уступить затем свой заказ другому лицу, которое удовлетворяет всем относящимся к комплексу условиям». В этом случае цедент комплексного тура и цессионарий подлежат солидарной ответственности перед стороной, являющейся организатором или распространителем, в отношении окончательных расчетов по оплате и за любые дополнительные расходы, вытекающие из подобной уступки (п. 3 ст. 4).

Однако многие государства ЕС вообще не предусмотрели в своем законодательстве понятия «обоснованное сообщение»¹⁸. Некоторые члены ЕС установили предельный срок для направления такого «обоснованного сообщения». Например, в Италии это четыре рабочих дня до момента отправления¹⁹. В Германии заказ может быть передан в любой момент до отправления²⁰; в Люксембурге – за три недели до момента отправления²¹.

Статья 5 (1) не разделяет ответственность организатора (туроператора) и распространителя (турагента) туристических услуг. Тем самым Директива предоставляет возможностям государствам-членам самостоятельно разграничить ответственность туроператоров и турагентов. Большинство государств-членов пошло по пути разделения ответственности туроператоров и турагентов. Неисполнение услуг, входящих в комплексный тур, в большинстве стран влечет ответственность непосредственно организатора (туроператора), но не турагента²². Однако законодательство Португалии возлагает ответственность на турагента²³. В Великобритании турагент несет ответственность совместно с туроператором²⁴.

¹⁸ Например, Австрия - § 31c (3) Konsumentenschutzgesetz, Швеция - § 10 Package tours act (SFS 1992: 1672).

¹⁹ Art. 10 of Legislative decree 111/1995.

²⁰ § 651 BGB (Bürgerliches Gesetzbuch – Германское гражданское уложение).

²¹ Reglement grand-ducal du 04/11/1997 determinant les elements de l'information préalable et les dispositions du contrat relatifs aux voyages, Art 3, par 15, однако по настоянию Комиссии Великое Герцогство пересматривает в настоящее время это положение.

²² См., например: Австрия - § 31b-f (3) Konsumentenschutzgesetz; Бельгия – Law of 16/02/1994, Art. 18, 27; Италия – Legislative decree 111/1995, Art. 14.

²³ Decree - Law 209/97, Art. 39.

²⁴ The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations, S.I. 3288 of 1992.

Такое положение создает определенные трудности, когда турист оплачивает турагенту тур, организованный иностранным туроператором. В частности, возникают вопросы о применимом праве, о компетентном суде, об исполнении судебных решений. Очевидно, что такое положение вступает в противоречие с целями Директивы. Более того, в современных условиях не без помощи Интернета все большую популярность приобретает так называемое «dynamic packaging»²⁵. По мнению С. Оквелл, такой путь бронирования туристических услуг позволяет туроператорам переложить ответственность на непосредственных исполнителей услуг²⁶.

Некорректно, на наш взгляд, сформулирована ч. 2 ст. 5: «В отношении убытков, вытекающих из неисполнения или ненадлежащего исполнения входящих в комплекс услуг, государства-члены могут допустить ограничение размера компенсации по договору. Подобное ограничение не должно являться «неразумным»». Возник вопрос о «разумности» указанных ограничений. Ряд государств ЕС (Австрия, Швеция, Дания) не имплементировали данные положения, они продолжают руководствоваться национальными правилами о деликтах; другие просто переняли (перенесли в национальное право) эти положения, либо установили детализированные нормы. Ирландское постановление (Regulation The Package Holiday and travel Trade Act 20 (4) (b))²⁷, имплементирующее Директиву, определяет, что «организатор не может ограничивать размер компенсации: а) менее двукратного размера стоимости тура в случае с совершеннолетним; б) менее однократного размера стоимости тура в случае с несовершеннолетним». В Германии размер возмещения ограничен трехкратным размером стоимости тура²⁸, в Португалии – пятикратным размером стоимости тура²⁹. В Италии минимальный порог установлен не по Директиве, а исходя из ст. 13 Брюссельской конвенции по контракту на путешествие 1970 года³⁰.

²⁵ Система, при которой авиаперелет и наземное обслуживание продаются отдельно.

²⁶ Okwell S. Do the rules on package holidays offer adequate protection? - <http://travel.independent.co.uk>

²⁷ Statutory Instrument 1995 №235.

²⁸ § 651h Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (Германское гражданское уложение).

²⁹ Статья 40 (5) Decree-Law 209/97.

³⁰ Международная конвенция по контракту на путешествия от 22 октября 1970 года. Принята 22 октября 1970 года на Генеральной ассамблее ФУААВ и 13 ноября 1970 года на Совете МГА.

Такие неопределенные формулировки в тексте статьи 5 Директивы, допускающие двоякое толкование, по мнению ирландского профессора М. Макдональда, предоставляют недобросовестным туроператорам возможность избежать ответственности³¹.

Кроме того, из текста статьи 5 не ясно, подлежит ли возмещению нематериальный вред, причиненный туристу неисполнением/ненадлежащим исполнением туристических услуг. Только в 2002 году Суд ЕС в своем решении по делу “Simone Leitner vs TUI Deutschland GmbH & Co. KG”³² установил, что в соответствии со ст. 5 Директивы о комплексных турах, путешествиях и отдыхе возмещению подлежит и нематериальный вред, причиненный туристу в результате «утраты удовольствия от отпуска (поездки)». Однако такой подход подвергся критике со стороны некоторых ученых. Так, О. Ремьен отмечает, что для Австрии это решение представилось «сомнительным», поскольку внутреннее австрийское право не содержит положений о такого рода вреде³³. Другие, например Д. Дики, отмечают, что толкование, данное Судом ЕС, не является неожиданным, поскольку законодательством многих государств – членов ЕС предусмотрено право потребителей на возмещение нематериального вреда³⁴.

Статья 6 Директивы гласит: «В случае жалобы организатор и/или распространитель либо его местный представитель, если такой существует, обязаны срочно предпринять усилия с целью найти подходящее решение (appropriate solution). Данное правило являлось в высшей степени неопределенным. Оно не устанавливало обязанности организатора/распространителя иметь местного представителя, которому туристы могут направить/предъявить свои жалобы, и не расшифровывало категорию «подходящее решение». Организатор/распространитель может счесть жалобу туриста необоснованной и в качестве «подходящего решения» изберет бездействие. Кроме того, в Директиве не определено понятие «местного представителя». В результате неопределенности этого правила директивы одни государства-члены (Италия, Германия) не восприняли это положение, другие (Австрия)

³¹ MacDonald M. *Organiser liability under Package Travel Directive*. Dublin: Blackhall Publishing, 2000. P. 500.

³² Case 168/00

³³ Remien O. *Tenancy Law in Europe and the Principles of European Contract Law*. Würzburg, 2003.

³⁴ Dickie J. Compensation for non-material damage under Directive on Package Travel. // *European Review of Private Law*. – 2003. – №11(1). – P. 91-102.

приняли иные нормы. Так, например, в Австрии в случае неисполнения (в Директиве – в случае жалобы) организатор обязан предпринять все разумные действия, с тем чтобы помочь туристу преодолеть трудности. «Местный представитель» не упоминается вообще (§ 31e Konsumentenschutzgesetz)³⁵.

В каждом государстве – члене Сообщества должен быть создан механизм рассмотрения жалоб туристов и контроля за этим. В Дании был создан специальный орган по рассмотрению жалоб туристов – *Rejseankenjv*³⁶. Однако, например, в Италии нет специального органа по рассмотрению и по контролю за рассмотрением жалоб туристов, но предусмотрена возможность включения в договор о туристическом обслуживании условия о передаче иска (жалобы) туриста на рассмотрение арбитража (арбитры назначаются в порядке, предусмотренном договором). Некоторые региональные законы позволяют туристам обращаться в местные органы власти (к Председателю местного органа)³⁷. Следует отметить, что во Франции условия договора об арбитраже являются неправомерными. Туристы могут защищать свои права в судебном порядке, а также направлять свои жалобы в *Tribunal de Commerce* (Коммерческий трибунал, состоящий из непрофессиональных судей), *Direction de la Repression des Fraudes* (Директорат по борьбе с мошенничеством), *SNAV* (национальное объединение турагентов)³⁸.

Статья 7 Директивы предусмотрела институт финансовых гарантий в виде обязательного страхования и гарантийного фонда (резерва для оплаты гарантированных обязательств третьих лиц). Данная норма стала важной вехой в регулировании туризма в Сообществе: впервые на коммунитарном уровне была установлена обязанность организаторов путешествий (туроператоров) за счет страхового покрытия или из гарантийного фонда покрыть расходы по оказанию услуг (в случае банкротства, например). До принятия Директивы о комплексных турах гарантийные фонды учреждались в Дании³⁹, Ирландии⁴⁰.

³⁵ Report on the implementation of Directive 90/314/EEC on Package travel and holiday tours in the domestic legislation of EC member States, SEC(1999) 1800 final.

³⁶ European Travel Law / Zahd Yaquib, Becket Bedford. John Wiley&Sons Ltd., 1997. P. 186-187.

³⁷ European Travel Law / Zahd Yaquib, Becket Bedford. John Wiley&Sons Ltd., 1997. P. 403-404.

³⁸ European Travel Law / Zahd Yaquib, Becket Bedford. John Wiley&Sons Ltd., 1997. P. 236.

Формулировка ст. 7 Директивы вызвала множество проблем при ее имплементации. Текст статьи оставляет государствам-членам свободу в выборе соответствующих мер, хотя цель, преследуемая данной нормой, ясна: гарантии организатора и/или распространителя должны полностью покрывать возмещение излишне выплаченных сумм денег и возвращение туриста на родину.

В своих решениях, относящихся к ст. 7 Директивы, Суд ЕС установил, что в случае банкротства организатора и/или распространителя турист получает полную стоимость возвращения на родину и возмещение излишне выплаченных сумм.

В этом отношении имеет важное значение дело «Дилленкофер и другие против Германии»⁴¹. Суд указал, что Директива направлена на защиту потребителей (туристов) от финансовых рисков, связанных с возможным преждевременным банкротством. Целью ст. 7 является прежде всего именно защита потребителей (туристов), которые, таким образом, имеют право на возврат уплаченной суммы заказа и возвращение на родину в случае преждевременного банкротства туроператоров.

Суд далее указал, что в преамбуле Директивы неоднократно говорится о цели защиты именно потребителей туристических услуг. Тот факт, что Директива преследует и иные цели, не может сам по себе исключать цели защиты потребителей туристических услуг. Суд ЕС установил, что несвоевременная имплементация Директивы в Германии влечет ответственность государства перед потребителем туристических услуг, пострадавшим из-за отсутствия в законодательстве Германии трансформированных положений Директивы о комплексных турах и отдыхе.

В решении по делу “VKI против Österreichische Kreditversicherung”⁴² Суд ЕС указал, что ст. 7 Директивы следует толковать как «возмещение излишне выплаченных сумм денег, когда турист, заранее оплативший услуги по размещению организатору, должен вновь платить

³⁹ В Дании гарантийный фонд был учрежден еще в 1986 году законом № 104 от 28.02.1986, который был изменен Актом № 454 от 30.06.1993. В 1997 году был учрежден новый туристический гарантийный фонд Актом № 315 от 14.05.1997.

⁴⁰ Tour Operators and Travel Agents (Bonding) Regulations 1983 (S.I. № 102 of 1983); Travellers' Protection Fund Regulations 1983 (S.I. № 103 of 1983).

⁴¹ Joined cases 178/94, 179/94, 188/94, 189/94, 190/94.

⁴² Case C-364/96.

за проживание хотельеру, с тем чтобы иметь возможность покинуть отель». Таким образом, Суд дал расширительное толкование ст. 7, установив, что «возмещению подлежат все риски, связанные с банкротством организатора», а не только транспортные расходы.

Указанные решения Суда ЕС подтверждали право потенциальных туристов на компенсацию в любом случае, когда не по своей вине они не смогут воспользоваться уже оплаченными туристическими услугами. Они повышали доверие к международному туризму и напрямую способствовали росту числа граждан государств – членов ЕС, желающих отдыхать за границей.

Европейская Комиссия и Совет неоднократно говорили о важности придания нормам, принятым институтами ЕС, большей эффективности⁴³. 27 марта 1998 года был принят Рабочий документ о применении европейского законодательства о потребителях⁴⁴. Он касался основных проблем по имплементации и применению в государствах – членах Сообщества директив по защите прав потребителей. Комиссией были предложены пути преодоления причин некорректной имплементации или неправильного применения директив. Ключевыми словами являлись «прозрачность» и «сотрудничество». Кроме того, Комиссия выразила намерение дать объективную оценку имплементации Директивы о комплексных турах, путешествиях и отдыхе.

14 апреля 1999 года в Брюсселе Европейская Комиссия, руководствуясь Рабочим документом, провела встречу потребительских ассоциаций и экспертов, на которых были представлены обзоры по имплементации ст. 7 Директивы.

Статья 9 установила конкретный срок (до 31 декабря 1992 года), к моменту окончания которого национальное законодательство должно быть приведено в соответствие с предписаниями Директивы.

Государствами – членами Сообщества были предоставлены отчеты по имплементации Директивы. Согласно докладу Европейской Комиссии⁴⁵, к концу 1999 года Директива о комплексных турах и отдыхе была

⁴³ См., например: Communication from Commission of June 1997 on “Action Plan for the Single Market”, Communication from Commission of May 1995 on “Role of penalties in implementing Community internal market legislation”, Council Resolution of 1995 “On the effective uniform application of Community law and the penalties applicable for breaches of Community law in the internal market”.

⁴⁴ Commissions’ working paper on enforcement of European consumer legislation of 27 March 1998. SEC (98) 527/ Bulletin EU 3-1998.

⁴⁵ Report on the Implementation of Directive 90/314 EEC on Package travel and holiday tours in the domestic legislation of EC member States, SEC (1999) 1800 final.

окончательно имплементирована государствами – членами Сообщества. Комиссией были тщательно исследованы все акты, принятые государствами-членами в исполнение Директивы. Отмечалось, что трактовки многих положений Директивы, данные национальными законодателями, значительно различаются. Следовательно, и подходы к имплементации во многом отличались друг от друга. Как отмечает Э. Верслюис, «имплементационные меры и практика различаются от страны к стране и зависят также от конкретной директивы»⁴⁶. Несмотря на это, случаи, когда Директива не была имплементирована в национальное законодательство корректно, были довольно редки.

Очевидно, что многие положения Директивы о комплексных турах, путешествиях и отдыхе являются спорными и недостаточно ясными. Более того, многие вопросы (такие как туры продолжительностью менее 24 часов, индивидуальные туры, электронная продажа комплексных туров, защита прав туристов, приобретающих комплексный тур у организатора, учрежденного вне Европейского Сообщества, разделение ответственности туроператора и турагента) вообще остались неурегулированными.

Таким образом, Директива, в свое время явившаяся новеллой в регулировании туризма, содержит ряд недостатков и нуждается в пересмотре.

По нашему мнению, «реформируя» Директиву о комплексных турах, путешествиях и отдыхе, Комиссия должна избрать тот подход, при котором в сферу действия будут включены не только покупатели комплексных туров, но и другие потребители туристических услуг. Здесь возможен один из двух путей: пересмотреть существующую Директиву, внося соответствующие поправки; принять новую директиву более общего характера, регулирующую, в частности, комплексные туры.

Впрочем, возможен вариант, при котором ЕС пойдет на пересмотр всего комплекса актов «вторичного» права Сообщества относительно защиты прав потребителей, в том числе и туристов.

⁴⁶ Versluis E.. Enforcement Matters. Enforcement and Compliance of European Directives in Four Member States. Delft: Eburon. 2003.

The problem of implementation of the European Council Directive 90/314/EEC on Package Travel and Holiday tours (Summary)

*Julia A. Hamova**

The eighties of the 20 century are usually defined as a splash of mass tourism, particularly in the EC countries. There was no effective legal regulation of tourism in Europe though.

The first Commission paper on tourism matters was issued in 1982, but the Directive in this field was adopted only in 1990.

Seventeen years after adoption of Directive 90/314/EEC on Package Travel and Holiday tours the Author makes an attempt to find out positive and negative features of the document and what effect it has produced.

The article is focused basically on the controversial points of the Directive and the problems that were caused by uncertain provisions.

The Author asserts that in spite of the achieving the Directive's aim to set out minimum standards concerning package travel it is not an effective legal instrument at the moment. The Directive has not achieved an effective protection for a tourist because of a very large margin of interpretation for national legislators during the Directive's implementation. Moreover, the Directive has some weakness in itself and does not regulate some problems (self packaging holidays, less then 24 hours tours and etc.).

The author comes to the conclusion that the Directive 90/314/EEC is out of date and needs a reform.

* Julia A. Hamova – post-graduate student of the Chair of International and European Law, Voronezh State University.

ГОЛОСА МОЛОДЫХ

Международные организации и «мягкое право»

*Велижанина М.Ю.**

Современные международные отношения представляют собой сложные многосторонние динамичные связи между их участниками. Политическая и экономическая взаимозависимость государств все более усиливается и усложняется. В подобных условиях закономерным становится факт возникновения новых форм регулирования международных отношений. К таким формам можно отнести «мягкое право» (soft law) – совокупность международных норм, не являющихся правовыми, но обладающих большой морально-политической силой. Эти нормы не формируют международно-правовых обязательств и содержатся в актах рекомендательного характера, тем не менее они достаточно эффективны и с течением времени способны трансформироваться в обычные нормы международного права¹. Широкое распространение «мягкого права» во всех сферах международного сотрудничества заставляет по-новому взглянуть на процесс создания международных организаций.

Общеизвестно, что количество международных организаций в период после Второй мировой войны резко возросло. Так, по данным Союза международных ассоциаций, к концу XX века в мире существовали уже свыше 6 тысяч международных межправительственных организаций². Важнейшие проблемы сегодняшнего дня: международный

* Велижанина Марина Юрьевна - аспирант кафедры международного и европейского права Дипломатической Академии МИД России.

¹ Подробнее о «мягком праве» см.: Велижанина М.Ю. Роль «мягкого права» в регулировании международных отношений // Юрист-международник. 2006. № 3.

² Международное право / Под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М., 2006. С. 646.