

Глава IV

Органы Европейского Союза

§ 1. Организационный механизм Европейских сообществ и Европейского Союза

1. Понятие и структура

Как и любая организация, каждое из Европейских сообществ и Союз в целом осуществляют свою компетенцию через собственные органы, число которых с каждым годом увеличивается. Именно посредством («в лице») своих институтов и других специальных органов Союз обеспечивает достижение поставленных перед ним целей и реализацию своих полномочий в разных сферах общественной жизни независимо от того, к компетенции какой опоры они относятся.

Вместе взятые, органы Европейского Союза образуют целостную систему. Подобно системе органов и учреждений государства, она может быть обозначена термином «механизм». Каждый орган Союза выступает в этой системе (механизме) в качестве отдельного элемента, связанного с остальными.

Итак, организационный механизм Европейского Союза — это система институтов и других органов, посредством которых данная организация осуществляет свою компетенцию.

С точки зрения своей структуры (внутреннего строения) организационный механизм складывается из двух частей. Для наименования каждой из них используются специальные термины.

Руководящие органы, наделенные, как правило, властными полномочиями, именуются в праве Европейского Союза институтами. Именно на институты возложено осуществление задач Европейских сообществ и Союза в целом, именно в лице своих институтов Европейский Союз реализует те суверенные права, которые были делегированы ему государствами-членами¹.

¹ Следует иметь в виду, что речь в данном случае идет о политических институтах, а не о правовых (например, право собственности как институт гражданского

Институтов у Европейских сообществ сначала было четыре, ныне их пять: Европейский парламент, Совет, Комиссия, Суд и Счетная палата (§ 1 ст. 4 ДЕС). Институты образуют центр, ядро организационного механизма Европейских сообществ и Европейского Союза в целом. Остальные его элементы, гораздо более многочисленные, обозначаются в праве Европейского Союза термином «орган». Причем указанное понятие рассматривается как самостоятельное, в результате чего в статьях учредительных договоров и нормативных актов нередко можно встретить выражение «институты и органы».

На деле, конечно, каждый институт одновременно выступает в качестве органа Сообществ и Союза. Но обратное уже не будет верным: институтов как руководящих органов пять, количество же «просто» органов в зависимости от способа подсчета можно измерить десятками или даже сотнями (если учитывать разного рода вспомогательные комитеты). В этой связи с учетом теоретических, а равно практических соображений приведенную выше нормативную характеристику структуры организационного механизма Союза можно несколько изменить: институты и другие органы. Первые — центральное звено, вторые часто носят вспомогательный и/или консультативный характер (например, Экономический и социальный комитет как консультативный орган, включающий представителей разных классов и профессий на территории ЕС).

Многие из категории «других органов» учреждены самими институтами Союза, состоят при институтах или даже являются их структурными подразделениями. В качестве примера можно привести Европейского контролера по защите данных — независимый орган контроля за соблюдением прав и свобод личности в информационной сфере. Он был учрежден регламентом, принятым совместно Европарламентом и Советом. Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством учреждено Европейской комиссией и состоит при ней. Военный штаб Европейского Союза, созданный Советом, входит составной частью в его Генеральный секретариат.

Из сказанного, однако, не следует, что «просто» органы Союза (т.е. те, которые не получили статуса института) всегда являются чем-то маловажным, несущественным. Среди рассматриваемой категории встречаются и такие, значение которых в политической системе Союза очень велико. В качестве примера можно привести Европейский совет,

права) или общесоциальных (например, семья или церковь как общественные институты). Термин «институт» — многозначное понятие, но в правовой системе Европейского Союза за ним закреплен строго определенный смысл: институт как руководящий орган власти.

включающий высших руководителей всех стран-участниц и Председателя Европейской комиссии (в отличие от Совета Европейского Союза — института).

Другой пример — Европейский омбудсман. Вряд ли можно утверждать, что этот контрольный орган, не являющийся институтом, намного уступает по своей важности такому институту, как Счетная палата.

Следует отметить, что понятие «орган» в праве Европейского Союза используется в очень широком значении. К категории органов здесь относят и такие образования, которые в государствах обозначаются термином «учреждения», например, Европейский социальный фонд или Европейское агентство по вопросам окружающей среды. Сюда же включаются и те части организационного механизма, которые обладают собственной правосубъектностью, отличной от правосубъектности Сообществ и Союза в целом. В административном праве некоторых стран подобные учреждения имеют статус публичного юридического лица (в отличие от частного правового: акционерное общество и т.п.), а в официальных документах Союза их иногда именуют «децентрализованное учреждение» (дословно — организм) или «публично-правовое учреждение, созданное на основании учредительных договоров».

К группе таких органов — организаций с собственной правосубъектностью — относятся, прежде всего, банки ЕС — ЕИБ и ЕЦБ. Последний, как уже известно читателю, обладает полномочиями по изданию нормативных и индивидуальных актов, несмотря на то, что формально не отнесен к числу институтов¹. Самостоятельную правосубъектность имеет также Европол.

Как следует из вышеизложенного, структуру организационного механизма можно охарактеризовать как двухуровневую. Первый (базовый) уровень составляет институционный механизм (система пяти институтов), для второго (другие органы) характерно многообразие организационно-правовых форм и общих условий деятельности.

Именно институты Европейского Союза образуют главный предмет рассмотрения настоящей главы, в которой также будут проанализированы важнейшие из числа других органов Союза.

¹ ЕЦБ не был причислен к категории «институтов» в силу двух причин: во-первых, данному учреждению присуща особая правовая природа (наличие уставного капитала и собственной правосубъектности, которой нет у Европарламента и других институтов), во-вторых, правовые акты ЕЦБ распространяют свою силу только на государства-члены, вступившие в «зону евро» — а это на сегодняшний день не все страны Европейского Союза (13 из 27 по состоянию на 1 января 2007 г.). Что касается институтов, то их решения обязательны на всем пространстве Союза.

2. Принцип единства институционального механизма Европейского Союза

Институты, первоначально созданные отдельно для каждого из Европейских сообществ, с 1967 г. являются общими для этих организаций (см. § 4 гл. I). Создание на базе Европейских сообществ Европейского Союза потребовало распространить полномочия институтов на сферы общественной жизни, находящиеся за рамками первой (коммунитарной) опоры, т.е. на сферу общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и сотрудничества полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО).

Юридически это выразилось в признании институтов Европейских сообществ в качестве руководящих органов Европейского Союза в целом. Именно в этом суть принципа единства институционального механизма Союза, который закреплен в ст. 3 его учредительного договора: «Союз обладает единым институциональным механизмом, который обеспечивает взаимосвязанный и последовательный характер его действий, осуществляемых им с целью достижения своих целей...».

Итак, каждый институт Европейского сообщества является одновременно институтом для двух других, «секторных» Сообществ (с 1967 г.), а равно (с 1993 г.) — институтом Европейского Союза в целом. Например, Европейский парламент — это парламент и ЕС, и ЕОУС (до его ликвидации 24 июля 2002 г.), и Евратома, и Парламент всего Союза. То же самое относится к другим институтам.

Соответственно при принятии решений они действуют в одном случае как институт Европейского сообщества и руководствуются его учредительным договором, в другом — применяют правила Договора о Евратоме, в третьем — действуют на основании положений специальных разделов Договора о Европейском Союзе, посвященных ОВПБ и СПСО, т.е. второй и третьей опорам.

Правила деятельности институтов в рамках разных опор Союза (или даже внутри одной — первой) могут быть различны, но во всех случаях от лица Союза выступают одни и те же руководящие органы. Как уже отмечалось ранее, единый институциональный механизм является одним из ключевых условий организационного единства Европейского Союза в качестве интеграционной организации.

Сказанное в полной мере относится только к институтам. В другой части организационного механизма принцип единства соблюдается далеко не всегда. Большинство из числа «простых» органов действуют на основании норм коммунитарного права, т.е. являются органами ЕС или даже одного из них. Например, ЕЦБ — орган Сообщества, так как

правовой режим единой валюты целиком находится в сфере ведения данной организации, а атомное Агентство — орган Евратома.

Специальные органы функционируют также в рамках второй и третьей опор. Несмотря на свое название, Военный штаб Европейского Союза действует только в сфере общей внешней политики и политики безопасности, а Европол — в рамках третьей опоры (сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере).

В то же время Европейский совет — это орган Союза в целом, существование которого предусмотрено непосредственно в Договоре о Европейском Союзе.

3. Источники правового статуса органов Европейского Союза

Несмотря на то что институты являются общими для всего Союза, основы их правового статуса закрепляются в учредительных договорах Европейских сообществ. Этому вопросу в ДЕС посвящена часть пятая «Институты Сообщества».

Именно здесь установлены порядок формирования, состав, а также общий порядок деятельности всех пяти институтов ЕС и Союза в целом¹, а также некоторых других органов (Европейский инвестиционный банк, Экономический и социальный комитет, Комитет регионов).

Что касается полномочий, то они могут вытекать из различных норм учредительных документов как Сообществ, так и Союза (в рамках ЕС главным источником полномочий, напомним, служит часть третья учредительного договора «Политика Сообщества»).

Для некоторых институтов и других органов Союза детали правил их внутренней организации и деятельности выделены отдельно и закреплены в *статутах (уставах)*, прилагаемых в качестве протоколов к учредительным договорам. Свой статут (устав) имеют в настоящее время Суд, Европейский инвестиционный банк и ЕЦБ.

Правовое положение многих органов Союза закрепляется в *нормативных актах институтов и других источниках вторичного права*. Например, для Омбудсмана таковым служит решение Европарламента об общих правилах и условиях его деятельности, для Военного штаба и Военного комитета — специальные решения Совета Европейского

¹ Соответствующие нормы Договора воспроизводятся без изменений в учредительном договоре Евратома. Например, положения ст. 190 учредительного договора Сообщества, определяющие порядок формирования Европейского парламента, дублируют ст. 108 Договора о Евратоме. В этой связи далее ссылки производятся только на ДЕС.

Союза; Европол функционирует на основе специальной конвенции о его учреждении.

Наконец, каждый институт и многие другие органы Союза имеют свои внутренние регламенты (для судов — процессуальные регламенты). Так называются документы, в которых устанавливаются процедурные правила. По этой причине в англоязычных источниках указанные документы именуются «правила процедуры».

На основании указанных документов ниже будет рассмотрен статус основных органов Европейского Союза, сначала институтов: Совет Европейского Союза (§ 2), Европейский парламент (§ 3), Комиссия (§ 4), органы правосудия (§ 5) и Европейская счетная палата (§ 6). Затем обратимся к другим важнейшим подразделениям организационного механизма: Европейскому совету (§ 7) и Европолу (§ 8). В заключительном параграфе главы речь пойдет о правотворческих процедурах Европейского Союза, субъектами которых выступают различные его органы (§ 9).

Правовое положение ЕЦБ и Европейского инвестиционного банка, а также финансовых учреждений ЕС входит в предмет особенной части настоящего учебника.

§ 2. Совет Европейского Союза

Официальное наименование. Краткое название данного института — Совет. Именно данный термин употребляется в учредительных договорах Союза.

С 1967 г., когда вступил в силу «Договор о слиянии», по 1 ноября 1993 г. Совет выступал как «Совет Европейских сообществ». После вступления в силу Договора о Европейском Союзе полное официальное название рассматриваемого института — Совет Европейского Союза¹.

С учетом особенностей состава Совета (в нем заседают министры государств-членов), в средствах массовой информации и научной литературе его также часто именуют «Совет министров». Однако это название сейчас является неофициальным².

Место в системе органов Европейского Союза. В западноевропейской доктрине Совет, несмотря на то, что он состоит из представителей

¹ Правда, оно закреплено не в учредительных договорах, а в специальном решении самого Совета, принятом незадолго до вступления в силу Договора о Европейском Союзе.

² В Договоре о ЕОУС первоначально Совет назывался «Специальный совет министров».

исполнительной власти, традиционно характеризуется как главный законодательный орган Европейского Союза. Характеристика Совета как законодателя ныне прямо отражена в учредительных договорах (ст. 207 ДЕС), хотя наряду с законодательным он осуществляет многие другие полномочия, в том числе в сфере исполнительной власти.

Местонахождение. Городом, в котором работает Совет и расположены его вспомогательные подразделения, является Брюссель¹. Три месяца в году (апрель, июнь и октябрь) Совет проводит свои заседания в Люксембурге, где первоначально находилась его резиденция.

1. Состав и порядок формирования

В соответствии со ст. 203 Договора о ЕС в состав Совета входят «по одному представителю от каждого государства-члена на министерском уровне», т.е. всего в Совет в настоящее время входит 27 членов. Как видно из приведенной нормы, члены Совета — это, как правило, министры правительств государств-членов. Какие именно министры — учредительные договоры не определяют.

Первоначальная практика следовала традициям международных организаций: участниками заседания Совета от каждого государства, как правило, являлись члены правительства, ответственные за внешние сношения, т.е. министры иностранных дел. Однако вскоре выяснилось, что такой подход малоэффективен. Совет — орган, прежде всего, законодательный. Нормативные акты по конкретным вопросам общественной жизни более профессионально могут обсуждать и принимать отраслевые министры, ответственные в своих государствах за соответствующую отрасль управления. Так, если речь идет о принятии регламента по вопросам сельского хозяйства, то наиболее компетентными являются аграрные министры стран-участниц; нормы трудового права и права социального обеспечения лучше утверждать на уровне министров труда и социальной защиты и т.д.

В результате уже в первые годы существования Европейских сообществ Совет разделился на несколько «формаций» (франц. formations), перечень которых ныне закреплён во внутреннем регламенте данного института (приложение I «Перечень формаций Совета»)². В настоящее время в Совете девять формаций:

- 1) Совет по общим вопросам и внешним сношениям;
- 2) Совет по экономическим и финансовым вопросам;

¹ См.: Blair, A. Companion to the European Union / A. Blair. Routledge, London and New York, 2006.

² JO. L 285 du 16.10.2006. P. 47.

- 3) Совет по вопросам правосудия и внутренних дел;
- 4) Совет по вопросам занятости, социальной политики, здоровья и потребителей;
- 5) Совет по вопросам конкурентоспособности (внутренний рынок, промышленность, научные исследования);
- 6) Совет по вопросам транспорта, телекоммуникаций и энергии;
- 7) Совет по вопросам сельского хозяйства и рыболовства;
- 8) Совет по вопросам окружающей среды;
- 9) Совет по вопросам образования, молодежи и культуры.

Каждая формация Совета включает национальных министров одного профиля и занимается принятием решений по определенному кругу вопросов общественной жизни.

Так, Совет по общим вопросам и внешним сношениям (в западной доктрине его часто называют «общий Совет») состоит из министров иностранных дел государств-членов. Он решает, с одной стороны, общие вопросы функционирования Европейского Союза (например, созыв межправительственной конференции о пересмотре учредительных договоров, установление размеров жалований должностным лицам ЕС), с другой стороны, внешнеполитические вопросы (принятие общих позиций и других мер в рамках ОВПБ, заключение международных договоров с третьими странами и международными организациями и т.п.).

«Общий Совет» также координирует работу остальных восьми формаций данного института, которые вместе обозначают термином «специальный Совет» (или «отраслевой Совет»).

Именно отраслевые формации Совета, как правило, утверждают нормативные акты Европейского Союза по различным областям его правового регулирования. Например, Совет по вопросам правосудия и внутренних дел (в составе министров внутренних дел или юстиции государств-членов) отвечает за издание актов уголовного, уголовно-процессуального, гражданского процессуального права, а также законодательства ЕС о визах, иммиграции и убежища.

Совет по вопросам сельского хозяйства и рыболовства принимает меры в сфере общей аграрной политики ЕС, Совет по вопросам окружающей среды — в сфере экологической политики ЕС и т.д.

Помимо вышеописанных существует еще один способ комплектования Совета, когда в его заседаниях участвуют высшие должностные лица исполнительной власти государств-членов (формула ст. 203 ДЕС «представители государств-членов на министерском уровне» в данном случае получает широкую интерпретацию — на уровне

не ниже министерского). Такой способ комплектования в учредительных договорах называют «Совет в составе глав государств или правительств». С учетом формы правления большинства стран Европейского Союза (парламентская республика или монархия) данный Совет, как правило, состоит из премьер-министров, хотя некоторые государства (полупрезидентские республики) в нем представляют президенты (например, Франция).

Совет на высшем уровне собирается достаточно редко, так как «первые лица» государств-членов предпочитают встречаться в рамках другого органа — Европейского совета. Последний, в отличие от Совета Европейского Союза, не принимает нормативных актов, но, с другой стороны, не скован жесткими процедурными правилами, как Совет.

Тем не менее в ряде случаев для вопросов наибольшей политической важности учредительные договоры прямо предписывают, чтобы Совет собирался именно в рассматриваемом составе. Например, Совет в составе глав государств или правительств уполномочен производить констатацию нарушения отдельными странами Союза общих принципов конституционного строя, после чего Совет уже в обычном составе вправе принять решение о наложении санкций (см. § 4 гл. II учебника).

2. Внутренняя организация

Как любой орган, Совет обладает своей внутренней структурой (внутренней организацией). Ее элементами выступают Председатель как руководящий орган Совета и подразделения, играющие роль его вспомогательных органов.

А. Председатель

Председатель (дословно — Президент) Совета — это не конкретное физическое лицо, а государство — член Европейского Союза в целом (абз. 2 ст. 203 ДЕС). От его имени соответствующие обязанности выполняют министры и другие ответственные должностные лица, которые ведут заседания Совета, подписывают принятые им решения и т.д.

Пост Председателя Совета замещается в порядке ротации: каждое государство-член поочередно занимает эту должность на протяжении шести месяцев. Очередность устанавливает сам Совет. В соответствии с решением Совета от 1 января 2007 г. «Об установлении порядка

очередности осуществления председательства в Совете»¹ установлен следующий график:

- 2007 г. — Германия (первое полугодие) и Португалия (второе полугодие);
- 2008 г. — Словения (первое полугодие) и Франция (второе полугодие);
- 2009 г. — Чехия (первое полугодие) и Швеция (второе полугодие);
- 2010 г. — Испания (первое полугодие) и Бельгия (второе полугодие);
- 2011 г. — Венгрия (первое полугодие) и Польша (второе полугодие);
- 2012 г. — Дания (первое полугодие) и Кипр (второе полугодие);
- 2013 г. — Ирландия (первое полугодие) и Литва (второе полугодие);
- 2014 г. — Греция (первое полугодие) и Италия (второе полугодие);
- 2015 г. — Латвия (первое полугодие) и Люксембург (второе полугодие);
- 2016 г. — Нидерланды (первое полугодие) и Словакия (второе полугодие);
- 2017 г. — Мальта (первое полугодие) и Великобритания (второе полугодие);
- 2018 г. — Эстония (первое полугодие) и Болгария (второе полугодие);
- 2019 г. — Австрия (первое полугодие) и Румыния (второе полугодие);
- 2020 г. — Финляндия (первое полугодие).

При необходимости в указанный график Советом могут быть внесены коррективы. Они в любом случае потребуются с целью учесть возможное присоединение других стран к Европейскому Союзу до 2020 г., а также, вероятно, при вступлении в силу Лиссабонского договора. Последний предусматривает совместное осуществление председательства в Совете тремя государствами-членами в течение 1,5 лет. Если бы такой порядок действовал сегодня, то, например, с 1 января 2007 г. по 30 июня 2008 г. «сопредседателями» Совета выступали бы Германия, Португалия и Словения.

Практика замещения должности Председателя Совета, как видно, в максимальной степени приспособлена к межправительственному составу данного института. Однако, становясь Председателем, государство-член принимает на себя ответственность за Совет

¹ JO. L 1 du 04.01.2007. P. 11.

и Европейский Союз в целом (особенно в рамках второй и третьей опор)¹. Соответственно оно должно заботиться об интересах всех составляющих эту организацию стран и народов, жертвуя при необходимости узконациональными, внутривластными задачами и приоритетами².

Исходя из сказанного функции и полномочия Председателя Совета подразделяются на две группы: те, которые Председатель осуществляет внутри Совета (внутриорганизационные), и относящиеся к Европейскому Союзу в целом (общеполитические).

Внутриорганизационные полномочия Председателя состоят в руководстве работой Совета Европейского Союза и его подразделений. К ним относится созыв заседаний Совета, формирование повестки дня для всех его «формаций». При этом не позднее чем за неделю до начала своего председательства государство-член оглашает так называемую семестровую программу деятельности Совета, определяющую перечень законопроектов и других решений, принятие которых намечено на ближайшее полугодие.

Как уже отмечалось, Председатель в лице конкретного министра осуществляет руководство заседаниями Совета и его вспомогательных органов, в том числе ставит вопросы на голосование, а затем подписывает принятые решения. Однако его функции в данном случае далеко выходят за рамки функций простого «спикера».

Председатель стремится выполнить (а если возможно, то и перевыполнить) свою «семестровую программу». В этой связи в ходе заседаний Совета он выступает в качестве «лоббиста» обсуждаемого законопроекта, активно старается добиться его утверждения. Если возникают серьезные разногласия, Председатель встает со своего места и совершает так называемый *tour de table* (франц.) — «обход стола». Он обходит стол, за которым заседают члены Совета, и путем индивидуальной беседы пытается изменить позицию тех, кто возражает против издания акта. Нередко, хотя и не всегда, ему это удается.

Общеполитические полномочия Председателя сосредоточены, главным образом, в сфере общей внешней политики и политики безопас-

¹ В этой связи в средствах массовой информации нередко пост Председателя Совета именуют сокращенно: «Председатель Европейского Союза». Однако такое название юридически неточно.

² Например, государства-члены на период председательства в Совете стараются не проводить досрочных выборов, избегать обострения внутренних конфликтов, что достигается совместными усилиями правящей партии (коалиции) и оппозиции.

ности и сотрудничества полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере, т.е. второй и третьей опор.

В рамках ОВПБ и СПСО именно на Председателя Совета возложены обязанности по обеспечению реализации в жизнь принятых решений. Большинство из этих решений также являются результатами инициативы Председателя.

Таким образом, в рамках двух «некоммунитарных» опор Председатель Совета выступает в качестве исполнительного органа всего Европейского Союза (в ЕС и Евратоме таким органом является Комиссия).

Важным правом Председателя, о котором уже говорилось, является официальное представительство Европейского Союза на международной арене по вопросам общей внешней политики, а при необходимости и третьей опоры. В этом ему помогают Генеральный секретарь Совета и будущее государство-председатель (см. § 3 гл. III). Последнее осуществляет *de facto* функции заместителя Председателя (*de jure* такой пост в Совете отсутствует). Согласно внутреннему регламенту Совета (§ 2 ст. 20): Председателю «помогает представитель государства-члена, которое будет председательствовать следующим. По просьбе Председателя и согласно его инструкциям последний при необходимости замещает его, принимает на себя от него, если уместно, некоторые задачи и обеспечивает преемственность работы Совета».

Ответственность Председателя носит политический характер (учредительными договорами не предусмотрена), причем может быть как «негативной», так и «позитивной». Председатель, принимая на себя ответственность за работу главного законодательного органа Европейского Союза, в глазах общественного мнения рассматривается как движущая сила работы этого института. От Председателя также в большой степени зависит престиж Европейского Союза на международной арене.

В зависимости от того, насколько успешно работает Совет и каково внешнеполитическое положение Союза, определяется неформальный рейтинг и авторитет самого Председателя. Занимая этот влиятельный пост, государства-члены стремятся как можно эффективнее выполнить свои полномочия и даже соревнуются друг с другом, кто это сделает лучше.

Малоэффективная работа на посту Председателя не дает оснований для лишения этой должности (шестимесячный срок не подлежит сокращению), однако может нанести ущерб репутации премьер-министра и правительства государства-председателя в целом не только

за рубежом, но и внутри страны — ущерб, которого они, естественно, стараются не допускать.

Б. Вспомогательные органы

По сравнению с другими институтами ЕС, в структуре Совета Европейского Союза крайне высокую роль играют его вспомогательные органы, что обусловлено непостоянным характером работы Совета.

Комитет постоянных представителей (Coreper). Комитет постоянных представителей — это вспомогательный орган Совета, включающий руководителей официальных представительств государств-членов при Европейских сообществах (обычно в ранге послов) или их заместителей.

В нормативных актах и литературе, как правило, используется сокращенное наименование Coreper — аббревиатура от первых букв названия этого Комитета на французском языке (*Comité des représentants permanents*).

Главная задача Coreper — рассматривать в предварительном порядке проекты решений¹, подлежащие принятию Советом². Большинство законопроектов рассматриваются в Coreper на уровне заместителей постоянных представителей. Комитет в данной «формации» называют Coreper-I. Он подотчетен отраслевому Совету.

Для обсуждения общеполитических вопросов собирается Coreper-II, членами которого выступают уже сами главы представительств. Документы этой «формации» Комитета поступают в Совет по общим вопросам.

Наконец, в рамках второй и третьей опор часть функций Coreper выполняют другие комитеты, являющиеся формально самостоятельными от него: Комитет по вопросам политики и безопасности в составе политических директоров от каждого государства-члена (действует в рамках ОВПБ) и Координационный комитет, который участвует в подготовке решений по вопросам третьей опоры (СПСО).

¹ Термин «решение» здесь используется в широком, общеупотребительном смысле, т.е. обозначает любой нормативный, индивидуальный или рекомендательный акт конкретного института независимо от его официального названия и правовой природы (регламент, директива, рамочное решение, «решение» в собственном смысле и т.д.).

² Комитет также решает некоторые процедурные вопросы, связанные с организацией работы Совета, например, о проведении заседания Совета не в Брюсселе или Люксембурге, а в другом месте, об утверждении или внесении изменений в протоколы заседаний Совета, о публикации некоторых актов Совета в «Официальном журнале» и др.

Как видно, с помощью Coreper и его «дублеров» в значительной мере компенсируется недостаток Совета, обусловленный тем, что данный институт не может в основном составе работать постоянно. Прежде чем министры приедут в Брюссель (или Люксембург) для утверждения законопроекта, документ будет детально изучен и, возможно, усовершенствован в Coreper, работающем на постоянной основе. Комитет постоянных представителей, таким образом, «разгружает» Совет от многих текущих дел.

Однако полномочия Coreper далеко выходят за рамки простого обсуждения и подготовки материалов к заседанию Совета. Комитет выступает как «фильтр» для Совета: часто он фактически принимает решения за Совет, хотя окончательное решение остается у последнего. Если в ходе обсуждения проекта в Комитете все его члены (т.е. представители каждого правительства государства-члена) пришли к общему согласию (консенсусу) относительно проекта регламента, директивы и т.д., то Совет, как правило, уже не обсуждает документ, а автоматически принимает его.

Соответственно повестка дня Совета подразделяется на две части. Часть А — документы, одобренные Комитетом постоянных представителей. Совет, по общему правилу, принимает их без обсуждения¹. Остальные вопросы, где согласие на уровне Coreper не удалось достичь, заносятся в часть В повестки Совета. В данном случае дискуссии переносятся уже на уровень национальных министров.

Подавляющее большинство вопросов, обсуждаемых Советом (свыше 90%), — вопросы части А его повестки дня. Это значит, что основная часть законодательства, исходящего от Совета Европейского Союза, является результатом усилий не столько министров, сколько членов Комитета постоянных представителей, а также рабочих групп.

Специальные комитеты и рабочие группы. Для ускорения законодательного процесса, а также для увеличения профессионализма в принятии решений Совет (или Coreper) учреждает на постоянной или временной основе комитеты специальной компетенции, а также рабочие группы.

Членами данных вспомогательных органов, в отличие от Coreper, являются уже не дипломаты, а эксперты в конкретной сфере общественных отношений (транспорт, окружающая среда или более узкие сферы, например, железнодорожные перевозки и т.д.). Каждое на-

¹ Внутренний регламент оставляет возможность для возобновления дискуссий, но это случается весьма редко.

циональное правительство и Европейская комиссия, от которой исходит большинство законопроектов, представлено «своим» экспертом (экспертами).

Задачи специальных комитетов и рабочих групп схожи с задачами Coreper. Они обсуждают в предварительном порядке законопроекты и стараются достичь соглашения на своем уровне. Если таковое достигнуто, то проект включается в часть I повестки дня Coreper (аналогичную части A у Совета), и Coreper по общему правилу утверждает его без обсуждения. Затем документ заносится в часть A повестки дня Совета, что тоже означает, как правило, автоматическое принятие. В противном случае (если согласие в специальном комитете не достигнуто) вопрос направляется в часть II повестки дня Coreper. Это значит, что поиски взаимоприемлемого решения будет искать уже Комитет постоянных представителей. От результатов его усилий зависит, в какую часть повестки дня Совета в конце концов попадет документ.

Таким образом, специальные комитеты и рабочие группы играют в целом ту же роль «фильтра» для Coreper, что и Coreper для Совета. На практике большинство законодательства ЕС согласовывается именно здесь, что означает быстрое и почти стопроцентное утверждение актов Советом.

Кроме рассмотренной выше, специальные комитеты в структуре Совета выполняют другую важную задачу: они осуществляют контроль за реализацией Европейской комиссией полномочий, делегированных ей Советом, т.е. за актами делегированного законодательства ЕС.

В настоящее время в рамках Совета функционирует свыше 200 специальных комитетов и рабочих групп: «Группа на высоком уровне "Убежище и миграция"», «Группа "Европейская политика вооружений"», «Бюджетный комитет», «Стратегический комитет по иммиграции, границам и убежищу», «Группа "Сельскохозяйственные структуры и развитие сельской местности"», «Группа "Интеллектуальная собственность"», «Группа "Сухопутный транспорт"», «Группа "Здравоохранение"», «Комитет по образованию», «Комитет по финансовым услугам», «Комитет по социальной защите» и т.д.

Помимо комитетов и рабочих групп, обеспечивающих выполнение Советом своих законодательных функций, недавно были созданы комитеты нового типа. Они сформированы для реализации новой функции Совета — возрастающей координации на всей территории Европейского Союза национальных экономических и социальных политик, а также политики в сфере занятости на макроэкономическом уровне. Эти комитеты состоят из высокопоставленных представителей

государств — членов Союза, которые встречаются раз в месяц и докладывают результаты своей деятельности Совету через Корепер¹. Таким образом, система комитетов и рабочих групп Совета постоянно изменяется и совершенствуется.

Генеральный секретариат. Генеральный секретариат — подразделение Совета, которое обеспечивает организационную и техническую стороны работы данного института, а также может представлять Совет перед другими органами Европейского Союза (в том числе в Суде). В отличие от иных вспомогательных органов и от самого Совета сотрудниками Генерального секретариата являются не представители государств-членов, а должностные лица, состоящие на гражданской службе Европейских сообществ (в настоящее время — примерно 2300 человек).

Генеральный секретариат работает на постоянной основе, а его сотрудники получают за свою работу вознаграждение непосредственно из бюджета Европейского Союза.

Возглавляет данное подразделение Генеральный секретарь, должность которого, как уже известно читателю, в настоящее время совмещается с другой: Генеральный секретарь — Высокий представитель по общей внешней политике и политике безопасности (см. § 2 гл. II учебника). Текущее руководство секретариатом осуществляет Заместитель генерального секретаря.

Помимо осуществления полномочий по руководству секретариатом Генеральный секретарь (или его заместитель) скрепляют второй подписью акты, принятые Советом (первую подпись ставит Председатель). Они же обеспечивают рассылку и опубликование решений Совета.

Генеральный секретарь также может назначаться в качестве депозитария соглашений Европейских сообществ и Союза, заключенных с третьими странами и международными организациями, и конвенций, заключенных между государствами — членами Союза.

3. Порядок работы и принятия решений

В силу специфики своего состава и характера деятельности Совет — орган, работающий на непостоянной основе. Министры как члены Совета приезжают на его заседания в Брюссель или Люксембург, а затем возвращаются в свои страны к своему основному месту работы.

¹ См.: The European Union Encyclopedia and Directory 2007. — Routledge, London and New York. Seventh Edition, 2007. — P. 197.

§ 2. Совет Европейского Союза

Форма работы Совета — сессионная. Совет созывает на сессии Председатель, как правило, по собственной инициативе. Однако он обязан сделать это также по требованию Европейской комиссии или любого члена Совета (ст. 204 ДЕС).

Фиксированная периодичность для проведения сессий Совета не установлена. В то же время Председатель заранее (не позднее семи месяцев до вступления в должность) должен в предварительном порядке наметить «дни, в которые он планирует провести сессии Совета с целью выполнения законодательной работы Совета или принятия оперативных решений» (ст. 1 ВР). В среднем в течение года проходит примерно 100 сессий Совета, причем разные его «формации» могут заседать в одно и то же время.

Сессия Совета включает одно или несколько заседаний и завершается, как правило, в течение дня (с учетом того, что большинство вопросов повестки дня относятся к части А, т.е. не требуют обсуждения, этот срок вполне достаточен). В заседаниях от каждого правительства участвует национальная делегация в составе компетентного министра (член Совета) и сопровождающих его лиц.

С правом совещательного голоса в заседаниях Совета, как правило, принимают участие также представители Комиссии (как основного субъекта законодательной инициативы), а в некоторых случаях и Европейского центрального банка.

Кворум, т.е. минимальное количество присутствующих, при котором могут приниматься решения, составляет большинство членов Совета, в настоящее время — 14 из 27. На практике с кворумом в Совете обычно проблем не возникает, однако на случай отсутствия кого-либо из членов предусмотрена возможность делегирования права голоса другому члену Совета (ст. 206 ДЕС). При этом одному члену Совета не могут быть делегированы голоса двух и более других министров (т.е. можно голосовать за себя и за одного из других членов Совета, но не больше).

Если вопрос носит неотложный характер, требует максимально быстрого принятия решения, то Совет вправе издавать необходимые акты без созыва на заседания (ст. 12 ВР). В подобных обстоятельствах используется письменная процедура и ее специфическая разновидность — «процедура молчаливого одобрения» (франц. *procédure de silence*). Последняя особенно часто применяется для принятия внешнеполитических решений (в рамках общей внешней политики и политики безопасности). В таком случае внешнеполитический акт (общая позиция, общая акция и др.) считается принятым, если в течение срока, установленного Председателем, никто из членов Совета не высказал своих возражений.

Повестку дня в предварительном порядке формирует Председатель и вносит ее на утверждение Совета в начале каждой сессии. Как и при созыве Совета на сессию, Председатель должен включить в повестку дня вопросы, на обсуждении которых настаивает Комиссия или любой из членов Совета.

Несмотря на принцип гласности, провозглашенный в Договоре о Европейском Союзе, заседания Совета, как правило, носят закрытый характер. Доступ на них разрешается только уполномоченным должностным лицам государств-членов и ЕС по предъявлении пропуска (ст. 5 ВР).

Хотя такая практика имеет свои плюсы, она вызывает все более серьезную критику общественности и в научных кругах. «В демократическом государстве законодательные органы власти должны функционировать под надзором общественности, в то время как главный законодатель Сообщества действует в обстановке секретности»¹. С учетом данной критики в последние годы были предприняты серьезные шаги по «рассекречиванию» Совета, особенно когда он действует именно в качестве органа законотворческого, как законодатель. Открытое обсуждение может проводиться и по другим вопросам, внесенным в повестку дня. Результаты голосования в Совете также сейчас могут предаваться гласности, а по законодательным актам это условие носит обязательный характер (ст. 9 ВР).

Всем заинтересованным лицам, в том числе иностранным, гарантирован доступ к документации Совета, хотя здесь существуют некоторые ограничения вполне объективного характера (например, для актов по вопросам обороны). В этой связи принятый в 2001 г. специальный нормативный акт — регламент «О безопасности Совета»² — установил общие критерии для отнесения конкретных сведений к категории закрытых для публики. Они подразделяются на четыре группы:

сверхсекретные (TRES SECRET UE/EU TOP SECRET) — сведения, несанкционированное разглашение которых способно нанести «чрезвычайно серьезный ущерб существенным интересам» Европейского Союза в целом или его государств-членов;

секретные (SECRET UE) — сведения, несанкционированное разглашение которых может «нанести серьезный ущерб» тем же интересам;

¹ Weatherill, St., Beaumont, P. EC Law: the essential guide to the legal workings of the European Communities / St. Weatherill, P. Beaumont. — L., 1993. — P. 60.

² JO. L 101 du 11.04.2001. P. 1.

конфиденциальные (CONFIDENTIEL UE) — информация и материалы, несанкционированное разглашение которых способно «нанести ущерб существенным интересам» Союза или государств-членов;

сведения ограниченного доступа (RESTREINT UE), разглашение которых может «неблагоприятно сказаться на интересах» Европейского Союза или государств-членов.

Тексты большинства решений Совета, как было показано выше, согласовываются на уровне его вспомогательных органов: рабочих групп и специальных комитетов и/или Coreper. Однако встречаются ситуации, когда полного согласия достичь не удастся, в том числе и в самом Совете.

В этой связи возникает вопрос о **способах принятия решений** в данном органе, а именно, сколько членов Совета должны поддержать документ, чтобы он считался принятым. Способ принятия решений в Совете имеет большое политическое значение, так как именно Совет утверждает нормативные акты, обязательные для всего Союза, для всех его государств и граждан. Могут ли отдельные страны воспрепятствовать принятию таких решений, наложить вето?

Первоначально для принятия почти всех нормативных актов и других юридически обязательных решений в Совете требовалось *единогласие* его членов (т.е. все должны быть «за»). На практике вместо принципа единогласия традиционно используется консенсус — процедура принятия решений без голосования при отсутствии заявленных возражений (т.е. никто не против).

Если имеется кворум (т.е. присутствуют минимум 14 из 27 членов Совета), то решение в данном случае считается принятым, когда ни один из присутствующих членов не высказал прямо своего отрицательного отношения к проекту. Как видно, консенсуальная процедура немало облегчает работу Совета, однако каждое государство-член сохраняет в данном случае право вето. В лице своего министра при необходимости оно может заблокировать документ.

Право вето отсутствует, когда Совет принимает решение большинством голосов. Учредительные договоры предусматривают два вида мажоритарного голосования: простое большинство и квалифицированное.

Для принятия решения *простым большинством* в Совете необходимо, чтобы его поддержали свыше половины от общего числа членов, т.е. 14 из 27. Простое большинство, таким образом, выступает как абсолютное большинство от общего состава Совета.

Квалифицированное большинство является наиболее сложным и одновременно самым гибким способом принятия решений в Со-

вете. Оно учитывает не только позиции государств-членов, но, хотя и косвенно, также граждан Европейского Союза. Этим оно отличается и от единогласия, и от простого большинства.

Для принятия решений на основе квалифицированного большинства в Совете введено так называемое *взвешенное голосование*: количество голосов у министров от разных государств-членов зависит от количества населения страны, хотя и не строго пропорционально.

Соответственно у министров из разных стран неодинаковое число голосов («вес»). Квоты распределены непосредственно в учредительном договоре Европейского сообщества (ст. 205).

В табл. 1 указано количество голосов представителей в Совете от всех 27 государств-членов.

Таблица 1

Государства-члены*	Количество голосов
Германия	29
Франция	29
Великобритания	29
Италия	29
Испания	27
Польша	27
Румыния	14
Нидерланды	13
Греция	12
Португалия	12
Бельгия	12
Чехия	12
Венгрия	12
Швеция	10
Австрия	10
Болгария	10
Дания	7
Словакия	7
Финляндия	7
Ирландия	7
Литва	7
Латвия	4
Словения	4
Эстония	4
Кипр	4
Люксембург	4
Мальта	3
Итого:	345

* Указываются в порядке убывания численности населения.

Какие требования необходимо выполнить для принятия решения квалифицированным большинством?

Во-первых, необходима поддержка со стороны министров, обладающих 255 голосами, что составляет около 74% от общего числа голосов в Совете¹.

Во-вторых, решение Совета также должно опираться на поддержку большинства государств-членов.

Если Совет принимает его по предложению Комиссии (что имеет место в подавляющем большинстве случаев), то необходимы голоса «за» со стороны абсолютного большинства министров (т.е. 14 из 27).

В остальных случаях (более редких), когда Совет принимает решение по инициативе других субъектов (в том числе государств-членов), требуемое число министров, голосующих «за», составляет $\frac{2}{3}$ (т.е. 18 из 27).

Еще одно, третье условие введено Ниццким договором. Поскольку квоты государств-членов не вполне пропорциональны численности населения отдельных стран, потребовалось обеспечить дополнительный учет количества граждан. Установлено, что решения Совета, в принципе, должны опираться на поддержку минимум 62% «общего населения» Союза. Другими словами, в тех странах, министры которых проголосовали «за», должно проживать не менее 62% всех жителей Союза. Правда, это отнюдь не означает, что все граждане подобных государств являются сторонниками принятого документа.

Численность «общего населения» Союза и каждого государства-члена в отдельности определяется на основе данных Европейского статистического ведомства (Евростат), выступающего структурным подразделением Комиссии. Эти данные фиксируются в специальной таблице, которая прилагается ко внутреннему регламенту Совета. С учетом демографических изменений содержание таблицы пересматривается в начале каждого года. Например, в 2009 г. «общее население» Союза составляло 497 493 100 человек; 62% от этого числа составляло 308 445 700 человек².

Подсчет количества людей, представляемых соответствующими министрами, в каждом отдельном случае проводить не требуется. Предполагается, что необходимое большинство населения существует. Однако любой из членов Совета (очевидно, тот, кто останется в меньшинстве) вправе потребовать «проверки с целью установить, представляют ли государства-члены, которые образуют данное квали-

¹ До присоединения Болгарии и Румынии требовалось 232 голоса «за» (из 321).

² JO. L 337 du 26.12.2008. P. 92.

Таблица 1

Государство-член	Число министров	Число голосов
Австрия	10	10
Бельгия	12	12
Великобритания	12	12
Германия	12	12
Греция	12	12
Ирландия	7	7
Италия	12	12
Латвия	6	6
Литва	6	6
Люксембург	6	6
Мальта	6	6
Нидерланды	12	12
Польша	12	12
Португалия	12	12
Румыния	12	12
Словакия	6	6
Словения	6	6
Соединенное Королевство	12	12
Франция	12	12
Хорватия	6	6
Чехия	12	12
Швейцария	6	6
Швеция	12	12
Эстония	6	6
Итого	255	255

фицированное большинство, по меньшей мере 62% общего населения Союза. Если окажется, что данное условие не выполнено, то соответствующее решение считается не принятым» (§ 4 ст. 205 ДЕС).

Выше были охарактеризованы три главных способа принятия решений Советом: единогласие (консенсус), простое большинство и квалифицированное.

В каких случаях Совет применяет тот или другой из них?

Способ принятия решений в каждом конкретном случае определяется уполномочивающими статьями учредительных договоров. Отсюда следует, что разные вопросы общественной жизни Совет должен решать также по-разному:

единогласие (консенсус) применяется только в тех случаях, когда это прямо предусмотрено соответствующими нормами ДЕС или иных учредительных документов. Например, согласно ст. 93 «Совет... утверждает единогласным решением нормы, регулирующие процесс гармонизации законодательства о налогах с оборота, акцизных сборах и других формах косвенного налогообложения...»;

Совет принимает решение квалифицированным большинством, если это прямо указано в учредительных документах (например, ст. 26 ДЕС: «Пошлины в рамках единого таможенного тарифа устанавливаются решением Совета, принимаемым квалифицированным большинством...») или если в уполномочивающей статье сделана отсылка к ст. 251 или 252 ДЕС (процедура совместного принятия решения и сотрудничества с Европарламентом). Например, согласно ст. 148 «Совет, постановляя в соответствии с процедурой, предусмотренной статьей 251, ..принимает решения, направленные на осуществление положений, касающихся Европейского социального фонда»;

простое большинство используется во всех остальных случаях, т.е. когда «настоящий Договор не предусматривает иного» (§ 1 ст. 205 ДЕС).

На практике простым большинством решения в Совете принимаются очень редко, в основном по вопросам процедуры. Для принятия нормативных актов и других решений политического характера учредительные договоры требуют либо единогласия, либо квалифицированного большинства.

Единогласие (консенсус) является в настоящее время главным способом принятия решений в рамках второй и третьей опор Европейского Союза, что во многом оправдывает их характеристику как «межправительственных».

В рамках Европейских сообществ, где сосредоточена основная часть законодательной компетенции Союза, наиболее распростра-

ненным способом принятия решений выступает квалифицированное большинство, предполагающее отсутствие у государств-членов права вето. Последнее, как отмечал еще Ж. Монне, «является глубинной причиной и одновременно символом неспособности преодолеть национальный эгоизм»¹. Его негативное влияние становится особенно заметным по мере расширения Европейского Союза и, соответственно, увеличения количества членов Совета.

В этой связи начиная с 1986 г. (принятие Единого европейского акта) каждый очередной пересмотр учредительных документов сопровождается расширением количества вопросов, решаемых квалифицированным большинством и, соответственно, постепенной ликвидацией права вето. Ниццкий договор уменьшил сферу единогласия еще на 35 вопросов, однако многие государства-члены и Европарламент считают, что его нужно сократить до минимума.

Общей тенденцией развития Совета и Европейского Союза в целом является постепенная отмена права вето государств-членов, что означает дальнейшее ограничение государственного суверенитета и усиление федеративных черт в устройстве и деятельности организации Европейский Союз. Данная тенденция получила наиболее широкое развитие в Европейских сообществах, а в настоящее время начинает охватывать также ОВПБ и СПСО — вторую и третью опоры Союза.

4. Полномочия

А. Полномочия в сфере законодательной власти

Совет как главный законодательный орган Европейского Союза наделен широким спектром полномочий в рамках всей «триады» функций законодательной, финансовой (бюджетной) и контрольной.

Законодательные полномочия. Среди прав и обязанностей Совета в сфере законодательной власти важнейшее, основополагающее значение имеют собственно законодательные полномочия — полномочия осуществлять правовое регулирование общественных отношений посредством издания нормативных актов.

Совет имеет права и обязанности также в других областях, в том числе в сфере исполнительной власти, но именно законодательные полномочия в конечном счете определяют положение данного института в надгосударственном механизме политической власти ЕС и Союза в целом.

¹ Монне, Ж. Реальность и политика. Мемуары / Ж. Монне. — С. 110.

Хотя законодательными полномочиями в рамках Сообщества наделены также Европарламент, Совет играет решающую роль в законодательном процессе: вето Парламента на законопроекты по ряду вопросов носит только отлагательный характер, вето Совета всегда является абсолютным, непреодолимым.

Характеристика Совета как «законодателя» в настоящее время прямо зафиксирована в ДЕС (ст. 207) и раскрывается в его внутреннем регламенте (ст. 7): «Совет действует в качестве законодателя ...когда он принимает нормы, юридически обязательные для государств-членов или внутри них, посредством регламентов, директив, рамочных решений или решений...».

Бюджетные полномочия. Другой элемент «классической триады» — полномочия утверждать роспись доходов и расходов в форме документа под названием «общий бюджет Европейского Союза». В настоящее время полномочия по принятию бюджета осуществляются совместно Европарламентом и Советом: каждый из них контролирует определенные статьи расходной части и может отклонять проект бюджета в целом (см. § 3 и 19 настоящей главы).

Контрольные полномочия. Подобно законодательным органам в государствах Совет осуществляет контроль за тем, как выполняются принятые им нормативные акты и другие решения «правительством» ЕС — Комиссией. Контрольными полномочиями в отношении Комиссии располагает также Европарламент, причем только Парламент может привлекать ее к политической ответственности в форме вотума недоверия, влекущего отставку.

Основная часть контрольных полномочий Совета — это полномочия по контролю за изданием Комиссией актов делегированного законодательства и других «мер по исполнению», правом принимать которые ее наделяет Совет. С этой целью в структуре Совета образованы специальные комитеты, уполномоченные в ряде случаев накладывать вето на акты Комиссии. Совет также наделен полномочиями по контролю за государствами-членами, т.е. он обеспечивает выполнение на территории Союза его учредительных договоров и законодательных актов. Данные полномочия по своей природе относятся уже к другой ветви власти — исполнительной.

Б. Полномочия в сфере исполнительной власти

В силу организации и порядка своей работы Совет не вполне приспособлен для осуществления задач исполнительной власти, которые требуют непрерывного, текущего управления общественной жизнью.

Исполнительную функцию в Сообществах осуществляет Комиссия, в отличие от Совета работающая на постоянной основе и не зависящая от отдельных государств. Тем не менее в ряде областей исполнительно-распорядительными полномочиями наделяется именно Совет, действующий обычно по предложению Комиссии.

ДЕС сохраняет за Советом возможность оставлять за собой право принятия «мер по исполнению» законодательных актов Сообщества. На практике эта возможность используется довольно редко: «меры по исполнению», как правило, издает Комиссия, а Совет осуществляет контроль за ней.

Больше полномочий в сфере исполнительной власти Совет имеет при осуществлении другой своей задачи: «координации общей экономической политики государств-членов» (ст. 202 ДЕС). Совет ежегодно по предложению Комиссии утверждает план экономического развития ЕС, предназначенный как для Сообщества в целом, так и для каждой отдельной страны-участницы¹. Соответствующий документ называется «главные (или широкие) ориентиры экономической политики», и за их соблюдением государствами-членами Совет осуществляет контроль. Отдельные «ориентиры» издаются Советом также в сфере политики занятости.

По некоторым вопросам Совет наделен распорядительными полномочиями, в том числе правом применять санкции к государствам-членам. Речь идет прежде всего о случаях систематического нарушения отдельным государством общих принципов конституционного строя Европейского Союза (см. § 4 гл. II), а также о санкциях к государству, в бюджете которого существует «чрезмерный дефицит» (ст. 104 ДЕС). В последнем случае Совет может потребовать от данного государства выполнения определенных практических мер, а если его предписания не выполнены — наложить санкции, в том числе в виде «штрафов подходящего размера».

Совет наделен правом предоставлять финансовую помощь государствам-членам, испытывающим серьезные экономические трудности (ст. 100 ДЕС).

В сфере исполнительной власти к полномочиям Совета, понимаемым в широком смысле, относится и принятие других мер, связанных с разработкой и осуществлением политики Сообщества в разных областях: поощрительных мер и рекомендаций государствам-членам в сфере образования, культуры (ст. 149, 151 ДЕС), многолетней рамочной программы в сфере науки и технологического развития (ст. 166)

¹ Данный план носит индикативный, а не директивный характер.

и других программ. Большая часть указанных мер в настоящее время утверждается совместно с Европарламентом.

Наконец, следует выделить полномочия Совета в рамках двух «некоммунитарных» опор Европейского Союза — общей внешней политики и политики безопасности, сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере. В отличие от Европейских сообществ, в сфере ОВПБ и СПСО Совет выступает не только законодательным, но и исполнительным органом. Совет реализует свои исполнительные полномочия либо в полном составе (например, принимая решения по осуществлению общих акций в сфере ОВПБ), либо через своего Председателя (напомним, что Председателем Совета является государство-член). Именно на государство-председателя Договор о Европейском Союзе возлагает ответственность за «осуществление решений», принятых в сфере общей внешней политики и политики безопасности (ст. 18), а равно по вопросам сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (ст. 37). В этой связи в западной литературе иногда говорится о «двуглавой исполнительной власти» Союза: в рамках первой опоры она преимущественно находится в руках Комиссии, во второй и третьей — у самого Совета и его Председателя. Правда, такая аналогия не учитывает Европейский центральный банк (формально независимый), который тоже наделен исполнительно-распорядительными полномочиями, включая право наложения штрафов.

В. Полномочия по формированию органов и назначению должностных лиц Европейского Союза

Отдельную группу полномочий Совета образует право формировать состав других институтов и органов Европейского Союза, а именно, *Европейскую счетную палату, Экономический и социальный комитет, Комитет регионов* и некоторые другие органы. Причем если первоначально акты о назначении должны были приниматься единогласно, то после вступления в силу Ниццкого договора достаточно квалифицированного большинства голосов (т.е. представители государств-членов утрачивают в этом вопросе право вето).

Ниццкий договор также наделил Совет правом учреждать судебные органы ЕС специальной юрисдикции (специализированные трибуналы, или «судебные палаты») и назначать их членов.

В некоторых случаях формирование органов и назначение должностных лиц Совет осуществляет совместно с Европарламентом. Таким способом, например, утверждается кандидатура на пост Европейского

контролера по защите данных¹. После вступления в силу Ниццкого договора Совет совместно с Европарламентом осуществляет формирование Европейской комиссии.

Г. Внешнеполитические полномочия

Внешнеполитические полномочия образуют специфическую группу полномочий Совета в силу своего предмета и объектов: они обращены к третьим странам (странам, не входящим в Союз), которые выступают партнерами Союза на международной арене.

Наиболее важным полномочием Совета является заключение международных договоров от имени Европейских сообществ или всего Союза. Данные полномочия Совет осуществляет в рамках всех трех опор, однако важнейшие соглашения ЕС нуждаются сейчас в утверждении Европарламентом.

К полномочиям Совета относится также издание специальных внешнеполитических актов Союза в рамках общей внешней политики и политики безопасности: общих позиций, общих акций, а также решений. Исключение составляют лишь документы программного характера (общие принципы и ориентиры внешней политики и общие стратегии), которые издает Европейский совет по предложению Совета.

Как уже отмечалось, исполнение указанных мер также возлагается на Совет. То же самое относится и к представительству Европейского Союза на международной арене в сфере ОВПБ: его осуществляет Председатель Совета, Генеральный секретарь Совета — Высокий представитель по вопросам ОВПБ, которые иногда с будущим государством — председателем Совета образуют специальную «тройку» (см. § 2 гл. III).

В рамках Сообщества или Союза в целом Совет наделен правом вводить санкции против зарубежных стран, способные носить как политический, так и экономический характер. Аналогично решается вопрос о применении военной силы: «общие акции» о проведении военных операций и создании полицейских миссий в третьих странах принимает исключительно Совет (см. гл. XXIV).

5. Ответственность

Учредительные договоры Европейского Союза не содержат специальных положений, прямо предусматривающих ответственность его

¹ Своеобразный европейский информационный «омбудсман», контролирующий сбор, обработку и использование данных, касающихся частной жизни граждан.

главного законодательного органа. Тем не менее ответственность у Совета существует, хотя и реализуется в специфических формах.

Нормативные акты, а также иные решения Совета, порождающие юридические последствия, могут быть оспорены и отменены в судах Европейского Союза. В данном случае можно говорить о коллегиальной юридической ответственности Совета как института Европейского Союза — ответственности за законность принятых актов. К этому следует добавить, что в судах ЕС может обжаловаться также и бездействие Совета (см. § 5 настоящей главы).

В том, что касается политической ответственности, то ее субъектом выступает не Совет в целом, а его члены, т.е. политическая ответственность носит индивидуальный характер. Национальные министры, входящие в состав Совета, несут ее перед своими правительствами и парламентами в соответствии с конституционными нормами соответствующего государства-члена.

§ 3. Европейский парламент

Официальное наименование. Европейский парламент ведет свое происхождение от Общей ассамблеи ЕОУС, учрежденной в числе других институтов Парижским договором 1951 г.

Термин «ассамблея» был использован для обозначения аналогичных органов ЕЭС и Евратома. Однако в 1958 г. к тому времени уже единая Ассамблея Европейских сообществ провозгласила себя Парламентской ассамблеей, а в 1962 г. — Европейским парламентом.

Термин «европейский парламент» был введен в учредительные договоры в 1986 г. Единым европейским актом и отныне является единственным официальным названием представительного института Сообществ и всего Союза¹.

В отечественной литературе (в том числе в настоящем учебнике) наряду с полным используется также сокращенное наименование данного органа: Европарламент. Это сокращение, однако, является неофициальным и в актах самого Европейского Союза не используется.

Место в системе органов Европейского Союза. Ассамблея ЕС первоначально занимала очень скромное положение в системе

¹ Термин «assemblée» (франц.), т.е. «собрание», продолжает использоваться в некоторых статьях внутреннего регламента Европейского парламента, но с другой целью: выделить те случаи, когда Парламент действует и принимает решения на пленарных заседаниях, как собрание всех депутатов.