

6. Ответственность

Как и Совет, а равно другие институты Сообщества, Парламент несет коллективную юридическую ответственность за принятые им решения перед Судом ЕС в форме отмены его актов, а также возложения на Парламент обязанности совершить определенные действия, если такая обязанность вытекает из Договора о ЕС (по искам из бездействия).

Индивидуальная юридическая ответственность депутатов обставлена рядом ограничений, которые в целом соответствуют общепринятым парламентским традициям:

во-первых, неприкосновенность (иммунитет) парламентариев (ст. 9 протокола «О привилегиях и иммунитетах Европейских сообществ»). Депутат не подлежит уголовному или иному судебному преследованию, а равно задержанию, кроме случаев задержания на месте преступления¹. В остальных случаях для ареста, возбуждения против депутата уголовного дела и т.п. требуется согласие самого Парламента.

Иммунитет парламентариев, таким образом, не является абсолютным, но его лишение зависит от воли Европарламента в целом (прецеденты лишения «европейских» парламентариев иммунитета имели место);

во-вторых, неотвеченность за парламентскую деятельность (индемнитет)². Согласно ст. 9 протокола «О привилегиях и иммунитетах», «члены Европейского парламента не могут обыскиваться, задерживаться или преследоваться за их мнения и голосование при осуществлении своих функций».

Неотвеченность депутатов за политическую деятельность в стенах Европарламента является абсолютной. Депутат Европарламента не может быть подвергнут со стороны государств-членов никаким уголовным или административным санкциям за взгляды, которые он высказывал и защищал в стенах Парламента. Однако это ограничение не касается ответственности депутата перед самим Европарламентом за совершенные им дисциплинарные проступки. Дисциплинарная ответственность парламентариев предусмотрена ВР Европарламента (ст. 124 «Санкции») и налагается его Председателем. Формами ответственности парламентариев выступают порицание, утрата права на жалованье за период от двух до 10 дней, временное приостановление на такой же срок права участвовать в деятельности Европарламента,

¹ Если депутат находится на территории государства, гражданином которого он является, то объем его иммунитета приравнивается к иммунитету парламентариев данной конкретной страны.

² Другое значение термина «индемнитет» — право на жалованье.

внесение предложения о приостановлении или лишении должностей, занимаемых депутатом в Парламенте (например, должности председателя парламентской комиссии или квестора).

В отличие от юридической, политическая ответственность Парламента или его членов формально отсутствует. Избиратели не могут требовать отзыва «несправившихся» депутатов или роспуска Европарламента в целом.

Воздействие граждан Европейского Союза на депутатский корпус осуществляется в ходе очередных парламентских выборов, на которых они могут отказаться в поддержке партиям и отдельным парламентариям, не оправдавшим их доверия.

§ 4. Европейская комиссия

Официальное наименование. Комиссия ведет свое происхождение от Верховного органа ЕОУС, который в рамках первого из Европейских сообществ осуществлял как исполнительную, так и законодательную функцию. Римские договоры о ЕЭС и Евратоме наделили законодательной властью Совет, а надгосударственный исполнительный институт был назван Комиссией.

С 1967 г. Комиссия, как и Совет, — единый орган для ЕЭС, ЕОУС и Евратома — Комиссия европейских сообществ. Данное наименование сохраняется в официальных документах по сей день, в том числе в актах, издаваемых самой Комиссией («Решение Комиссии Европейских сообществ...» и т.п.)¹.

Подобная терминология явно устарела после создания Европейского Союза и превращения Комиссии в один из институтов Союза в целом. По этой причине в настоящее время наиболее часто употребляется термин «Европейская комиссия»². В частности, согласно официальному тексту Хартии Европейского Союза об основных правах, именно Европейская комиссия совместно с Европейским парламентом и Советом Европейского Союза выступает в качестве одного из ее авторов.

В дальнейшем в настоящей работе будут использоваться два из указанных наименований — краткое (Комиссия) и полное, указанное в названии параграфа (Европейская комиссия).

¹ Отсюда аббревиатура, часто встречающаяся в отечественных средствах массовой информации, — КЕС.

² На наш взгляд, точнее было бы называть Комиссией Европейского Союза, но этот термин не получил распространения. В проекте Конституции Европейского Союза также использовано наименование «Европейская комиссия».

Место в системе органов Европейского Союза. Комиссия в западной литературе и средствах массовой информации традиционно характеризуется в качестве главного исполнительного органа Союза, а иногда даже как его «правительство».

С этой характеристикой в целом можно согласиться, но с рядом оговорок:

во-первых, Комиссия обладает таким качеством в рамках Европейских сообществ, прежде всего ЕС, — т.е. первой опоры Союза (в этом отчасти причина сохранения старого названия — Комиссия Европейских сообществ). В рамках ОБПБ и СПСО ее права сильно ограничены;

во-вторых, исполнительно-распорядительными полномочиями в Союзе обладают также Совет и Европейский центральный банк, влияние которых не следует недооценивать, особенно в сфере второй и третьей опор и кредитно-денежного регулирования;

в-третьих, Комиссия наделяется достаточно широкими полномочиями в сфере законодательной власти, в которых выражается система сдержек и противовесов на уровне надгосударственных институтов Союза¹.

Местонахождение. В соответствии с протоколом о местонахождении институтов Союза официальной резиденцией Комиссии является город Брюссель, который в средствах массовой информации часто называют «столицей» Союза (отсюда еще одно, неофициальное название Комиссии — «Брюссельская комиссия»).

Отдельные департаменты Комиссии (например, Европейское агентство официальных публикаций) по-прежнему расположены в Люксембурге, где размещался предшественник Комиссии — Верховный орган ЕОУС.

1. Состав

В состав Комиссии в настоящее время входят 27 членов (комиссаров), включая Председателя. Все они, естественно, должны быть гражданами Европейского Союза. В то же время, Договор о ЕС устанавливает дополнительные квоты для отдельных государств-членов: в Комиссию должно входить строго по одному гражданину от каждой страны Европейского Союза.

¹ Впрочем, правительства государств также имеют весьма широкие права в законодательной сфере, не являясь «чисто» исполнительными органами. По этой причине в последние годы в правовой литературе все шире употребляется термин «правительственная власть» (вместо «власть исполнительная»).

Подобная система квот вызывает серьезную критику, поскольку затрудняет распределение должностных обязанностей («портфелей») между отдельными членами Комиссии.

В этой связи Ниццкий договор 2001 г. предусмотрел, что в дальнейшем (с 2009 г., когда после очередных выборов в Европарламент должен быть сформирован новый состав Комиссии) число комиссаров должно стать меньше количества государств-членов. Точный размер определит Совет при условии проведения между всеми странами Европейского Союза «равноправной ротации» при формировании Комиссии (например, один пятилетний срок в Комиссии работает гражданин Германии, другую «пятилетку» — гражданин Франции и т.п.).

Несмотря на существование национальных квот, в отличие от Совета и аналогично Европарламенту члены Комиссии не являются представителями государств-членов, а рассматриваются как представители «общих интересов Сообщества» (ст. 213 ДЕС). Согласно указанной статье все лица назначаются в состав Комиссии «с учетом их общей компетентности», а их «независимость не должна вызывать сомнений».

Важной гарантией независимости членов Комиссии служит запрет не только принимать, но и запрашивать инструкции от кого бы то ни было, в том числе от государств, гражданами которых они являются. В свою очередь, государствам-членам запрещено предпринимать любые «попытки повлиять на членов Комиссии при выполнении ими своих обязанностей». Государства не имеют права «отзывать» своих граждан из Комиссии.

Еще одна немаловажная гарантия — несовместимость должностей, которая понимается в данном случае очень широко: членам Комиссии запрещено заниматься любой побочной деятельностью (даже безвозмездно). Ограничения сохраняются и после прекращения должностных полномочий: с момента своей отставки им надлежит «проявлять щепетильность и осторожность в том, что касается согласия занимать определенные должности или получать определенные выгоды».

Речь идет, в частности, о переходе на работу в коммерческие организации и, соответственно, использовании информации (и связей), полученных в период пребывания в Комиссии.

Любой член или бывший член Комиссии, который нарушил эти правила, может быть привлечен к ответственности перед Судом Европейских сообществ (см. п. 6 настоящего параграфа), а затем и перед национальными судами (в случае возбуждения уголовного дела по факту коррупции). Например, когда бывший член Комиссии М. Бангеман после своей отставки в 1999 г. принял предложение войти

в административный совет компании «Телефоника», Совет Европейского Союза возбудил против него производство в Суде. Дело было прекращено, поскольку ответчик предпочел отказаться от этой должности и не подвергаться, тем самым, судебному преследованию.

В целях детализации принципов ДЕС в отношении независимости членов Комиссии и более эффективного контроля за их соблюдением Председатель Комиссии в конце 2004 г. своим распоряжением утвердил специальный дисциплинарный акт — **Кодекс поведения комиссаров**¹.

Кодекс устанавливает перечень конкретных случаев, при которых «частная» деятельность комиссара признается совместимой с его должностным статусом:

бесплатное предоставление образовательных курсов «в интересах европейского строительства»;

осуществление на безвозмездной основе функций почетного председателя фондов, образовательных и иных учреждений в политической, культурной, художественной или благотворительной сфере;

членство в политических партиях при условии, что это «не ставит под сомнение их пребывание на службе Комиссии».

Другие виды деятельности, напротив, ставятся под запрет или сопровождаются ограничениями:

ведение «хроник» в прессе (рассматривается как побочная профессиональная деятельность, недопустимая для комиссаров);

обязанность информировать Председателя о намерении опубликовать книгу, при этом «авторские гонорары за издания, подготовленные в ходе осуществления их функций, передаются благотворительной организации по их выбору»;

недопустимость получать вознаграждение за произнесение речей и участие в конференциях;

обязанность информировать Председателя и получать согласие его и Комиссии в целом на участие в избирательной кампании;

запрет «разглашать содержание дебатов в Комиссии»;

недопустимость получать подарки стоимостью более 150 евро (указанные подарки передаются в службу протокола Комиссии, ведущую их публичный реестр);

обязанность информировать Председателя о получении любых наград, призов или почетных званий и др.

Все комиссары обязаны представлять «декларацию интересов» (*франц. déclaration d'intérêt*), подлежащую обнародованию для все-

¹ Code de conduite des Commissaires. Doc. SEC (2004) XXXX.

общего ознакомления. В декларации должны содержаться сведения о «внешней деятельности» комиссара за последние 10 лет, о его «финансовых интересах» (акции и иные ценные бумаги), имущественном положении, а также о профессиональной деятельности супруга.

В отдельном приложении к Кодексу также установлены финансовые и иные правила в отношении командировок членов Комиссии.

Как уже отмечалось выше, в Комиссии как исполнительном органе осуществляется распределение обязанностей между входящими в ее состав лицами. Член Комиссии, подобно члену национального правительства — это не только и не столько участник коллегии из 27 человек, но комиссар по определенным делам¹. При этом, в отличие от практики некоторых государств, в составе Комиссии не бывает комиссаров «без портфеля».

Каждый комиссар, таким образом, не только несет коллегиальную ответственность вместе с Комиссией, но также есть должностное лицо, индивидуально ответственное за порученную ему отрасль управления. Подробнее о распределении обязанностей между комиссарами в настоящее время будет рассказано при характеристике внутренней организации Комиссии (см. п. 3 настоящего параграфа).

Срок полномочий Комиссии в целом составляет ныне пять лет (ранее, до создания Европейского Союза, он был на год меньше). Досрочное прекращение полномочий Комиссии в целом возможно только по решению Европейского парламента, а именно, при вынесении Комиссии вотума недоверия (см. п. 6 настоящего параграфа).

2. Порядок формирования

Способ формирования Комиссии неоднократно менялся по мере усиления федеративных черт ЕС и Союза. Эти изменения свидетельствуют о постепенной эволюции Европейского Союза в сторону парламентской системы правления, хотя эта тенденция еще не достигла своего завершения.

Первоначально назначение членов Комиссии целиком и полностью находилось в руках государств-членов в лице их правительств. Однако в 90-е гг. XX в. право решающего голоса в этом процессе приобрел Европейский парламент. В результате способ формирования Комиссии в настоящее время имеет некоторые сходства с порядком назначения правительства в смешанной (полупрезидентской респу-

¹ Используемая в ЕС терминология, как видим, созвучна с названием должностей членов первых советских правительств, с той разницей, что комиссары Европейского Союза не именуются «народными».

блике), где роль коллективного президента выполняют совместно правительства государств-членов.

Формирование Комиссии в соответствии с действующей редакцией Договора о Европейском сообществе (ст. 214) включает пять этапов.

1. *Выдвижение кандидата на пост Председателя Комиссии.* После вступления в силу Ниццкого договора оно осуществляется Советом Европейского Союза квалифицированным большинством, что означает отсутствие у отдельных государств-членов права вето.

2. *Утверждение Председателя Европейским парламентом.* Перед тем как дать свое согласие, Европарламент заслушивает политическую программу кандидата в Председатели («политические ориентиры»), по которой парламентарии проводят дебаты, а затем выносят свой вердикт. Последний может быть и отрицательным: в случае отказа Парламента в инвеституре процесс формирования Комиссии возвращается к первому этапу.

3. *Подбор кандидатов на посты остальных членов Комиссии.* Этот этап и соответствующие действия, которые в государствах обычно называют формированием «коллегии», реализуют в настоящее время совместно («по общему согласию») Председатель Комиссии и Совет Европейского Союза, принимающий решение квалифицированным большинством.

Перечень кандидатов в комиссары составляется ими «в соответствии с предложениями каждого государства-члена»¹. В то же время, при подборе кандидатур учитываются профессиональные качества будущего комиссара. Другими словами, подобно национальным правительствам речь идет о подборе владельцев определенных «портфелей»: комиссара по внутренним делам, комиссара по внешним сношениям и т.д.

Единственными критериями для назначения на должность согласно ДЕС (ст. 213) служат независимость и общая компетентность будущего комиссара.

4. *Вотум доверия Комиссии в целом со стороны Европейского парламента.* После завершения подбора кандидатур уже вся «коллегия» комиссаров поступает на утверждение Европарламента. Однако еще ранее, до того, как вынести вотум доверия Комиссии или отказать в таковом, парламентские комиссии заслушивают каждого кандидата в комиссары в отдельности. Затем уже утвержденный Председатель Комиссии

¹ Каждое государство-член по собственному усмотрению представляет одного кандидата или список лиц на выбор Председателя Комиссии и Совета Европейского Союза.

представляет предлагаемых членов будущей Комиссии на пленарном заседании и оглашает перед Европарламентом программу ее работы.

Как видно, Парламент обладает правом решающего голоса не только в назначении Председателя, но и отдельных комиссаров — правом, которое имеют далеко не все национальные парламенты, в том числе в парламентских республиках.

В этой связи возможны ситуации, когда представительный орган Союза не одобрит состав Комиссии, представленный утвержденным им же Председателем. В таком случае процедура возвращается на этап¹.

5. *Назначение Председателя и остальных членов Комиссии.* После того, как Комиссия в целом получила парламентскую инвеституру, все ее члены назначаются Советом Европейского Союза квалифицированным большинством. По этому поводу Совет издает специальное решение.

Данный этап, как правило, носит формальный характер, так как Совет уже дал согласие на назначение и Председателя, и комиссаров в ходе предыдущих этапов. Тем не менее лишь после этого процедурного акта Комиссия считается окончательно сформированной и может приступить к работе.

Охарактеризованная выше процедура формирования Комиссии служит ярким показателем особенности принципа разделения властей, как он проявляется в рамках надгосударственного механизма Европейского Союза, и специфики «союзной» модели сдержек и противовесов. Последняя направлена на учет по возможности в равной мере как национальных интересов государств-членов, так и общих интересов Союза в целом.

Состав Комиссии в конечном счете призван отражать волю народов отдельных стран ЕС, выражаемую через национальные правительства, представленные в Совете, и волю населения всего Европейского Союза, представителем которой выступает Европарламент. Правительства государств-членов не могут самостоятельно формировать «правительство» ЕС, но и Европарламент сам это сделать не вправе. Лиссабонский договор не вносит принципиальных изменений в указанную модель².

¹ Подобное развитие событий имело место в 2004 г., когда в ожидании неминуемого негативного голосования парламентариев Председатель Комиссии Ж. Баррозу вынужден был снять с рассмотрения вопрос о вотуме доверия сформированной им Комиссии. Вотум доверия был предоставлен Европарламентом позднее, после исключения некоторых не устроивших его кандидатов в комиссары и замены их другими лицами.

² Согласно Лиссабонскому договору право выдвижения Председателя Комиссии переходит к Европейскому совету, который, однако, должен предлагать

3. Внутренняя организация

Внутренняя организация Комиссии как исполнительного органа представляет собой иерархическую систему на началах единоначалия, имеющую значительные сходства со структурой национальных правительств.

Руководит работой Комиссии Председатель, которому помогают его заместители. Следующий уровень образуют комиссары, ответственные за отдельные сферы управления. Комиссары, а в ряде случаев непосредственно Председатель и его заместители, направляют работу генеральных директоратов Комиссии, которые по своим задачам и статусу похожи на правительственные министерства и ведомства.

А. Председатель

Должность Председателя (Президента) Комиссии изначально и по сей день является наиболее высоким постом, который могут занимать физические лица в организационном механизме Европейских сообществ и Союза в целом. Как и Председатель Совета (пост, занимаемый государствами-членами), Председатель Комиссии осуществляет руководящие функции не только в отношении своего института, но и применительно ко всему Европейскому Союзу.

Если Председателя Совета в средствах массовой информации иногда сравнивают с президентом Европейского Союза, то главу Комиссии уподобляют «европейскому премьер-министру». Для таких сравнений есть немало оснований, хотя о полной аналогии в настоящий момент говорить еще рано.

Председатель Комиссии первоначально назначался на свою должность по общему согласию национальных правительств, причем из числа уже назначенных комиссаров и лишь на половину мандата Комиссии. По своему статусу Председатель был лишь «первый среди равных». Однако в последнее время ситуация изменилась.

Начиная с 1999 г. Председатель не только *назначается* отдельно от остальных членов Комиссии на весь срок ее полномочий (пять лет), но и подлежит специальному вотуму доверия со стороны Европарламента¹.

кандидата «с учетом выборов в Европейский парламент», т.е. исходя из расстановки политических сил внутри депутатского корпуса ЕС. Данное положение фактически было реализовано в 2004 г., когда на пост Председателя Комиссии был назначен Ж. Баррозу — представитель Европейской народной партии, получившей на выборах 2004 г. в Европейский парламент наибольшее число голосов.

¹ Первым Председателем Верховного органа как прообраза современной Комиссии, напомним, был Ж. Монне — архитектор Европейских сообществ.

Одновременно он приобрел право решающего голоса в подборе кандидатур на должности остальных членов Комиссии как своего будущего «кабинета» (раньше с ним только консультировались).

Усиление легитимности высшего должностного лица Комиссией вызвало к жизни новую тенденцию, которая продолжается и по сей день: тенденцию усиления личной власти Председателя. Важным шагом в этом направлении стал Ниццкий договор 2001 г., который существенно расширил полномочия Председателя. Согласно новой редакции ст. 217 ДЕС Председатель:

определяет «политические ориентиры» всей работы Комиссии; устанавливает «внутреннюю организацию» Комиссии, т.е. единолично решает вопросы построения системы генеральных директоратов и других департаментов Комиссии, их функции и полномочия; распределяет обязанности между членами Комиссии с правом в любой момент изменять их. Таким образом, круг должностных функций и ответственности рядовых комиссаров, а равно заместителей ставится в зависимость от единоличного решения Председателя. Председатель тем самым получает дополнительный рычаг давления на каждого из членов Комиссии, подкрепляемый угрозой урезать полномочия комиссара или перевести его на менее престижный пост; осуществляет надзор за индивидуальной работой каждого члена Комиссии. Согласно новой («ниццкой») редакции рассматриваемой статьи, «члены Комиссии осуществляют функции, возложенные на них Председателем, под руководством последнего».

Тем самым Председатель имеет возможность вмешиваться в принятие решений по всем подведомственным Комиссии отраслям управления, за которые ответственны индивидуальные комиссары, и право своей властью давать им обязательные указания, как поступать в конкретном случае;

назначает своих заместителей. В отличие от вышеуказанных прав назначение «вице-председателей» нуждается в предварительном согласии Комиссии в целом, т.е. Председателю необходимо заручиться поддержкой еще 13 комиссаров (так как все решения Комиссия принимает большинством своих членов — 14 из 27);

имеет право требовать от любого члена Комиссии досрочно подать в отставку. Данное требование также нуждается в одобрении Комиссии в целом и является обязательным для комиссара, к которому оно обращено. «Член Комиссии подает в отставку, если от него

С 2004 г. Председателем Комиссии является Ж. М. Баррозу, бывший премьер-министр Португалии.

этого потребует Председатель после получения согласия коллегии» (§ 4 ст. 219 Договора о ЕС). Это полномочие дает возможность Председателю *de facto* исключать из Комиссии любого члена, хотя и связано требованием «согласия коллегии» (т.е. одобрения большинством членов Европейской комиссии). Впрочем, согласно упомянутому выше (см. п. 1) Кодексу поведения комиссаров 2004 г. каждый комиссар должен подавать в отставку лишь по простому требованию Председателя (независимо от позиции остальных членов Комиссии)¹.

Как видно, усиление легитимации Председателя Комиссии посредством утверждения его со стороны представительного органа Союза существенно повысило значение этой должности и поставило Председателя «над» остальными членами возглавляемого им института.

Кроме рассмотренных выше, Председатель располагает также другими полномочиями по текущему руководству Комиссией (они закреплены в ее внутреннем регламенте)²: созыв Комиссии на заседания, установление повестки дня. Он же подписывает нормативные акты и иные документы, одобренные Комиссией, и т.п.

Среди *общеполитических полномочий* Председателя (т.е. осуществляемых в отношении Сообщества и всего Союза) наиболее важным является официальное представительство ЕС на международной арене.

По вопросам «коммунитарной» внешней политики Председатель от имени Комиссии (как института, представляющего Европейские сообщества за рубежом) проводит встречи на высшем уровне с руководителями иностранных государств, участвует в международных конференциях, совещаниях «Большой восьмерки» и т.д. Он же является одним из членов «тройки» (наряду с Председателем Совета и Высоким представителем по ОВПБ), представляющей Европейский Союз за рубежом в случаях, когда вопрос затрагивает все сферы его внешней политики (т.е. и «коммунитарную», и ОВПБ).

Председатель Комиссии совместно с Председателем Совета принимает верительные грамоты от глав иностранных дипломатических представительств, аккредитованных при Европейском Союзе. Вместе с главами государств или правительств стран-участниц Председатель Комиссии входит в состав высшего органа политической координации на уровне Союза — Европейского совета (см. § 7 настоящей главы).

¹ Гарантией выполнения этого требования стала практика получения Председателем от комиссаров при их вступлении в должность заявления об отставке «по собственному желанию» с открытой датой, которая при случае может быть представлена в любой момент Председателем.

² JO. L 347 du 30.12.2005. P. 83.

Б. Заместители председателя (вице-председатели)

ДЕС предусматривает существование в Комиссии заместителей Председателя (вице-председателей), которых он назначает с согласия Комиссии в целом (см. выше).

Вице-председатели в первоочередном порядке призываются к временному исполнению обязанностей Председателя в случае его отсутствия (порядок замещения устанавливает сам Председатель). В остальном они приравниваются в правах к другим комиссарам, т.е. несут индивидуальную ответственность за конкретную отрасль управления.

В Комиссии, сформированной в 2004 г., было назначено 5 вице-председателей.

В. Комиссары

Каждый член Комиссии является должностным лицом, который по поручению Председателя осуществляет *общее руководство конкретной отраслью управления или группой отраслей*. Комиссарам подотчетны соответствующие генеральные директораты или иные службы Комиссии, хотя формально их возглавляют другие лица (генеральный директор или начальник службы).

В свою очередь, любой комиссар в своей работе подотчетен Комиссии в целом и лично Председателю, который может давать ему руководящие указания. При необходимости (когда вопрос относится к компетенции нескольких комиссаров) Председатель создает рабочие группы из двух и более комиссаров.

В Комиссии, сформированной в 2004 г., было установлено следующее распределение обязанностей между комиссарами (табл. 3).

Таблица 3

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ — Ж. БАРРОЗУ (ПОРТУГАЛИЯ)		
ЕВРОПЕЙСКИЕ КОМИССАРЫ		
Фамилия	Гражданство	Должностные обязанности («портфель»)
Ж. Барро, вице-председатель	Франция	Транспорт
М. Вальстрём, вице-председатель (замещает Председателя в случае его отсутствия)	Швеция	Межинституционные отношения и стратегия коммуникаций

Окончание табл. 3

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ — Ж. БАРРОЗУ (ПОРТУГАЛИЯ)		
ЕВРОПЕЙСКИЕ КОМИССАРЫ		
Фамилия	Гражданство	Должностные обязанности («портфель»)
С. Каллас, вице-председатель	Эстония	Административные вопросы, аудит, борьба с мошенничеством
Г. Ферхойген, вице-председатель	Германия	Предпринимательство и промышленность
Ф. Фраттини, вице-председатель	Италия	Правосудие, свобода и безопасность
Х. Альмунья	Испания	Экономические и денежные вопросы
М. Боель	Дания	Сельское хозяйство и развитие сельской местности
Ж. Борг	Мальта	Рыболовство и морские вопросы
М. Кунева	Болгария	Защита потребителей
Д. Грибаускайте	Литва	Финансовые программы и бюджет
С. Димас	Греция	Окружающая среда
М. Киприану	Кипр	Здравоохранение
Л. Ковач	Венгрия	Налогообложение и таможенный союз
Н. Кроес	Нидерланды	Конкуренция
Ч. Маккриви	Ирландия	Внутренний рынок и услуги
П. Мандельсон	Великобритания	Торговля и международные аспекты конкурентоспособности
Л. Мишель	Бельгия	Развитие и гуманитарная помощь
Л. Орбан	Румыния	Многообразие языков
Я. Поточник	Словения	Наука и научные исследования
А. Пьебальгс	Латвия	Энергия
В. Рединг	Люксембург	Информационное общество, аудиовизуальная политика и средства массовой информации
О. Рен	Финляндия	Расширение
В. Спилда	Чехия	Занятость, социальные вопросы и равенство возможностей
Б. Ферреро-Вальднер	Австрия	Внешние сношения и европейская политика добрососедства
Я. Фигель	Словакия	Образование, профессиональное обучение и культура
Д. Хюбнер	Польша	Региональная политика

Наряду с указанным выше официальным наименованием «портфелей» в литературе и средствах массовой информации широко используются более лаконичные названия должности соответствующего комиссара, например, «комиссар по внешним сношениям» (Б. Ферреро-Вальднер).

В целях содействия индивидуальной работе комиссары имеют свой личный аппарат, формируемый ими самостоятельно. Данный аппарат обозначается термином «кабинет» и включает помощников, советников и иных сотрудников комиссара.

Руководитель этого аппарата — начальник (шеф) кабинета рассматривается как ближайшее доверенное лицо комиссара, уполномоченное замещать его на заседании Комиссии в случае возможного отсутствия.

Г. Генеральные директораты и специальные службы

Подготовку и контроль за исполнением решений Комиссии осуществляют ее генеральные директораты¹ («по конкуренции», «по вопросам правосудия, безопасности и внутренних дел» и т.д.), а также приравненные к ним специальные службы (юридическая служба, служба протокола, статистическое ведомство и т.д.).

Генеральные директораты и специальные службы, общее число которых составляет более 30, являются *внутренними органами Комиссии отраслевой или межотраслевой компетенции*.

Указанные ведомства, в свою очередь, имеют собственную иерархическую структуру: *подразделяются на директораты, а последние — на отделы*. К примеру, Генеральный директорат «Внутренний рынок и услуги» (примерно 440 сотрудников) возглавляется генеральным директором, которому помогают один заместитель, один советник, два помощника, а также руководитель «структуры внутреннего аудита».

Внутри этого Генерального директората функционируют восемь директоратов, возглавляемых директорами: «Планирование, администрация и коммуникации» (Dir A), «Разработка горизонтальной политики» (Dir B), «Политика в отношении государственных закупок» (Dir C), «Экономика, основанная на знаниях» (Dir D), «Услуги» (Dir E), «Свободное передвижение капиталов, право хозяйственных обществ и корпоративное управление» (Dir F), «Политика в отноше-

¹ Или генеральные дирекции (англ. directorates general, франц. directions générales).

нии финансовых услуг и финансовых рынков» (Dir G), «Финансовые учреждения» (Dir H).

Каждый из указанных директоратов, далее, состоит из трех-четырех отделов. Например, в рамках директората D «Экономика, основанная на знаниях» функционируют три отдела: «Авторские права и экономика, основанная на знаниях» (D 1), «Интеллектуальная собственность» (D 2) и «Регулируемые профессии» (D 3).

Комиссия вправе также учреждать «особые структуры, ответственные за выполнение специальных задач» (ст. 22 ВР). Примером такой «структуры» служит Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством, которое учреждено Комиссией в 1999 г. для проведения «административных расследований» правонарушений, затрагивающих финансовые интересы Сообщества, включая коррупцию (ст. 2 решения Комиссии «Об учреждении Европейского ведомства по борьбе с мошенничеством»)¹.

Данное ведомство, хотя и учреждено Комиссией, действует как независимый орган ЕС под руководством директора, которого Комиссия назначает по согласованию с Европейским парламентом и Советом Европейского Союза (ст. 5 указанного решения).

Особое место среди подразделений Комиссии занимает ее *Генеральный секретариат*. Как и в других институтах Союза, Генеральный секретариат является вспомогательным органом Комиссии в целом. Его руководитель — Генеральный секретарь Комиссии — подотчетен непосредственно Председателю и содействует последнему в руководстве всей работой Европейской комиссии. На Генерального секретаря также возложена обязанность поддержания «официальных отношений» Комиссии с другими институтами Европейского Союза.

Должностные лица всех ведомств Комиссии по своему правовому статусу являются гражданскими (публичными) служащими Европейских сообществ. Хотя гражданскую службу Сообществ можно проходить также в других институтах (например, в Генеральном секретариате Совета), аппарат Комиссии является наиболее многочисленным среди всех органов ЕС (более 25 тыс. человек). Это связано с положением ее как важного административного института, олицетворяющего собой исполнительную власть ЕС.

В целях обеспечения законности и добросовестности в работе всех служащих Комиссии в качестве приложения к ее внутреннему регламенту в настоящее время действует специальный акт: Кодекс хорошего административного поведения персонала Европейской комиссии в его отношениях с общественностью.

¹ JO. L 136 du 31.05.1999. P. 8.

4. Порядок работы и принятия решений

Комиссия — *постоянно действующий* орган. Как и в национальном правительстве, основными *формами* ее работы являются:

- заседания в полном составе;
- индивидуальная работа членов Комиссии в рамках подведомственной им сферы управления;
- деятельность рабочих групп, создаваемых Председателем из нескольких комиссаров для решения межотраслевых проблем;
- деятельность генеральных директоратов, служб и других подразделений.

Заседания Комиссии, по общему правилу, собираются еженедельно (как минимум), но могут быть созваны Председателем в любое время в случае необходимости.

Кворум для работы и принятия решений составляет большинство от всего состава (т.е. 14 человек), однако в отличие от Европарламента проблем с кворумом обычно не возникает. Согласно внутреннему регламенту (ст. 5) присутствие на заседаниях — обязанность члена Комиссии как должностного лица. Если в силу уважительных причин комиссар с согласия Председателя отсутствует, от его имени, как уже отмечалось, может выступать шеф кабинета.

С учетом характера функций и полномочий Комиссии процесс подготовки и принятия решений осуществляется в *закрытом порядке*. «Заседания Комиссии не являются публичными. Дебаты конфиденциальны» (ст. 9 ВР).

На практике при подготовке большинства решений Комиссия в лице Председателя, других членов либо уполномоченных должностных лиц проводит предварительные консультации с другими институтами, государствами-членами и представителями гражданского общества. Особенно широко эта практика используется при подготовке законопроектов, вносимых Комиссией в Европарламент и Совет. Проекты законов обычно публикуются в «Официальном журнале Европейского Союза» и в форме специальных изданий с грифом «COM» (Commission).

Для информирования и привлечения общественности к обсуждению своих инициатив Комиссия широко использует практику разработки и публикации *консультативных документов*:

«Зеленых книг» (англ. Green Paper, франц. Livre vert), в которых содержится анализ текущей ситуации в конкретных сферах общественной жизни и возможных мер, требующих принятия на уровне Союза;

«Белых книг» (англ. White Paper, франц. Livre blanc), где детально характеризуются не только проблемы, но и проекты нормативных

актов и иных мер, которые Комиссия планирует принять сама или внести на рассмотрение других институтов и государств-членов;

«сообщений» (Communication) — аналитических справок по отдельным вопросам.

Создание Комиссии и наделение ее достаточно широкими административными полномочиями вызвало к жизни практику лоббизма, а также иных неформальных методов оказания скрытого влияния. Комиссия подвергается лоббированию, главным образом, со стороны государств-членов и крупных компаний, в отношении которых она располагает широкими властными prerogative.

Внутри Комиссии проект решения разрабатывается компетентным генеральным директором или службой. После согласования с другими ведомствами, в том числе с юридической службой (когда речь идет о подготовке правового акта), проект направляется ответственному комиссару или комиссарам. Последние уже вносят его на рассмотрение всей Комиссии.

Для принятия решений на заседании Комиссии необходима поддержка большинства ее членов, т.е. 14 голосов. Однако с учетом огромных масштабов работы по текущему управлению в практике Комиссии получили распространение и другие формы принятия решений, такие как:

а) *письменная процедура*. В этом случае проект, который предварительно одобрен соответствующим генеральным директором и, при необходимости, юридической службой, рассылается всем членам Комиссии с указанием срока для представления замечаний.

Решение считается принятым Комиссией, если ни один из ее членов до окончания установленного срока не представил своих возражений;

б) *внутреннее делегирование полномочий*. Согласно ВР (ст. 13—15) Комиссия при сохранении за собой полномочий по контролю может наделять правом принимать отдельные решения комиссаров и даже генеральных директоров или подчиненных им должностных лиц (директоров, начальников отделов).

В настоящее время Комиссия осуществляет реформирование и модернизацию своей работы с целью обеспечить ее большую эффективность и последовательность. Результатом этих усилий служит появление новых организационных форм, таких как «группы членов Комиссии» (ст. 18 ВР), обеспечивающих координацию действий ответственных комиссаров в определенной сфере или в определенном направлении, например: «Группа комиссаров по внешним сношениям», «Группа комиссаров по вопросам Лисса-

бонской стратегии», занимающаяся вопросами повышения темпов экономического роста в ЕС (обе группы возглавляет лично Председатель Комиссии).

5. Полномочия

Полномочия Комиссии имеют различное происхождение:

полномочия, закрепленные непосредственно в учредительных договорах («первичные»);

полномочия, делегированные Комиссии законодательными актами Совета и Европарламента («производные», делегированные).

Отсюда следует, что в отличие от других институтов объем полномочий Комиссии постепенно увеличивается в результате наделения ее новыми правами и обязанностями по мере принятия Европейским парламентом и Советом правовых актов в разных сферах жизни.

С точки зрения содержания полномочия Комиссии носят весьма разнообразный характер. Наиболее важными среди них выступают те, которые направлены на реализацию Комиссией своих функций в системе надгосударственной публичной власти Европейского Союза, а именно:

обеспечить выполнение как государствами, так и частными лицами норм права Европейского Союза (функция «стража» или «хранителя», как ее традиционно называют в западной доктрине);

самой исполнять правовые нормы («административная функция»), например исполнение бюджета;

определять политический курс ЕС, прежде всего посредством разработки законопроектов (функция «мотора» или «двигателя» по терминологии западноевропейских ученых).

Полномочия в рамках первых двух функций по своей природе относятся к исполнительной власти, а в сфере разработки законопроектов — к власти законодательной, несмотря на то, что основными носителями этой власти выступают Совет и Европарламент. Самостоятельное значение в системе полномочий Комиссии имеют ее права по формированию органов и назначению должностных лиц Союза, а также полномочия в сфере международных отношений, которые будут рассмотрены последними¹.

¹ Комиссия также имеет право давать рекомендации по самым разным вопросам. Это полномочие, в принципе неограниченное, в этом издании не рассматривается, поскольку рекомендации не обладают обязательной юридической силой.

А. Полномочия в сфере исполнительной власти

Полномочия по сбору информации. Первым шагом, с которого начинается процесс управления обществом, выступает сбор и анализ необходимой информации, на основании которой затем будут приниматься решения.

В качестве общего принципа данное полномочие закреплено в ст. 284 ДЕС и детализируется применительно к конкретным сферам общественной жизни в других нормах учредительных договоров и текущем законодательстве Сообщества.

Указанное полномочие включает, с одной стороны, право (а нередко и обязанность) Комиссии самой собирать информацию, в том числе путем инспекций и проверок в государствах-членах, на предприятиях и в организациях. С другой стороны, в ряде случаев на государства-члены и частные лица может быть возложена прямая обязанность уведомлять Комиссию о некоторых своих действиях и решениях, например, обязанность каждого государства-члена сообщить Комиссии о выдаче лицензии каждому банку или иному кредитному учреждению, обязанность предприятий извещать Комиссию о коммерческих сделках, которые относятся к сфере регулирования права конкуренции ЕС, и т.д.

Каждая директива ЕС, как правило, включает норму, требующую от государств-членов направлять Комиссии тексты правовых актов, направленных на приведение национального законодательства в соответствие с директивой Сообщества.

Полномочия по расследованию правонарушений и наложению штрафов. Если на основании полученной информации (в том числе по жалобам частных лиц) Комиссия приходит к выводу о вероятном нарушении объективного права ЕС государствами-членами, она уполномочена возбуждать против соответствующего государства официальное расследование (ст. 226 ДЕС).

Поводом для возбуждения дела, согласно Договору о ЕС, выступает любое «нарушение государством-членом своих обязательств» из учредительного договора, которое может заключаться и в невыполнении национальными властями законодательных актов наднациональных институтов и прецедентного права ЕС.

Таким образом, в качестве родового объекта правонарушения в данном случае выступает вся система общественных отношений, урегулированных коммунитарным правом. Конкретный объект, соответственно, может находиться в самых разных сферах жизни (экономика, образование, культура и т.д.).

С точки зрения объективной стороны правонарушение государства-члена может быть выражено как в действии, так и в бездействии (например, непринятие в установленный срок законодательства в соответствии с новой директивой ЕС).

Хотя ответчиком перед Комиссией, а затем, возможно, перед Судом выступает правительство конкретной страны, субъектом правонарушения могут выступать любые органы государственной власти (в приведенном примере это, скорее всего, национальный парламент), а равно учреждения, региональные и муниципальные образования, государственные предприятия. Субъективная сторона значения не имеет, т.е. фактор вины во внимание не принимается. Комиссия, а затем Суд привлекают государство к ответственности независимо от любых причин, по которым оно нарушило право ЕС.

Процедура расследования противоправных действий и бездействия государств-членов включает две основных стадии: административную и судебную. Каждая из них, в свою очередь, делится на два этапа.

1. Административная стадия. Первый этап административной стадии называется неформальным, так как он не предусмотрен учредительным договором ЕС. Сначала Комиссия посредством консультаций с национальным правительством старается добиться выполнения государством своих обязанностей в добровольном порядке. Дело не передается огласке, а соответствующая переписка, телефонные и иные переговоры носят конфиденциальный характер.

Чаще всего необходимого результата удается достичь уже на этом, неформальном этапе, так как правительствам невыгодно выглядеть правонарушителем в глазах общественности. Если же положительного эффекта добиться не удалось, то административная стадия переходит на второй, официальный этап.

Комиссия публично объявляет о возбуждении официального расследования против конкретного государства и требует от его правительства представить ей свои объяснения. После выполнения необходимых проверок Комиссия направляет правительству мотивированное заключение, в котором указывает на выявленные нарушения и требует исправить их в течение фиксированного срока (срок устанавливается самой Комиссией).

Заключение Комиссии *de jure* не является обязательным для государства, хотя на практике в большинстве случаев процедура завершается именно на этом этапе или раньше (государства принимают меры, которые от них потребовала Комиссия, а последняя прекращает дело). Если эти меры не дадут результата, то процедура переходит на следующую, судебную стадию.

2. Судебная стадия. Комиссия по истечении срока, установленного ее заключением, подает иск против государства-нарушителя в Суд Европейских сообществ. Если по итогам судебного следствия выводы Комиссии получают подтверждение, то Суд выносит решение, констатирующее факт нарушения государством «одной из обязанностей, которые возложены на него настоящим [учредительным] договором» (§ 1 ст. 228 ДЕС).

Решение Суда юридически обязательно для государства-члена, и последнее должно принять все необходимые меры для его реализации в жизнь. Надзор за исполнением опять же осуществляет Комиссия.

Если, по мнению Комиссии, государство не подчинилось акту правосудия, она возбуждает новое расследование (процедура возвращается на административную, а затем судебную стадию). По его итогам Суд на основании предложения Комиссии налагает на государство штрафные санкции в виде «единовременной суммы или неустойки» (§ 2 ст. 228 ДЕС).

Наложение штрафных санкций — резервное орудие в руках Комиссии и Суда Европейских сообществ, для использования которого государства-члены, как правило, стараются не давать оснований¹. Первый случай применения штрафных санкций против государств-членов имел место в 2000 г. в отношении Греции. Она не исполнила (в том числе в силу объективных трудностей) решение Суда о закрытии крупного хранилища отходов, расположенного на острове Крит и признанного несовместимым с природоохранным законодательством ЕС. За это Суд наложил на нее ежедневную пеню в размере 20 тыс. евро, уплачивавшихся до тех пор, пока Греция надлежащим образом не исполнила свои обязанности².

В 2003 г. аналогичная санкция (пеня в размере 624 150 евро в год) была наложена на Испанию за несоблюдение директивы ЕС о качестве пляжных вод³.

Летом 2005 г. Франция была подвергнута одновременно штрафу в размере 20 млн евро и пене — 57 761 250 евро в полугодие, взимаемой до тех пор, пока эта страна надлежащим образом не обеспечит

¹ Несмотря на то что они проигрывают в среднем 90% дел, возбужденных против них в Суде Европейской комиссией. См.: *Дэйвис, К.* Право Европейского Союза / К. Дейвис. — Киев, 2005. — С. 221.

² См.: решение Суда от 4 июля 2000 г. по делу C-387/97 «Commission c. Grèce».

³ См.: решение Суда от 25 ноября 2003 г. по делу C-278/01 «Commission c. Espagne».

контроль за деятельностью по рыболовству, урегулированной специальным регламентом ЕС¹.

Весной 2006 г. на Францию по другому делу была наложена пеня в размере 31 650 евро в день по причине неполной трансформации в национальное право Директивы 85/374/ЕЭС Совета от 25 июля 1985 г. «Об ответственности за некачественную продукцию»².

В 2008 г. штрафные санкции налагались Судом на Португалию (ежедневная пеня 19 392 евро по причине неполной трансформации Директивы 89/665/ЕЭС относительно процедур рассмотрения споров в области заключения контрактов для государственных нужд)³ и на Францию (штраф 10 млн евро вследствие запоздалой трансформации Директивы 2001/18/ЕС о распространении генетически-модифицированных организмов в окружающую среду)⁴.

Все указанные суммы поступают в бюджет Европейского Союза, причем, как указал Суд, допускается одновременное наложение на государство-нарушителя как единовременной суммы (в качестве своеобразной «кары» за допущенные в прошлом нарушения), так и пени (как меры, призванной стимулировать скорейшее «исправление»).

Точная величина штрафных санкций определяется по сложной методике, разработанной Комиссией и учитывающей три основных критерия: тяжесть нарушения, продолжительность нарушения и экономический потенциал государства-нарушителя. Предельного размера штрафных санкций не существует. При этом Суд Европейских сообществ может накладывать их в большем размере, чем предлагает Комиссия.

Выше была рассмотрена процедура расследований, которые Комиссия проводит по фактам противоправного поведения государств-членов. Обладает ли она аналогичными прерогативами в случае правонарушений частных лиц?

Согласно общему правилу контроль за соблюдением норм права ЕС гражданами и юридическими лицами осуществляют сами государства-члены, привлекая нарушителей к административной, уголовной и иной ответственности. В этой связи правовую природу

¹ См.: решение Суда от 12 июля 2005 г. по делу C-304/02 «Commission c. France».

² См.: решение Суда от 14 марта 2006 г. по делу C-174/04 «Commission c. France».

³ См.: решение Суда от 10 января 2008 г. по делу C-70/06 «Commission c. République Portugaise».

⁴ См.: решение Суда от 9 декабря 2008 г. по делу C-121/07 «Commission c. France».

ЕС в западноевропейской доктрине нередко характеризуют как правительственный (или исполнительный) федерализм: Сообщество законодательствует, а субъектами исполнительной власти выступают государства-члены.

Управление со стороны ЕС, таким образом, носит преимущественно косвенный характер. Комиссия проверяет, как государства-члены выполняют нормы коммунитарного права на своей территории, в том числе, как они обеспечивают соблюдение этого права своими гражданами и юридическими лицами. В случае, если национальные власти не справляются или ненадлежащим образом справляются с этой обязанностью, Комиссия возбуждает расследование в отношении государства, а не индивида.

Такая система разделения властей «по вертикали» вполне оправдана, так как у Комиссии просто не хватило бы времени и ресурсов, чтобы контролировать всех лиц, находящихся в пределах Европейского Союза. Аналогичная модель непрямого управления действует и в некоторых федеративных государствах (например, Германия), где исполнение федерального права возложено, по общему правилу, на субъекты федерации.

И все же в ряде случаев Комиссия уполномочена контролировать поведение самих индивидов. Согласно нескольким регламентам ЕС Комиссия вправе осуществлять расследования и самостоятельно налагать *штрафы на предприятия*, нарушающие отдельные положения коммунитарного права. В данном случае обращения в Суд уже не требуется: Комиссия самостоятельно проводит расследование и сама же штрафует. В этом случае в Суд обращаются оштрафованные предприятия с иском об отмене или уменьшении размеров штрафа.

Данными полномочиями Комиссия располагает, прежде всего, в области контроля за соблюдением законодательства ЕС о защите конкурентной среды на общем рынке, причем термин «предприятие» может обозначать и физических, и юридических лиц. Например, за картельную практику и соглашения, ведущие к подрыву конкурентной среды, Комиссия может наложить штраф в размере до 10% общего годового оборота предприятия (см. гл. VIII учебника).

Полномочия по санкционированию определенных действий. Наряду с проведением расследований по фактам противоправных действий и бездействия государств-членов и частных лиц — формой последующего контроля за соблюдением права ЕС, Комиссия осуществляет также предварительный контроль. Такая форма контроля дает возможность пресечь вероятные правонарушения еще до того, как их попытаются совершить.

Предварительный контроль служит важным направлением исполнительно-распорядительной деятельности Комиссии и осуществляется в форме санкционирования определенных действий и решений, в том числе правовых актов и соглашений государств-членов и предприятий.

Например, в настоящее время установление государствами стандартов в отношении различной продукции нуждается в предварительном согласии ЕС в лице Комиссии. Заинтересованное государство направляет законопроект или проект подзаконного акта Комиссии, которая может как разрешить, так и запретить его принятие¹.

В положительной «визе» Комиссии нуждаются не только нормативные, но и некоторые индивидуальные акты государств-членов, например экстренные меры в сфере внешней торговли (ст. 134 ДЕС).

Обязанность испрашивать разрешение может возлагаться и на предприятия. Например, в предварительном согласии Комиссии нуждаются слияния крупных компаний, которые могут привести к искажению конкуренции внутри общего рынка (см. гл. VIII учебника).

Проведение коллективных переговоров с профсоюзами и работодателями. Формирование общего рынка вызвало необходимость нового вида коллективных соглашений об условиях труда и занятости — соглашений между представителями публичной власти, наемных работников и работодателей на уровне Европейского сообщества и Союза в целом.

Обязанность поддерживать «социальный диалог» в масштабах ЕС возложена на Комиссию, которая обязана содействовать проведению консультаций между работниками и предпринимателями (ст. 138 ДЕС).

По итогам этих трехсторонних консультаций ДЕС предусматривает возможность заключения коллективных соглашений «на уровне Сообщества» (ст. 139). Меры по исполнению этих соглашений в рамках ЕС, в том числе нормативные акты, утверждает Совет на основании предложений Европейской комиссии (см. гл. XV учебника).

Исполнение бюджета. Подобно конституциям национальных государств, ДЕС полномочия по исполнению бюджета возложил на «правительство» Сообщества — Европейскую комиссию.

В соответствии со ст. 274 Договора Комиссия исполняет общий бюджет Европейского Союза «под свою собственную ответственность и в пределах выделенных ассигнований, руководствуясь принципами

¹ См.: Le Mire, Pierre. Droit de l'Union européenne et politiques communes / Pierre Le Mire. — P., 1998. — P. 16.

добросовестного управления финансами». При необходимости она вправе «переносить ассигнования из одного раздела в другой или из одного подраздела в другой». Об исполнении бюджета Комиссия ежегодно отчитывается перед Советом и Европарламентом (ст. 276). Утверждение отчета находится в компетенции Парламента, причем, как показывает практика, он выступает очень строгим «экзаменатором».

С исполнительными полномочиями в бюджетной сфере связаны полномочия Комиссии по управлению Европейским социальным фондом и другими структурными фондами ЕС, которым выделяется немалая часть финансовых средств Союза и государств-членов.

Б. Полномочия в сфере законодательной власти

В институциональном механизме ЕОУС Комиссия под названием «Верховный орган» была не только исполнительным, но и законодательным органом. В рамках ЕС, Евратома (и тем более второй и третьей опор Союза) Комиссия собственными законодательными полномочиями, как правило, не располагает. Из этого правила возможны исключения, но они весьма редки. Например, в силу ст. 86 ДЕС Комиссия имеет право издавать нормативные акты в форме директив по вопросам деятельности государственных предприятий и служб, которая может затрагивать режим конкуренции в общем рынке.

Подавляющее большинство законодательных полномочий Комиссии являются производными (делегированными). Как и в национальных государствах, органы законодательной власти ЕС не справляются с огромным массивом нормотворческой работы (особенно, когда речь идет о разного рода «технической» регламентации: стандарты, нормативы и т.д.). В этой связи Совет или Европарламент совместно с Советом наделяют Европейскую комиссию правом принимать разнообразные «меры по исполнению», важное место среди которых занимает издание нормативных актов. Поскольку речь идет о «мерах по исполнению», то правотворческая деятельность Комиссии в данном случае может рассматриваться как относящаяся по своей природе и к законодательной, и к исполнительной власти.

До тех пор пока в Союзе не введено разделение нормативных актов на законы и подзаконные акты, делегированное законодательство Комиссии издается в уже известных читателю стандартных формах, которые предусмотрены ст. 249 ДЕС. Чаще всего это регламенты, реже — директивы. В то же время и регламенты, и директивы Комиссии по своей юридической силе не должны противоречить аналогичным документам, издаваемым Европарламентом и Советом. Не имея

специальной формы *de jure, de facto* нормативные акты Комиссии являются подзаконными (см. § 5 гл. II учебника).

В результате делегирования Комиссии законодательных полномочий в материальном смысле этого слова (т.е. полномочий нормотворческих), в ЕС, подобно национальным государствам, сложилась ситуация, когда большинство нормативных актов Сообщества исходят не от его легислатуры (Европарламента и Совета), а от Комиссии как исполнительного органа.

Однако в политическом отношении наиболее важным полномочием Комиссии в сфере законодательной власти выступает другая прерогатива — ее право законодательной инициативы. Правом инициировать новое законодательство, а равно иные меры, входящие в компетенцию Европейского Союза, Комиссия обладает в рамках всех трех его опор. В сфере ОВПБ и СПСО наряду с Комиссией аналогичным правом обладают государства-члены (как правило, его реализует государство — председатель Совета).

В рамках ЕС, где издается подавляющее большинство всех законодательных актов Союза, право инициативы Комиссии является исключительным, т.е. принадлежащим ей и только ей (это относится и к бюджету).

В качестве общего принципа «монополия» Комиссии на законодательную инициативу не зафиксирована, но в уполномочивающих нормах практически всегда мы встречаем следующую формулировку: «Совет, действуя по предложению Комиссии...». Получается, что у Совета, а равно Европарламента, формально облеченных законодательной властью, руки связаны до тех пор, пока они не получают законопроект («предложение») из Комиссии. По собственной инициативе или по инициативе своих членов (депутатов) издавать нормативные акты они не вправе¹.

Совет и Европарламент, конечно, могут запросить Комиссию подготовить необходимый документ, но даже если Комиссия это сделает, то содержание проекта целиком определяется только ею самой. Таким

¹ Лишь в редких случаях правом инициировать законопроекты наделяются другие институты и органы Союза (Европарламент, Суд, ЕЦБ), в основном, по вопросам, непосредственно относящимся к их ведению. Например, согласно новой, введенной Ницким договором 2001 г. ст. 225 А Договора о ЕС Совет будет создавать новые суды специальной юрисдикции по проекту Комиссии или по требованию Суда ЕС. Наделение государств-членов правом законодательной инициативы в рамках ЕС носит обычно лишь временный характер. Например, по вопросам виз, иммиграции, убежища это право у государств сохранялось лишь в течение пятилетнего переходного периода, отсчитываемого с даты вступления в силу Амстердамского договора. После этой даты (т.е. с 1 мая 2004 г.) «монополия» на законотворчество вновь перешла к Комиссии.

образом, разработка политического курса Сообщества сконцентрирована именно в руках Комиссии: ее инициативы могут отклоняться, но невозможно внести контрпроект.

Исключительное право законодательной инициативы Комиссии включает не только, собственно, право разрабатывать и вносить проекты в Европарламент и Совет. Составным его элементом служит не ограниченное по времени право вносить поправки в законопроект: «До принятия Советом акта Комиссия может изменить свое предложение в любое время, пока длится процедура, ведущая к принятию акта Сообщества» (ст. 250 ДЕС).

Договор закрепляет и гарантию рассматриваемой прерогативы, а именно, право вето Комиссии на поправки в ее законопроект. Чтобы преодолеть это вето, т.е. внести изменения вопреки желанию Комиссии, Совет должен принять решение единогласно (§ 1 ст. 250 ДЕС), что сделать не так-то легко. Правда, в рамках процедуры совместного принятия решений Европарламент вместе с Советом по обоюдному согласию могут «обойти» указанное вето (в таком случае для принятия решения в Совете будет достаточно квалифицированного большинства голосов).

В. Полномочия по формированию органов и назначению должностных лиц

Комиссия как главный исполнительный орган ЕС концентрирует в своих руках назначение на большинство постов в системе гражданской службы ЕС. Подавляющая часть этих должностей находится в аппарате самой Комиссии, ее структурных подразделений (например, генеральных директоратов) или подчиненных ей органов (например, директор Европейского ведомства по борьбе с мошенничеством).

В отношении формирования других институтов и органов Европейского Союза полномочия Комиссии не столь велики. Она, как правило, наделяется лишь правом участвовать в назначении или делегировать своих представителей в руководство конкретного учреждения.

Например, Европейский контролер по защите данных назначается совместно Европарламентом и Советом. Однако назначение производится из списка кандидатур, представленного Комиссией. Комитет по вопросам занятости ЕС формируется на паритетных началах: по два члена назначают каждое государство-член и Европейская комиссия. Комиссия также делегирует двух человек в Совет директоров Европейского инвестиционного банка (одного директора и одного заместителя).

Г. Полномочия в сфере международных отношений

Европейскую комиссию традиционно рассматривают в качестве официального представителя Европейского сообщества на международной арене. Данный принцип (как, впрочем, и «монополия» Комиссии на законодательную инициативу) специально не закреплен в учредительном договоре ЕС, но вытекает из установленной им системы полномочий Комиссии в сфере внешней политики. В частности, хотя международные договоры ЕС заключает Совет (важнейшие — с согласия Европарламента), *переговоры о заключении соглашений с третьими странами* уполномочена вести Комиссия (ст. 133, 300 ДЕС). Именно на Комиссию возложена обязанность «поддержания надлежащих связей с любыми международными организациями», в том числе с ООН (ст. 302 ДЕС).

В качестве органа, призванного выражать интересы ЕС за рубежом, Комиссия открывает свои *дипломатические представительства («делегации»)* в иностранных государствах, которые во многом играют роль «посольств» Европейского Союза в целом (см. § 2 гл. III учебника). Комиссия также ведет *переговоры с государствами — кандидатами* на вступление в Европейский Союз об условиях их присоединения к этой организации. Она же является инициатором введения экономических санкций против третьих стран, которые Совет вправе применять только по предложению Комиссии (ст. 301).

Вышеуказанные полномочия (приведенный их перечень далеко не полон и включает только самые важные из них) распространяются на сферу коммунитарной внешней политики. В рамках второй опоры Союза — общей внешней политики и политики безопасности — права Комиссии сильно урезаны в пользу Совета.

Комиссия должна быть «полностью ассоциирована с выполнением задач» ОВПБ (ст. 18 Договора о Европейском Союзе), имеет право инициативы (в данном случае не исключительное). Конкретные формы ее участия в реализации общей внешней политики и политики безопасности Союза Совет устанавливает в своих решениях.

6. Ответственность

Европейская комиссия — институт Союза, основания ответственности которого в наибольшей мере «прописаны» в учредительных договорах. Это не случайно, ибо Комиссия во многом, хотя и не во всем, действует по образцу национальных правительств, а следовательно, имеет те же недостатки и совершает похожие злоупотребления.

А. Политическая ответственность

Коллегиальную ответственность за всю свою деятельность Комиссия в полном составе несет исключительно перед представительным органом Союза — Европейским парламентом. Государства-члены, а равно Совет, который вскоре будет участвовать в формировании Комиссии, не вправе привлекать ее к ответственности.

Комиссия отвечает перед представительным органом Союза в традиционной для парламентских республик форме. Это вотум недоверия. Принятие Европарламентом резолюции порицания Комиссии влечет ее отставку. Правда, Договор о ЕС заметно осложнил эту процедуру: для вынесения Комиссии вотума недоверия требуется не только абсолютное большинство голосов от списочного состава, но и поддержка $\frac{2}{3}$ от числа присутствующих и голосовавших депутатов (ст. 201 ДЕС¹).

Европейский парламент может уволить только Комиссию в целом, даже если причина увольнения — недовольство отдельными комиссарами. *Индивидуальная ответственность* членов Комиссии была введена Ниццким договором, но не перед Парламентом, а перед самой Комиссией и лично перед Председателем. Как уже отмечалось в п. 3 настоящего параграфа, любой член Комиссии обязан подать в отставку по требованию Председателя.

Кроме того, согласно Рамочному соглашению о взаимоотношениях Европейского парламента и Комиссии, подписанному в 2000 г. и пересмотренному в 2005 г.², Председатель Комиссии обязан рассматривать любые предложения об отставке индивидуальных комиссаров, исходящие от депутатского корпуса Союза: «Если Парламент постановит отказать в доверии какому-либо члену Комиссии, то Председатель Комиссии после серьезного изучения этого постановления требует от соответствующего члена подать в отставку либо [в случае несогласия. — *Авт.*] объясняет свои решения Парламенту» (п. 3 Рамочного соглашения).

Индивидуальная ответственность комиссаров здесь носит политический характер, хотя ее основанием могут выступать как общая

¹ Правом выражать вотум недоверия Комиссии Европарламент обладал изначально. За всю историю существования Сообществ и Союза прецедентов такого рода не было, хотя проекты резолюций порицания вносились неоднократно. В 1999 г. Комиссия была очень близка к принудительной отставке. Она избежала неминуемого вотума недоверия лишь благодаря тому, что предпочла уйти в отставку «добровольно», не дожидаясь парламентского вердикта.

² Décision du Parlement européen sur la révision de l'accord-cadre entre le Parlement européen et la Commission (2005/2076(ACI)). Doc. N° A6-0147/2005 du 26 mai 2005.

некомпетентность, плохая работа, так и противоправные злоупотребления властью (перечень оснований учредительный договор не определяет).

Б. Юридическая ответственность

Члены Комиссии *в индивидуальном качестве* несут юридическую ответственность перед Судом Европейских сообществ, который рассматривает дело по ходатайству Совета или самой Комиссии (ст. 216 ДЕС).

Основания юридической ответственности определены достаточно широко:

несоответствие члена Комиссии требованиям, необходимым для выполнения его обязанностей, т.е. требованиям общей компетентности и независимости (ст. 213 ДЕС);

совершение членом Комиссии «серьезного проступка», состав которого не уточняется.

Юридическая ответственность комиссаров выражается в форме отрешения от должности. Комиссар (а равно бывший комиссар) может быть также лишен права на пенсию или иных преимуществ, ее заменяющих. В случае, когда в деятельности члена Комиссии обнаружены признаки состава преступления, впоследствии он может быть привлечен к уголовной ответственности уже компетентным национальным судом.

Коллективную юридическую ответственность за принятые решения Комиссия также несет перед судами Европейского Союза, которые вправе отменять принятые ею акты в случае их противоречия учредительным договорам.

§ 5. Органы правосудия

1. Судебная система ЕС и Европейского Союза

С момента основания в рамках Европейских сообществ, а ныне Союза в целом функционируют наднациональные органы правосудия, которые осуществляют от их имени судебную власть, а также вырабатывают новые юридические нормы — прецедентное право Европейского Союза.

В соответствии с принципом правового государства суды Союза представляют собой отдельную систему органов публичной власти, независимую в своей деятельности от других институтов Европей-

ского Союза, а равно от государств-членов. В совокупности органы правосудия Союза выступают как единая судебная система. Она складывается из нескольких звеньев, связанных друг с другом иерархическими отношениями:

1) первоначально единственное, а ныне высшее звено судебной системы — Суд (Суд ЕС). Он функционирует с 1952 г., когда вступил в действие Договор о ЕОУС (см. п. 2 настоящего параграфа);

2) следующим звеном является Трибунал первой инстанции, созданный в 1989 г. (см. п. 3 настоящего параграфа);

3) Ниццкий договор 2001 г. предусмотрел учреждение еще одного звена судебной системы — специализированных трибуналов («судебных палат»), т.е. судов специальной юрисдикции, рассматривающих строго определенные категории правовых споров (служебные, в сфере интеллектуальной собственности и др.). Количество такого рода органов не ограничивается (см. п. 4 настоящего параграфа).

Решения специализированных трибуналов могут быть обжалованы в Трибунал первой инстанции, а решения последнего — в Суд ЕС. Решения Суда являются безусловно обязательными для исполнения всеми государствами, институтами, гражданами и юридическими лицами Европейского Союза. Обжалованию или опротестованию в какие-либо другие инстанции они не подлежат.

Подведомственность, т.е. круг дел, отнесенных учредительными документами Союза к юрисдикции его судов, как правило, имеет исключительный характер, т.е. подобные дела не могут выноситься на рассмотрение других судебных органов, в том числе международных судов и арбитражей.

2. Суд Европейских сообществ

Официальное наименование. Аналогично другим институтам Европейского Союза его главный судебный орган имеет два наименования — краткое и полное. В текстах учредительных договоров он именуется просто — Суд¹. С 1958 г., после вступления в силу Римских договоров, создавших ЕЭС и Евратом, Суд является единым институтом для всех Сообществ. С этого момента его официальное наименова-

¹ Дословно — «Палата правосудия» (англ. Court of Justice, франц. Cour de justice) или «Судебная палата» (нем. Gerichtshof). В отечественной литературе иногда встречается выражение «Суд правосудия». Однако такой перевод вряд ли удачен, так как содержит тавтологию. Необходимо отметить, что аналогичная терминология используется в названии Международного суда ООН (англ. International Court of Justice, франц. Cour de justice internationale).

ние — Суд Европейских сообществ. Сохранение старой терминологии (Суд Сообществ, а не Союза) обусловлено тем, что юрисдикция Суда концентрируется в рамках ЕС и других Сообществ, т.е. по вопросам коммунитарного права.

После 1993 г. Суд, как и Совет, Комиссия, Европарламент, выступает в качестве единого института Европейского Союза. В настоящее время он уполномочен рассматривать дела не только в рамках первой опоры, но и третьей (сотрудничество полиции и судов в уголовно-правовой сфере), а также некоторые правовые конфликты, затрагивающие Европейский Союз в целом.

В этой связи в настоящее время широко употребляется еще одно наименование Суда — Европейский суд. Оно преимущественно используется в доктринальных источниках (монографиях, учебниках и статьях западных правоведов), но иногда применяется и в официальных документах как самого Европейского Союза (например, в ежегодных отчетах Совета о соблюдении прав человека), так и государств-членов (например, в британском Акте о Европейских сообществах 1972 г.).

Словосочетание «Европейский суд» полнее отражает характер данного института, чем «Суд Европейских сообществ», хотя оно тоже не вполне корректно (точнее было бы называть его «Суд Европейского Союза»)¹. Его использование в русскоязычных источниках приводит к тому, что этот орган часто путают с Европейским судом по правам человека, который функционирует в рамках Совета Европы (в западноевропейских языках названия двух судов пишутся и произносятся по-разному)².

С учетом вышесказанного в настоящем учебнике применяются оба официальных названия: Суд или Суд Европейских сообществ.

Место в системе органов Европейского Союза. Суд — один из пяти институтов каждого из Европейских сообществ и Европейского Союза в целом, осуществляющий юрисдикционную функцию. Аналогично другим институтам основы его правового положения закрепляются в части пятой Договора о ЕС «Институты Сообщества». В то же время Суд — единственный из институтов, имеющий свой Статут. Статут регулирует организационные и процессуальные вопросы деятельности Суда, а также нижестоящих звеньев судебной

¹ Подобное наименование предусматривает проект Лиссабонский договор.

² Европейский суд (Суд ЕС) — European Court of Justice (англ.), Cour de justice européenne (франц.); Европейский суд по правам человека — European Court of Human Rights (англ.), Cour européenne des droits de l'homme (франц.).