

# **ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

**Давлатов Х.Х.**

**ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ**  
**Учебно-теоретическое пособие для студентов 3-го курса**  
**направления подготовки “Юриспруденция”**

**Душанбе-2022**

Давлатов Х.Х.

Право Европейского союза: конспект лекций учебно - теоретическое пособие для студентов 3-го курса направления подготовки “Юриспруденция”. Душанбе: РТСУ, 2022.- 97 с.

В учебном пособии раскрываются основные понятия европейского права, трактуемого в основном как право Европейского союза. Большое внимание уделяется истории становления и правовой природе этого уникального интеграционного объединения, а также развитию европейского права как юридической основы европейской интеграции.

Наряду с освещением традиционных тем европейского права - его источников субъектов, институциональной структуры Европейского союза, системы судебной защиты норм европейского права - подробно рассматривается тематика защиты прав человека.

Для студентов, а также всех интересующихся интеграционным процессом, происходящим на европейском континенте.

**Ответственный редактор:** ст. преподаватель РТСУ М.Е. Смоктий.

**Рецензенты:**

Носиров Х.Т. - заведующий кафедрой гражданского права юридического факультета РТСУ, доктор юридических наук;

Диноршох А.М. - доктор юридических наук, заместитель исполнительного директора филиала МГУ в г. Душанбе.

Рекомендовано к печати УМС РТСУ

Рекомендовано к печати РИС РТСУ

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение .....</b>	<b>5</b>
<b>Лекция №1. Создание Европейского союза и формирование европейского права.....</b>	<b>8</b>
<b>Лекция №2. Римские договоры 1957 года и образование европейских сообществ.....</b>	<b>11</b>
<b>Лекция №3. Развитие сообществ в единый европейский рынок.....</b>	<b>15</b>
<b>Лекция №4. Юридическая природа Европейских сообществ и Европейского союза.....</b>	<b>20</b>
<b>Лекция №5. Комиссия Европейского союза.....</b>	<b>24</b>
<b>Лекция № 6. Европейский парламент.....</b>	<b>37</b>
<b>Лекция 7. Суд европейских сообществ.....</b>	<b>71</b>
<b>Заключение.....</b>	<b>94</b>

## **Введение**

Вторая половина XX века принесла много новых элементов в структуру международных отношений, среди которых не последнее место занимают процессы региональной и субрегиональной интеграции государств, серьезно изменившие профиль современной системы межгосударственных отношений и оказавшие влияние на развитие международного права. На общем фоне мирового интеграционного процесса резко выделяется интеграция европейских государств в рамках Европейского Союза (ЕС). Благодаря серьезным успехам в решении проблем, относящихся к социально-экономической сфере - устойчивым темпам экономического развития, повышению конкурентоспособности совокупной экономики ЕС в мировой торговле, неуклонному росту благосостояния и качества жизни населения, а также сохранению политической стабильности и упрочению демократических институтов ЕС превращается в привлекательное международное объединение для иных европейских государств, стремящихся к демократическому развитию, экономическому и социальному прогрессу. Укрепление и конвергенция экономики государств-членов, создание экономического и валютного союза, развитие сотрудничества в политической области и совместной обороне, а также в сфере правосудия по уголовным вопросам и внутренним делам, позволило ЕС выдвинуть задачу создания на территории стран-участниц пространства свободы, безопасности и справедливости, открыв тем самым новые возможности успешного продвижения европейской интеграции и дальнейшего возрастания ее привлекательности.

Исследование проблем правового регулирования европейской интеграции в рамках ЕС актуально по самым различным причинам экономическим, политическим, социальным, правовым, в том числе и международно-правовым.

Изучение права экономической интеграции ЕС позволяет понять основные закономерности формирования на межгосударственной основе

общего рынка, что может быть использовано другими странами в целях совершенствования вопросов юридического блока стратегии развития Содружества Независимых государств и поиска новых международно-правовых форм интеграции республик бывшего СССР.

Право ЕС в настоящее время включает не только право экономической интеграции, но и нормы, регулирующие сотрудничество по вопросам внешней политики и политики в сфере безопасности, а также нормы, устанавливающие сотрудничество полицейских служб и органов правосудия по уголовным делам.

Наконец, исследование институционно-правовой проблематики ЕС имеет важное научное значение, поскольку в зарубежной и отечественной международно-правовой науке к числу наиболее дискуссионных относятся проблемы правовой природы ЕС и Европейских Сообществ, институционного механизма ЕС и Европейский Сообществ, юридической природы права ЕС и его системы, взаимодействий права ЕС с внутренним правом государств-членов ЕС, а также их влияния на развитие современного международного права. Научная разработка перечисленных и иных связанных с ними вопросов позволит расширить представление о системе современного международного права и различных тенденциях его развития. Помимо этих, с позволения сказать макроюридических проблем, право ЕС содержит и массу иных малоисследованных в юридической науке, так сказать микроюридических тем, к числу которых можно отнести проблемы совершенствования различных международно-правовых процедур, используемых в деятельности современных ММПО, совершенствование их организационных структур путем включения новых типов международных органов или наделение уже известных видов органов принципиально новыми функциями. Можно упомянуть и иные правовые проблемы, касающиеся, например, формирования специальных принципов функционирования собственных правопорядков в рамках отдельных ММПО, совершенствования нормотворческого процесса в ММПО и повышения юридической значимости их актов, разработки понятия

прецедентного права ММПО, соотношения права отдельных ММПО с внутренним правом государств-членов и т.п. Осмысление и детальный анализ каждой из упомянутых тем заслуживает отдельных диссертационных исследований. Наконец, сопоставление процессов институционно-правового развития ЕС с другими ММПО позволяет выявить тенденции развития права международных организаций и права интеграции, расширяет наши представления о современном состоянии права международных организаций и дает возможность дальнейшего научного изучения структуры этой отрасли современного международного права, а также позволяет глубже понять закономерности взаимодействия права отдельной ММПО и права международных организаций в целом.

Целью данного курса лекции является ознакомление студентов с современными проблемами Права Европейского союза и нахождения путей их разрешения.

## **Лекция №1. Создание Европейского союза и формирование европейского права**

Идея создания объединенной Европы неоднократно выдвигалась в прошлом, особенно в связи с кровопролитными конфликтами в истории европейского континента. Конкретные идеи возникали после тридцатилетней войны; после первой мировой войны появилась идея создания Пан-европейского сообщества.

Особенно активно это движение в целях предотвращения войны и сотрудничества европейских народов после второй мировой войны. Документы, подписанные в Ялте и Потсдаме создавали, казалось бы, определенные предпосылки для сотрудничества; но противостояние двух систем после войны привело к тому, что это сотрудничество было сведено на нет. На смену антигитлеровской коалиции пришла Европа, разбитая на 2 лагеря; началась очередная в истории Европы тридцатилетняя война в виде т.н. "холодной" войны.

В этой обстановке интеграционные процессы пошли различными путями:

- в Западной Европе они привели к созданию различных объединений западноевропейских государств, нередко под эгидой США;

- в Восточной Европе появились свои объединения, в свою очередь, под руководством в лице СССР.

Противостояние между этими 2мя лагерями привели к созданию военно-политических организаций:

- Западноевропейский союз (на основе Брюссельского пакта 1947 года), вошедший в НАТО в 1949 году;

- в Восточной Европе - военно-политическая организация Варшавского договора. Целям экономической интеграции должно было отвечать создание Совета экономической взаимопомощи (СЭВ).

К сожалению, различные пути интеграции основывались на различных принципах, что и сыграло определяющую роль в их судьбе как на Западе, так



и на Востоке. На Востоке Европы ни ОВД, ни СЭВ не выдержали проверки временем. Эти организации были построены на гегемонии сверхдержавы, функционировали они практически на основе принуждения (вспомним Венгрию, Чехословакию и т.п.). сам интеграционный процесс на Востоке развивался в рамках прямого принуждения, нередко в виде военной силы.

Вместе с крушением тоталитаризма эти интеграционные объединения распались и прекратили свое существование. Сейчас попытка создания такого интеграционного объединения, как СНГ пока достаточно осязаемых результатов не дает, процессы интеграции развиваются с огромным трудом; лишь определенные элементы получили свое развитие. Это пока чисто фрагментарные достижения.

Иначе развивался процесс интеграции на Западе континента. Основная доминирующая черта интеграции здесь: союз однородных по своей социально-экономической природе государств, в основу кладется система демократических ценностей и институтов, которые позволили создать достаточно прочные объединения в лице европейских сообществ.

В рамках СНГ мы пытаемся объединить государства с различными политическими системами и ценностными единицами. Неудачи в интеграции связаны именно с отсутствием в СНГ однородности государств.

Западные государства пошли по следующему пути: кто не признает демократические ценности, тот остается за рамками интеграционных образований; чтобы вступить в Союз, надо доказать, что государство разделяет ценности и нормы в рамках ЕП.

Если исторические предпосылки после второй мировой войны как на Западе, так и на Востоке были примерно одинаковы, то формы, способы и приемы объединения, направленность интеграционных процессов - различны. На Западе идея создания военно-политического союза не была конечной целью интеграции; уже к началу 50ых годов возникла потребность в решении ряда новых проблем. С одной стороны - необходимость противостоять угрозе со стороны СССР, с другой - американское противостояние. Все это сказалось

на особенностях интеграции на европейском континенте, но движение за объединение продолжало активно развиваться. В литературе часто упоминают У.Черчилля (выступление в Олбрайте, Цюрихе - идея создания Соединенных Штатов Европы). Более конкретные предложения по интеграции поступали от французских деятелей: Жана Мане, Робера Шумана и др.

В условиях таких различных подходов была созвана первая международная конференция, которая должна была разработать первый акт. В результате противоречий на конференции осталось всего 6 участников, которые и подписали в 1951 году договор о Европейском Объединении Угля и Стали (ЕОУС), который вступил в силу в 1952 году.

Формально его цель была скромной: создание узкофункционального сообщества, обеспечивающего создание общего рынка угля и стали бти государств. Соответственно, ЕОУС наделялось для этого необходимыми полномочиями. С созданием ЕОУС также решались некоторые конкретные вопросы, связанные с подъемом производства в тяжелой промышленности этих бти государств. Однако значение этого договора выходит далеко за эти рамки. Главное то, что на основе ЕОУС отрабатывались те начала и принципы, которые следовало положить в основу европейской интеграции.

Для реализации принципов в основе договора создавался определенный механизм: институты руководства объединением и соответствующие правовые предписания в рамках ЕОУС. Договор о ЕОУС, заключенный сроком на 50 лет, предусматривал создание 4-х институтов:

- верховный руководящий орган (где были представлены все государства-члены, но их представители были независимы от своих правительств);
- специальный совет министров;
- парламентская ассамблея;
- суд.

Ведущее место в этой системе занимал верховный руководящий орган, он инициировал и принимал юридически обязательные решения. Совмин

обеспечивал связь верховного руководящего органа с национальными правительствами. Парламентская ассамблея состояла из делегаций национальных парламентов и обладала консультативными функциями. Суд осуществлял контроль за выполнением нормативно-правовых актов объединения.

Акты, принимаемые верховным руководящим органом, имели обязательную юридическую силу и прямое действие:

- решения - акт общего характера;
- рекомендации - рамочного характера.

Сейчас - совершенно другая терминология. Кроме того, полномочия, записанные за верховным руководящим органом в 1991 году автоматически перейдут к Европейской комиссии.

## **Лекция №2. Римские договоры 1957 года и образование европейских сообществ**

Сторонники федерализации Западной Европы потерпели неудачу; идея создания Союза была оставлена до 80-ых годов. Но у сторонников федерализма был успех на пути к экономической интеграции. В 1956 году состоялась встреча руководителей государств в Венеции; на конференции был одобрен доклад Спаака; затем начались переговоры о создании Европейского экономического сообщества.

Уже в 1957 году 2 акта, призванных сыграть важнейшую роль в развитии процессов интеграции, были готовы к подписанию. В 1957 году в Риме состоялась торжественная процедура подписания:

1) Договора о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС, или договора об общем рынке);

2) Договора о создании Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом).

Оба договора вступили в силу с 1го января 1958 года.

2 подписанных акта имели важное значение для развития процессов интеграции в Западной Европе. Евратом напоминал по своему функциональному назначению ЕОУС, т.е. регулировал сравнительно узкую, но очень важную (энергетическую) область международного сотрудничества.

В отличие от Евратома, создание Европейского экономического сообщества имело чрезвычайно важное не только энергетическое, но и политически-правовое значение. Речь шла о создании интеграционного объединения универсального характера. Выдвигалась задача создания общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, основанного на таможенном союзе. В ходе построения общего рынка должна была быть обеспечена экономическая интеграция государств, создана основа для будущего экономического и валютного сообщества, создан сам механизм для управления интеграционными процессами.

Договор предусматривал поэтапное строительство общего рынка. Реализация 3 последующих этапов, в ходе которых создается единая внешняя таможенная граница, ликвидируются внешние торговые границы. Сообщества наделялись необходимыми институтами и материальными средствами.

Были предусмотрены 4 главных института:

1) Совет (состоял из официальных представителей правительств государств-членов на уровне министров). Он мог существовать в различных "эпостасиях" в зависимости от рассматриваемых вопросов;

2) Комиссия (в отличие от Совета, состояла из международных чиновников, правда они назначались только при условии единогласного решения) состояла из независимых формальных (?) комиссаров. Т.о., Комиссия выступала в роли наднационального органа.

Что же изменилось по сравнению с ЕОУС? Резко изменился статус этих двух институтов. Институтом, принимающим обязывающие решения стал Совет, а за Комиссией остается право законодательной инициативы. Разделение властей в этих институтах явно отличается от такового на национальном уровне. Совет выносит решение на основе предложений, вносимых Комиссией. Комиссия также осуществляет функции административного управления.

Договором о создании ЕЭС также предусмотрено учреждение:

3) Парламентской ассамблеи, чьи полномочия несколько расширены по сравнению с ЕОУС;

4) Суда Европейских сообществ.

Одновременно с подписанием римских договоров там же в Риме подписана Конвенция об объединении парламентов и судов всех объединений (соответственно, ЕОУС, Евратома и ЕЭС).

В 1965 году был подписан договор о слиянии советов и комиссий 3х сообществ. Он вступил в силу только в 1967 году, но была сделана одна очень важная оговорка: это слияние не означает замену компетенции верховного

законодательного органа другой компетенцией. Это одна из причин того, что несмотря на предложения об интеграции, эти предложения приняли не сразу.

Вспомогательно-консультативный орган включал социальный комитет, позже - комитет по региональной политике (?).

В рамках новой системы институтов произошло некоторое перераспределение начал межнационального и национального сотрудничества. Говоря о ЕЭС и Евратоме, ярко выраженных тенденций предпочтения национальному не было.

Также следует отметить то, что органом наднационального характера остается Суд Европейских сообществ. Хотя судьи назначаются с единодушного согласия всех членов, условие их назначения - их независимость. Суд европейских сообществ следил за исполнением учредительных договоров и правовых предписаний сообществ. Он рассматривал:

- иски о компетенции;
- иски о нарушении законности;
- вопросы толкования актов в рамках Европейских сообществ.

Основные признаки ЕП были определены Судом в деле "Франкович и другие". Именно в судебных решениях были определены очень важные моменты: соотношение ЕП и национального права, ЕП и международного права, источники ЕП и т.д. Суд выносит свои решения не абстрактно, а в связи с решением конкретных дел.

Договор о ЕЭС также предусматривал:

- создание материальных ресурсов, необходимых для функционирования сообществ;
- а равно и права членов сообществ, т.е. создание правового инструментария.

1)Бюджет Европейских сообществ начинает формироваться за счет единого таможенного тарифа; в него отчисляются налоги на импортируемую с/х продукцию. В бюджет также поступают определенные отчисления от НДС

(вначале - 1% от всего собираемого НДС). Т.е. бюджет формируется независимо от воли государств-членов, он формируется автоматически.

2) Наличие соответствующего инструментария сообществ в деле формирования ЕП. По ст.189 предусмотрена возможность издания институтами ЕЭС нормативно-правовых актов:

- регламентов;
- директив;
- решений.

Регламенты представляли собой нормативно-правовые акты общего характера и прямого действия.

Директивы устанавливали рамки и конечные цели, достигаемые при помощи данного нормативно-правового акта, но выработка необходимых мер на национальном уровне остается на усмотрении национальных правительств.

Решения - это нормативно-правовые акты индивидуального применения, т.е. они имеют конкретного адресата, обязательны для тех физических и юридических лиц, коим адресованы.

Регламенты публиковались в официальной газете Европейских сообществ, директивы публиковались, как правило, лишь самые важные, а решения обычно только нотифицировались. Регламенты и директивы вступают в силу через 20 дней после опубликования.

Также издаются рекомендации и заявления, но они не являются обязательными с правовой точки зрения, но запрос заключений обязателен (?).

В договорах о ЕЭС и Евратоме предусмотрено. Что оба объединения являются юридическими лицами, они обладают юридической правосубъектностью.

В лице ЕЭС была создана широкая, универсальная международная организация, которая приобрела черты и государственно-правовой, и международно-правовой организации.

### **Лекция №3. Развитие сообществ в единый европейский рынок**

К началу 70-ых годов стало ясно, что основные требования, связанные с созданием единого таможенного союза и формированием общего рынка были в основном выполнены. Необходимо было наметить дальнейшие рубежи сотрудничества.

Однако сообщества столкнулись с острым мировым финансовым и экономическим кризисом начала 70-ых. В этих условиях основное внимание стран Европейских сообществ было сосредоточено на преодолении именно экономических и финансовых трудностей, с чем сообществам удалось справиться.

В начале 80ых годов встал вопрос о программировании дальнейшего развития процесса интеграции. Под руководством де Лора была создана специальная комиссия, которая подготовила сборник проектов и предложений о переходе от общего к единому внутреннему рынку. Суть этих предложений, их главная цель - ликвидация препятствий и барьеров на пути свободного движения товаров, услуг, рабочей силы и капиталов. В этих условиях необходимо было урегулировать огромное число технических, количественных и качественных проблем. Требовалось также решить и ряд проблем институционального характера, например, расширить юрисдикцию Европейских сообществ.

Для выполнения этих задач было решено созвать межправительственную конференцию, которая и подготовила к подписанию новый документ - Единый европейский акт (ЕЕА). ЕЕА - это учредительный договор, содержащий изменения и поправки, вносившиеся в действующие акты европейских сообществ. Он был принят в 1986 году и довольно четко сформулировал трехэтапную программу построения единого внутреннего рынка. Оно должно было быть завершено к началу 1992 года. ЕЕА также подтвердил и закрепил расширение сферы ведения сообществ. Их полномочия теперь распространялись также на защиту окружающей среды, расширение



сотрудничества в социальной сфере, научные исследования и создание новейших технологий, защиту прав потребителей. До подписания ЕЕА Европейские сообщества в той или иной мере осуществляли эти полномочия по решениям Европейского суда (он ссылаясь на ст.235 договора о ЕЭС, которая позволяла предпринимать меры, прямо не предусмотренные этим договором, но необходимые для достижения целей).

Суммируя экономические положения нового документа, нужно обратить внимание на то, что они должны были обеспечивать переход к новому этапу сотрудничества, т.е. к единому экономическому и валютному союзу (ЕВС).

Что касается институционализации, то происходит формализация деятельности Европейского Совета (т.е. встречи глав государств и правительств). Европейский совет становится главным и ведущим органом сообществ. Интересно отметить тот факт, что Европейский Совет ни в этом, ни в последующих актах не был назван институтом Европейских сообществ. Дело в том, что к числу институтов относят инстанции с правом принятия юридически обязательных актов, а Европейский Совет мыслился в первую очередь как орган политического сотрудничества с политическими, а не юридическими решениями. Это отличает статус Совета и статус его решений. Он как бы выделен особо, не включен в систему институтов, хотя по характеру своих решений совет играет важную роль.

Другие изменения в институциональные структуры сообществ:

- демократизация в процедуре принятия решений - Европарламент получил доступ к принятию решений по ряду вопросов;

- на основе ЕЕА расширяется сфера принятия решений в Совете квалифицированным большинством голосов;

- был внесен ряд других изменений: уточнялась процедура принятия новых членов в состав Европейских сообществ, также уточнялись условия членства, были приняты решения о расширении юрисдикции и уточнении структуры Суда Европейских сообществ.

ЕЕА содержал решения, выходившие за рамки 3х предыдущих договоров (соответственно ЕОУС, Евратом и ЕЭС). ЕЕА предусматривал соответствующие обязательства по координации внешней политики, наметил контуры принятия решений в сфере ВП.

ЕЕА, конечно, не решал всех вопросов создания экономического, валютного и политического союзов, но он предусматривал созыв международной конференции во исполнение ЕЕА. Такая конференция была созвана и ей был подготовлен договор о Европейском Союзе (ЕС). Этот договор был подписан 7го февраля 1992 года в Маастрихте и соответственно получил название "Маастрихтский договор" (МД). Его ратификация прошла далеко не безболезненно, процедура затянулась, но в конечном итоге все члены сообществ одобрили договор, и он вступил в силу с ноября 1993 года.

Главное, что характеризует этот договор: он оформил и положил начало существованию Европейского Союза. Согласно МД Европейский Союз основан на Европейских сообществах, дополненных политиками и формами сотрудничества, предусмотренными этим договором.

О каких политиках и формах сотрудничества шла речь? Речь шла о 2ух новых важных сферах сотрудничества государств-членов Европейских сообществ:

1)сотрудничество в области выработки и проведения единой ВП и политики безопасности;

2)сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел.

Что касается сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел, то эта общая формулировка была детализирована в Амстердамском договоре (в нем это сформулировано как "сотрудничество полиции и судов в уголовно-правовой сфере").

Та структура ЕС, которая закреплена в МД получила название структуры "трех опор":

-1-ую опору образуют Европейские сообщества;

-2-ую - сотрудничество в области выработки и проведения единой ВП и политики безопасности;

-3-ую - сотрудничество полиции и судов в уголовно-правовой сфере (как сформулировано в Амстердамском договоре).

В сфере экономического и социального развития основная задача, которая определяется МД - это задача создания экономического и валютного союза (ЭВС). В экономической сфере - это возрастание экономического единения, сотрудничества и сплоченности. В валютной сфере - это создание единого валютного союза. Валютный союз надлежало создать не позднее 1 января 1999 года с введением единой валюты (евро) и включением в союз государств, отвечающих требованиям ЕС (Греция этим требованиям не отвечала; Англия, Ирландия и Дания сразу выразили не совсем позитивное отношение к единому валютному рынку, они позднее и не вошли в него).

Тут возникла проблема: не будет единогласия при принятии решений о ЭВС. В этом случае закрепляется интересная концепция т.н. "продвинутого" развития, т.е. определенное количество государств внутри союза могут пойти по пути ускоренного развития и формирования структур, и в таком ускоренном развитии могут участвовать не все государства-члены ЕС. Эта концепция касалась не только валютного союза, но и Шенгенских соглашений, что помогло их инкорпорации в Амстердамский договор.

Другая не менее важная проблема, которая возникла с созданием ЕС - это проблема гетерогенности членов союза. Право Европейских сообществ полностью сохранило свою значимость, однако с появлением 2ой и 3ей опор право сообществ не могло автоматически быть распространено на те сферы сотрудничества, которые относятся ко 2ой и 3ей опорам. Это нашло выражение в том, что решения, принимаемые в рамках 2ой и 3ей опор, будучи обязательными для государств-членов, не являлись нормами прямого действия. Еще один важный момент: на сферу сотрудничества в рамках 2ой и 3ей опор не распространялась юрисдикция Суда Европейских сообществ.

Тем не менее, хотя многие успели раскритиковать МД за то, что он создал ЕС путем создания новых неопределенных структур, европейская интеграция сделала новый важный шаг вперед.

МД содержит ряд важных положений и постановлений, касающихся порядка функционирования институтов. Теперь предусмотрена единая институциональная система союза, были уточнены вопросы гражданства граждан в рамках союза и др.

Однако в самом тексте МД была записана необходимость созыва новой международной конференции. К моменту подписания МД в состав ЕС входило 15 государств, были начаты переговоры о вступлении в союз еще 5ти государств. Такое расширение союза требовало внесения корректив в механизм управления. В 1996 году созванная конференция подготовила учредительный документ, который был подписан в июле 1997 года в Амстердаме и получил название "Амстердамский договор" (АД).

Амстердамский договор в настоящее время находится в процессе ратификации. Он должен быть подписан всеми членами союза.

Некоторые новеллы, которые вносит АД в развитие ЕС:

(Нужно отметить, что главный вопрос - пересмотр институциональной структуры ЕС - не удалось решить. Кроме того. В рамках Комиссии ЕС представлены все государства-члены союза; сейчас в Комиссии всего 20 мест: по 2 места получили крупные государства. Необходимо было решить очень серьезную для ряда государств проблему: обеспечить представительство всем государствам-членам, не раздувая состав Комиссии. По этому вопросу договориться также не удалось.)

Договорились лишь о том, что количество депутатов Европарламента не будет превышать 700 человек. АД также внес изменения в процедуру принятия решений, заметно упростив ее, что имело немаловажное значение.

Если говорить о наиболее крупных достижениях АД, то это наметившаяся коммутаризация 2ой и 3ей опор, т.е. распространение на некоторые решения в

рамках 2ой и 3ей опор права Европейских сообществ и юрисдикции Суда Европейских сообществ (т.е. они становятся нормами прямого действия).

Уточнена структура и система институтов валютного союза, Европейский центральный банк (ЕЦБ) получает право издания нормативных актов.

В отношении прав и свобод граждан ЕС: союз превращается в "пространство свободы, безопасности и справедливости, в рамках которого принимаются меры по повышенной защите прав, свобод и интересов граждан".

Ратификация АД будет способствовать дальнейшему развитию интеграции внутри союза.

## **Лекция №4. Юридическая природа Европейских сообществ и Европейского союза**

Это заключительная лекция. Сегодня мы подводим итоги того, что мы сделали в рамках нашего курса. Что касается конкретных институтов ЕП, я на них останавливаться не буду.

В 50ые годы на базе учредительных договоров было создано 3 Европейских сообщества (соответственно, ЕОУС, ЕЭС и Евратом), которые представляли собой интеграционные объединения, воплощающие в себе черты как межгосударственного, так и наднационального характера. В этих сообществах воплощен новый правовой порядок, которые, как записал в одном из своих решений Суд Европейских сообществ, не может быть идентифицирован ни с национальным, ни с международным правом. ЕП - это особая самостоятельная правовая система.

Европейские сообщества обладают такими полномочиями, которыми ни одна международная организация не обладает.

1) Европейские сообщества, как и ЕС имеют свою территорию, которая складывается из территорий государств-членов. Территория ЕС - это предел действия и юрисдикции ЕС, например территория таможенного союза, единого внутреннего рынка, ЭВС и т.п.

2) Европейские сообщества обладают системой институтов, осуществляющих те права и полномочия, которые переданы союзу государствами-членами. В рамках сообществ и ЕС созданы такие институты, которые выходят за пределы любой международной организации. В рамках ЕС функционирует Парламент, который избирается на основе всеобщих и прямых выборов гражданами ЕС. Это не характерно для международных организации (например ООН состоит только из делегаций государств-членов).

3) в рамках ЕС функционирует Суд Европейских сообществ - независимый судебный орган. Это также свойственно только институтам ЕС.

4)В рамках ЕС существует институт гражданства. Ни одна международная организация собственным гражданством, порождающим права и обязанности, не обладает.

5)В рамках ЕС создан ЭВС, своя валютная система и денежная единица (применительно к 11 государствам-членам), которая заменяет национальную денежную систему. Это качества, присущие государственно-правовой организации.

В результате и получается, что эти интеграционные объединения не могут быть идентифицированы ни с международной организацией, ни с национальным государством.

Также в рамках ЕС действует особая правовая система. Тезисно - содержание прошлой лекции.

ЕП - это система норм, которые формируются и создаются вместе с Европейскими сообществами и ЕС и которые применяются в рамках Европейских сообществ и ЕС, действуя в пределах юрисдикции последних на основе общих принципов права.

#### Особенности ЕП

Если брать вертикальный срез ЕП, то оно делится на:

первичное и  
вторичное.

Основная масса норм ЕП - это нормы вторичного права, их источник - нормативно-правовые акты, издаваемые институтами сообществ.

По горизонтали ЕП делится на:

право Европейских сообществ;  
совокупность норм в рамках II и III опор союза;  
нормы Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека (1950 год).

Включение 3ей части опирается на оценку, содержащуюся в МД и АД. Основа же ЕП - право Европейских сообществ, которое определяет как бы саму физиономию ЕП.

## Признаки права Европейских сообществ

1) Нормы права Европейских сообществ создаются на базе учредительных договоров институтами ЕС. Их источники - регламенты, директивы и решения.

2) Нормы права Европейских сообществ являются нормами прямого действия, т.е. они интегрируются в национальные системы права без соответствующих актов имплементации.

3) Нормы права Европейских сообществ обладают верховенством по отношению к нормам национального права. В случае коллизии нормы национального права и нормы ЕП следует применять норму ЕП, причем никакой последующий акт не может ни отменить, ни изменить норму ЕП.

4) Субъектами права Европейских сообществ являются физические и юридические лица, причем к последним относятся юридические лица как публичного, так и частного характера.

5) Право Европейских сообществ обеспечено юрисдикционной защитой, т.е. любое посягательство на право Европейских сообществ, любое его нарушение может быть обжаловано как на уровне национальных учреждений, так и на уровне Суда Европейских сообществ в рамках той юрисдикции, которая закреплена в учредительных договорах и других нормативно-правовых актах.

Территориально нормы права Европейских сообществ действуют в рамках территории ЕС. Заморские территории государств-членов могут обладать особым статусом в отношении таможенного и валютного союзов.

Действие норм ЕП во времени. Подавляющее большинство актов принимается на неопределенно долгий срок, исключение составляет лишь договор о ЕОУС, который заключен сроком на 50 лет и истекает в 2001 году.

Учредительные договоры устанавливают общий срок вступления в силу нормативно-правовых актов: регламенты (по общему правилу) вступают в силу на 20-й день после опубликования.



Предметная юрисдикция Европейских сообществ и ЕС. Государства-члены передают в ведение союза строго ограниченные права и полномочия, следовательно, право ЕС не может носить тот универсальный характер, что и национальное право. Перечень того, что отнесено к ведению ЕС содержится в ст.3,4 МД и АД. Там говорится об исключительной юрисдикции ЕС и просто о юрисдикции ЕС.

За пределами исключительной юрисдикции ЕС применяется принцип субсидиарности (изложен в Протоколе "о пропорциональности и субсидиарности" к АД) - правовое регулирование на уровне европейских интеграционных объединений осуществляется в том случае, когда для достижения поставленных целей и задач необходимы коллективные усилия государств-членов ЕС. Когда же решение может быть осуществлено на национальном уровне, оно должно находиться в ведении государств-членов. Протокол также содержит положение о том, что сообщества и ЕС не должны выходить за рамки установленной юрисдикции, а их институты должны осуществлять только ту компетенцию, которая принадлежит им на основе договоров.

Концепция подразумеваемых полномочий - данное полномочие прямо не указано, но его осуществление необходимо для достижения поставленных задач. Здесь институты сообществ и ЕС могут несколько расширить свою компетенцию (в соответствии со ст.235 МД).

## **Лекция №5. Комиссия Европейского союза**

Комиссия занимает особое место в системе управления делами Европейского союза и вследствие этого вызывает повышенный интерес у всех, кто занимается проблемами западноевропейской интеграции. Во-первых, сама по себе Комиссия является специфическим институтом, которому крайне трудно найти аналог в многочисленных межгосударственных образованиях — как существующих ныне, так и ранее существовавших. Отсюда проистекают сложности и споры в трактовке статуса и юридической природы Комиссии. Во-вторых, — и это наглядно подтверждается на практике, — роль Комиссии в жизни сообществ и Европейского союза исключительно велика, и ни один другой институт не выполняет такой объем работы на высшем уровне управления, как Комиссия. В-третьих, Комиссия является таким институтом, который важен не только в настоящее время. Он активно и непосредственно включен в процессы дальнейшего развития Европейского союза, и от него в очень большой степени зависит решение проблем, выдвигаемых временем, весь ход трансформации сообществ на пороге XXI в.

За десятилетия своего существования Комиссия прошла несколько этапов развития, которые в полной мере отразили ступени интеграции, ее перепады. Соответственно менялись функции, задачи и полномочия Комиссии. Не случайно, что даже в учредительных договорах ее назначение определяется по-разному. Договор о ЕОУС 1951 г. исходил из того, что Комиссия (как преемник Высшего руководящего органа) должна быть институтом, иницирующим и принимающим самостоятельно важные решения. Только в самых ответственных ситуациях необходимо было получить согласие Совета. Договоры о ЕЭС и Евратоме 1957г., однако, взглянули на Комиссию иными глазами. Хотя они и отвели ей роль инициатора и разработчика «законодательства» сообществ, но при этом лишили ее права самостоятельного принятия решений. Вместе с тем Комиссии придали полномочия, необходимые для выполнения «законов» и других важных

правовых актов сообществ. В Маастрихтском договоре можно отметить стремление повысить статус Комиссии, расширить круг стоящих перед нею задач. Одна из статей Договора ставит ее почти на один уровень с Советом министров. Тем не менее Договор о Европейском союзе не внес принципиальных изменений в общий статус Комиссии.

Изменения свелись к тому, что усилились наднациональные характеристики Комиссии, позволяющие ей проводить в жизнь политику как по отношению к государствам-членам, т.е. внутреннюю политику, так и по отношению к третьим странам и другим международным организациям, т.е. внешнюю политику. Комиссию очень часто называют «хранителем договоров», что в немалой степени подтверждается закреплением за ней полномочий, позволяющих принимать меры по восстановлению нарушенных принципов учредительных договоров и основывающихся на них правовых актов.

Применяя к институциональной системе сообществ общие подходы концепции разделения властей, можно полагать, что Комиссия — это институт, сравнимый со структурами исполнительной власти в традиционной модели государства. Но подобное сравнение весьма условно. Поскольку к этой же ветви «власти» в определенной мере относятся также и Европейский совет, и Совет министров, постольку Комиссия составляет только часть, подсистему в общей структуре исполнительной власти. Потребность в ней проистекает из того, что другие составные части исполнительной власти осуществляют свою деятельность не постоянно, а путем проведения сессий и заседаний. Между тем объем исполнительной деятельности, весьма существенный даже в момент образования сообществ, постоянно растет, что в свою очередь обуславливает потребность в постоянном совершенствовании организационных форм.

Комиссия является не только постоянно функционирующим институтом. В то время как Европейский совет и Совет выполняют функции, которые можно сравнить с общим директивным руководством и законодательством,

Комиссия, располагая правом инициативы, контроля и, — что следует особо отметить, — правом распорядительства, включая право принимать в установленных пределах и установленном порядке свои собственные управленческие правовые акты, призвана решать прежде всего задачи, которые ограничиваются исполнением и применением решений двух этих институтов. Иными словами, Комиссия является некоей составной частью правительства, если говорить о правительстве в целом. Сопоставление Комиссии с правительством не выдерживает критики по той простой причине, что правительство принимает решения, а Комиссия этого права в принципе лишена.

Поэтому всякая прямая аналогия между Комиссией и правительством любого суверенного государства неверна. Скорее можно говорить о Комиссии как о своего рода органе, высшей бюрократии исполнительной власти. Но при всех подобных оговорках нельзя не согласиться с тем, что она значительно ближе к постоянной государственной службе, именуемой все чаще администрацией. Для того чтобы убедиться в этом, полезно ознакомиться с тем как образована, организована и действует Комиссия, каково ее основное назначение.

Прежде всего следует ответить на вопрос о том, почему не был реализован первоначальный замысел. Ведь предшественник нынешней Комиссии — Высший руководящий орган ЕОУС замышлялся как «самодостаточный» институт, способный, как правило, самостоятельно обеспечивать решение управленческих задач. Имелось в виду, что он будет действовать в значительной степени автономно, без сильного контроля со стороны правительств государств-членов. Но такие идеи, отражавшие стремление европейских «федералистов» закрепить и усилить наднациональные черты в развитии механизма интеграции, не встретили достаточной поддержки учредителей ЕОУС. Хотя Высший руководящий орган был определен в Парижском договоре 1951 г. как главный исполнительный институт Сообщества, полномочия этого органа

распространялись в основном не на правительства и их учреждения, а на предприятия. В качестве противовеса ему и для осуществления собственного контроля государства-члены ЕОУС образовали Специальный Совет министров.

Вместе с тем именно Высший руководящий орган выполнял законодательные функции. Это полномочие выделяло его в системе институтов ЕОУС и во всяком случае ставило выше Специального Совета министров, несмотря даже на то, что по важным вопросам Высший руководящий орган должен был советоваться со Специальным Советом министров или получать его согласие.

Такой статус Высшего руководящего органа не устраивал руководителей объединившихся государств. В Римских договорах 1957 г., создавших два новых сообщества — ЕЭС и Евратом, по аналогии с Высшим руководящим органом были образованы Комиссии, которые, однако, имели более ограниченные полномочия. В принципе различие между Высшим руководящим органом и Комиссией довольно четко выражено в новом названии института. Это действительно уже не высший орган, его полномочия не только сокращены, но и качественно изменены. Он не занимается законодательством, а выполняет в основном функции законодательной инициативы.

Процесс ослабления реального значения Комиссии в системе институтов сообществ продолжался. Определенную стабильность внес Единый европейский акт с его процедурой сотрудничества, включавшей Совет, Комиссию и Европарламент. Немаловажным было и положение о принятии Советом предложений Комиссии во втором чтении квалифицированным большинством голосов. Но соотношение престижа и реального авторитета Совета и Комиссии неотвратимо склонялось в пользу Совета.

В сущности, Комиссия призвана решать задачи, связанные с функционированием сообществ, создавать предпосылки для их развития. При всем значении «законодательного процесса» Комиссия делает и многое

другое, в том числе добивается реализации права сообществ. Она распоряжается финансами сообществ, занимается проблемами реализации принятой политики, ведет переговоры готовит договоры и соглашения в сфере внешней политики, наделена "правом распорядительства, принятия решений в установленных случаях". Ее деятельность можно свести к трем главным направлениям - инициатива, контроль и претворение в жизнь принятых решений Представить себе сегодня сообщества без Комиссии практически невозможно.

Комиссия не только задумывалась как институт сообществ в самом прямом смысле этого понятия, но и является им. Ее отличие от Совета в этом аспекте заключается в том, что она состоит из постоянных служащих. Это усиливает ее «наднациональный» характер, превращает в основной рупор евроэлиты. Бесспорно, речь не идет о противопоставлении Комиссии другим институтам сообществ. Это было бы заранее обречено на неудачу, тем более что первую скрипку играет отнюдь не Комиссия. Важно другое. Комиссия не только по названию, но и по своей психологии, мышлению отражает и выражает интересы интегрирующейся Европы.

Когда создавалась единая Комиссия, в ее составе было 13 членов. Это число возрастало по мере увеличения числа государств — членов сообществ. Но дело не только в этом. Как установлено в учредительных договорах, в Комиссии минимум 1 гражданин каждого государства-члена. Был установлен и максимум - не больше 2х граждан от одного государства. Следовательно, число членов Комиссии не могло быть меньше 12 и больше 24. Каких-либо других определенных критериев учредительные договоры не содержали. В Маастрихтском договоре эта формальная неопределенность устранена. Как предусмотрено в статье 157, Комиссия состоит из 17 членов. Эта цифра не придумана заново, она была воспринята из практики. Впрочем, она не является неизменным правилом. После вступления в Европейский союз Австрии, Финляндии и Швеции, численность Комиссии была увеличена до 20 человек. Но и этот состав может быть пересмотрен. Необходимо только согласие

членов Совета. Распределение установленного числа мандатов не регулируется никаким актом. Здесь действует негласное правило о том, что государства-члены «большой четверки» (Великобритания, Германия, Италия и Франция) плюс Испания предлагают в состав Комиссии по два, а остальные страны - по одному члену. Как видно, и в этом институте отражен принцип квотного представительства государств-участников с той, однако, поправкой, что различия сведены практически к минимуму и не могут, следовательно, иметь тот же эффект, что и в Европарламенте или в Совете.

Членами Комиссии могут быть только граждане государств-членов. Этот принцип достаточно ясен и не нуждается в комментариях. Стоит только подчеркнуть, что формально этим положением связь члена Комиссии со своим государством исчерпывается, а по прошествии этапа формирования состава Комиссии вообще утрачивает значение. Более того, независимость членов Комиссии подчеркивается значительно чаще и определеннее. Прежде всего во главу угла ставятся их высокие профессиональные качества. В Маастрихтском договоре отмечается, что члены Комиссии отбираются, во-первых, на основе их квалификации, а во-вторых, при условии, что их независимость не вызывает сомнения (ст. 157). Этот принцип не нов. Еще в Договоре о слиянии 1965 г. было особо сказано о том, что в интересах сообществ члены Комиссии должны быть полностью независимы при исполнении своих обязанностей (п. 2 ст. 10). Этот принцип воспроизведен в Договоре о Европейском союзе (ст. 157). Члены Комиссии не должны ни искать, ни получать указания от какого-либо правительства или иного органа. В свою очередь государства-члены взяли на себя обязательство уважать независимость членов Комиссии и не стремиться оказывать влияние на их деятельность. Обращает на себя внимание еще одно важное положение, призванное уберечь членов Комиссии от соблазнов совместить политику с коммерцией либо с планами обеспечить себе в будущем доходное место. Они должны воздерживаться от любых действий, не совместимых с их обязанностями. Они не должны заниматься никакой другой деятельностью, как приносящей, так и не приносящей выгоду; они

торжественно обязуются после ухода из Комиссии вести себя с достоинством и скромностью в отношении предложений о занятии должностей и получения доходов. В случае нарушения этих обязательств Суд сообществ может по ходатайству Совета или Комиссии вынести решение о том, что соответствующий член Комиссии в зависимости от обстоятельств может быть принудительно уволен в отставку или лишен права на пенсию и иные льготы и выплаты (ст.157 Маастрихтского договора).

Впрочем, нельзя забывать, что в реальной жизни независимости членов Комиссии от своих правительств имеет определенные пределы. Во-первых, отбор «комиссионеров» — дело правительства а во-вторых, их назначение зависит от согласия других правительств, как правило, поддерживающих официально предложенных кандидатов (требуется консенсус). Учитывая, что члены Комиссии назначаются на пять лет, в руках у правительств остается такой инструмент воздействия на них, как право последующего назначения без какого-либо ограничения продолжительности занятия этой должности.

Члены Комиссии, в том числе и ее председатель, назначаются правительствами государств-членов на основе консенсуса (принятие решения большинством голосов исключено, поскольку речь идет о чрезвычайно важных политических вопросах) на срок в пять лет с правом нового назначения на тот же срок после истечения установленного времени пребывания в должности. Члены Комиссии в полном составе должны уйти в отставку в том случае, если Европарламент в установленном порядке примет решение о вынесении вотума недоверия Комиссии: за такое решение должно быть подано две трети голосов при условии присутствия простого большинства депутатов.

Амстердамский договор внес изменения в порядок утверждения председателя и членов Комиссии, существенно повысив роль Европарламента. Председатель Комиссии утверждается в своей должности после получения согласия Европарламента (прежде обязательной была только консультативная процедура). Что касается членов Комиссии, то они назначаются после



достижения «общего согласия» с кандидатом в председатели (прежде речь шла о консультации с ним).

Повышение роли Европарламента в процессе назначения членов Комиссии не должно затенять тот факт, что решающее слово остается за правительствами государств-членов. Никто, кроме них, не вправе предлагать Европарламенту кандидата в председатели, а затем, после того как Европарламент даст свое согласие, окончательно назначать его. Европарламент самостоятельно может только отвести кандидатуру, но ни в коем случае не наделяется инициативой предложения собственного кандидата.

Член Комиссии защищен во время исполнения своих обязанностей от возможности смещения выдвинувшим его правительством. Кроме смерти или ухода на пенсию, а также добровольной отставки предусмотрена только одна возможность досрочного смещения — принудительная отставка. Решение об этом может принять Суд сообществ по двум основаниям: 1) член комиссии не удовлетворяет условиям, необходимым для выполнения обязанностей; 2) член Комиссии признан виновным в совершении серьезного проступка.

Число заместителей председателя Комиссии точно не установлено. Сказано лишь, что Комиссия может назначить из своей среды заместителя или двух заместителей председателя. Это явно меньше шести заместителей, которые были у председателя раньше. В принципе вопрос о заместителях председателя Комиссии не имел до сих пор важного значения, а потому они назначаются без рассмотрения в Европарламенте и без прямого участия правительств государств-членов.

Другое дело — председатель Комиссии. Как показывает практика, от этой политической фигуры во многом зависит не только повседневная деятельность сообществ, но и их политика. Каждый председатель так или иначе накладывает свой персональный отпечаток на развитие сообществ. Амстердамский договор особо выделил роль председателя, установив, что он осуществляет политическое руководство работой Комиссии. Характерно и

другое: председатели, как правило, являются представителями крупных стран. Ни один представитель малой страны не занимал еще этот пост. Хотя председатель Комиссии избирается на 2 года, нет ограничений в продолжительности пребывания их в этой должности. Не раз председатели оставались на посту на несколько сроков.

С 1985 г. функции и полномочия Комиссии сформулированы в самых общих чертах. В центре ее внимания были и остаются проблемы становления общего рынка. Они охватывают не только собственно экономику, но и социальную сферу, политические отношения и многие проблемы международных отношений. Комиссия формулирует рекомендации и высказывает мнение по проблемам, затрагиваемым учредительными договорами, как в тех случаях, когда это ими предусматривается, так и тогда, когда она считает это необходимым. Комиссия наделена правом принимать собственные решения и участвовать в принятии решений другими институтами. Она осуществляет также полномочия, передаваемые ей Советом в целях реализации принимаемых им решений.

"Сторожевая" функция Комиссии проявляется в том, что она анализирует состояние дел в сообществах для чего собирает информацию и производит проверки, анализы. Ее обзоры и доклады направляются в Европарламент, Совет, другие учреждения сообществ, правительствам государств-членов. Если Комиссия обнаружит, что какое-либо из государств-членов не выполняет своих обязательств, она может ограничиться общим напоминанием и дать государству два месяца для ответа. Если государство не примет соответствующих мер или его объяснения будут признаны Комиссией неудовлетворительными, она направляет данному государству свое мотивированное заключение. Если государство и на этот раз не реагирует должным образом, Комиссия вправе обратиться в Суд сообществ.

Полномочия Комиссии по «наведению порядка» в рамках сообществ могут показаться не столь уж существенными. Ей не дано право не только исключать государство из Сообщества, но и ставить вопрос об этом. Однако

из-за большой заинтересованности государств-членов в успешном решении сообществами стоящих перед ними задач и взаимозависимости государств-членов до сих пор грубых нарушений идей и принципов, равно как и права сообществ, не отмечалось. Деятельность Комиссии способствует тому, что все, кого это касается, полностью выполняют свои обязательства, будучи уверены в том, что другие стороны поступают точно так же и что любое нарушение Договора наказуемо.

Рекомендации и мнения Комиссии носят обязательный характер в нескольких конкретных случаях. Комиссия должна давать Совету рекомендации по поводу переговоров с третьими странами относительно общего таможенного тарифа (п. 2 ст. 111 Договора о ЕЭС). Далее. Совет запрашивает мнение Комиссии по вопросу о вступлении в Сообщество нового государства-члена (ст. 237 того же Договора). В подавляющем большинстве случаев Комиссия исходит из общих положений. За Советом остается право принимать решения, но на практике он, как правило, полагается на позицию, занимаемую Комиссией.

Наряду со «сторожевой» функцией первостепенную роль в деятельности Комиссии играет право «законодательной» инициативы. Как правило, Совет самостоятельно, без предложений Комиссии не может принимать акты «законодательного» характера и не выступает с такой инициативой. Что касается Европарламента, то он еще больше ограничен в процессе принятия таких решений. Ему предоставлено право вносить предложения об организации прямых и всеобщих выборов на основе единого порядка для всех государств-членов. Решение в данном случае будет приниматься Советом. Если Европарламент приходит к поддерживаемому большинством депутатов выводу о том, что необходимо принять правовой акт Сообщества по тому или иному вопросу, он вправе просить Комиссию разработать соответствующее предложение.

На практике Совет в большинстве случаев принимает проекты правовых актов, подготовленные Комиссией без изменений. Это следствие

проработанного вопроса, квалификации Комиссии. Конечно, Совет стремится лидировать по отношению к ней. В Маастрихтском договоре есть запись, дающая основания предполагать, что отношения между Советом и Комиссией будут более сбалансированными: «Совет и Комиссия консультируют друг друга и по взаимной договоренности определяют порядок взаимодействия» (п. 2 ст. 162). Но многое будет зависеть от реального соотношения сил.

Значительное место в деятельности Комиссии занимает собственно управление и распорядительство. Это касается многих сторон интеграции в сфере экономики. Именно здесь просматривается аналогия с правительством государства, которое регулирует рыночные отношения, контролирует цены, устанавливает правила конкуренции и т.д. Более того, можно предположить, что исполнительные функции будут расширяться и составлять все более важный компонент деятельности Комиссии. В этом плане Комиссия развивает свою деятельность, исходя из задач, поставленных перед ней в учредительных договорах, а также во исполнение решений Совета.

Правовые акты Комиссии носят подзаконный характер. Они должны соответствовать как учредительным договорам, так и решениям Совета. Правотворческая деятельность Комиссии и основываться во многих случаях на так называемых переданных полномочиях, т.е. полномочиях, переданных ей Советом. Эта сфера достаточно широка. Своими актами Комиссия регулирует отношения, возникающие в связи с проведением совместной политики и осуществлением намеченных программ в различных сферах развития общего рынка.

Важным участком деятельности Комиссии является руководство различными фондами, центрами, программами и т.д. В ЕОУС ещё в 50ые годы был образован фонд для финансирования научных исследований, социальных программ и выделения кредитов (для капитального строительства, конверсии и т.д.). В Евратоме возник Совместный исследовательский центр, имеющий четыре отделения в различных странах — в Бельгии, Германии, Голландии, Италии. В 1964 г. с целью поддержки программ по улучшению условий

сельскохозяйственного производства и маркетинга был создан Европейский фонд поддержки сельского хозяйства, основное назначение которого состоит в обеспечении проведения единой сельскохозяйственной политики. Другой фонд ЕЭС — Европейский социальный фонд, предусмотренный в статье 123 Договора о ЕЭС, — занимается проблемами занятости, включая оказание помощи безработным, финансированием программ по подготовке и переподготовке кадров Третий фонд — Европейский фонд регионального развития, созданный в 1975 г., — нацелен на преодоление отсталости отдельных регионов. К этой группе фондов примыкает Европейский фонд развития. Этот фонд имеет две особенности: во-первых, у него «внешнее» предназначение — помощь ряду развивающихся стран, входивших в состав бывших колониальных держав Европы, а во-вторых, он финансируется непосредственно государствами-членами.

Свои решения Комиссия принимает большинством голосов при условии, что в рассмотрении вопроса участвовало не менее девяти членов. Члены Комиссии голосуют персонально, в том числе по два члена от каждой крупной страны. Коллегиальность подчеркивается и тем обстоятельством, что члены Комиссии несут коллективную ответственность за ее решения.

Комиссия во многом схожа с правительством государства в организации своей работы. Она имеет большой и разветвленный профессиональный аппарат, насчитывающий более 15 тыс. человек. Аппарат не только достаточно велик, но и специализирован. Для того чтобы поступить на работу в него, необходимо пройти довольно тщательный отбор по ряду критериев: образованию, практическому опыту, знанию языков и т.д. Многие должности замещаются по конкурсу. В рамках сообществ действуют собственные правовые нормы, регулирующие трудовые отношения сотрудников аппарата. Это весьма развитый и обширный раздел права сообществ.

Определенную аналогию в структуре аппарата Комиссии можно найти с распределением функций, компетенции и персонала между министерствами и другими правительственными органами. В роли министерств в сообществах

выступают Генеральные дирекции, созданные по всем основным направлениям деятельности сообществ (внешние сношения, финансовый контроль и т.д.). При этом в сообществах весьма силен центральный аппарат.

Каждый член Комиссии имеет небольшую группу советников, а также соответствующий технический персонал. Старшие советники членов Комиссии во главе с Генеральным секретарем или шефом кабинета председателя Комиссии образуют структуру, занимающуюся вопросами подготовки работы Комиссии. Во главе с Генеральным секретарем действует Генеральный секретариат, на который возлагаются в основном подготовительные, координационные функции и забота о реализации решений Комиссии, а также связи с аппаратом других институтов сообществ.

Наряду с Генеральным секретариатом в администрации Комиссии имеются другие подразделения. Среди них Юридическая служба в составе которой немало видных юристов из различных государств-членов. Юридическая служба представляет свои заключения и рекомендации по вопросам, связанным с развитием сообществ, представляет Комиссию в Суде сообществ и, что немаловажно, занимается в определенной мере научно-исследовательскими разработками. Имеются также Пресс-служба, Объединительная служба переводов и конференций, Статистическая служба с самостоятельными службами, Служба официальных публикаций, Служба безопасности и др. В основном условия работы чиновников службы аппарата сходны с условиями работы национальных служб администрации. Надо добавить, что интересы служащих в сообществах обеспечены хорошей защитой. В целом работа в аппарате Комиссии становится все более привлекательной.

## **Лекция № 6. Европейский парламент**

Вплоть до последнего времени Европарламент находился и в известной мере находится сегодня в тени других институтов. Ни его полномочия, ни реальная роль в механизме управления до сих пор не дают оснований для того, чтобы отводить ему верхнюю ступеньку в реальной иерархии институтов. Не случайно во многих учебниках и справочных изданиях сначала говорится о Совете и Комиссии, а лишь потом о Европарламенте. Даже в «Кратком очерке Европейского сообщества», подготовленном специалистами из Европейского союза, характеристика институтов начинается с Комиссии как проводника политики Сообщества, а Европарламент, красиво именуемый «голосом демократического федерализма», рассматривается во вторую очередь.

Статус Европарламента долгое время оставался одним из самых слабых аргументов в пользу идеи о постепенном продвижении сообществ по пути к государственной модели (федерация) или к союзу государств (конфедерация). Аналогии с национальными парламентами, как правило, не получилось. Правда, в последние годы положение стало несколько изменяться. Статус Европарламента, пусть и незначительно, все же был повышен, чему способствовал заложенный в нем с самого начала демократический потенциал. В Маастрихтском договоре Европарламент назван первым.

Усиление «парламентского» характера Европарламента отвечает не только требованиям демократии. Это аргумент в пользу укрепления государственных начал в развитии самого Европейского союза. Ведь парламенты, как известно, имеются только в государствах (как унитарных, так и федеративных), являются характерной чертой их механизма управления. Как свидетельствует исторический опыт, парламенты могут быть и в конфедерациях (во всяком случае Сенегамбия имела свой парламент), в то время как международные организации даже всемирного масштаба (как, например, Организация Объединенных Наций) или региональные (типа Организации американских государств) не имеют парламентов. Их ассамблеи

или аналогичные органы состоят не из депутатов, избираемых населением, а из представителей, назначаемых от каждой страны-участницы ее президентом или правительством.

Поэтому уже сама идея создания в сообществах парламентского учреждения отразила их отличие от международных организаций. Существенно и то, что эта идея была выдвинута еще тогда, когда интеграция делала первые шаги. Предшественником нынешнего Европарламента была Всеобщая ассамблея Европейского объединения угля и стали. Ее полномочия, однако, были весьма ограничены: она осуществляла слабый контроль за деятельностью Верховного органа и самое общее наблюдение за некоторыми другими делами ЕОУС. Ущербным для Ассамблеи явился порядок ее формирования. Депутаты от государств-членов не избирались населением, а назначались, хотя в статье 20 Договора о ЕОУС устанавливалось, что Ассамблея состоит из представителей народа. Определенным суррогатом запланированных выборов стало своеобразное «командирование» в Ассамблею депутатов национальных парламентов государств — членов ЕОУС (по решению самих парламентов).

Характерно, что учрежденные в 1957 г. ЕЭС и Евратом восприняли квазипарламентский образец ЕОУС. Однако было решено не создавать в каждом сообществе свою собственную ассамблею, а иметь одну на всех. Она стала официально именоваться Европейской парламентской ассамблеей. Чтобы придать ей больше авторитета, хотя бы на словах подчеркнуть ее сходство с национальными парламентами, депутаты Ассамблеи уже в 1962 г. приняли решение о другом ее названии — «Европейский парламент». Однако в официальных документах других институтов сообществ такое название прижилось не сразу. Только с вступлением в силу Единого европейского акта оно стало общеупотребительным. Но это был успех «местного значения». Реальной отдачи не получилось, поскольку полномочия Европарламента остались ограниченными.



Выборы в Европарламент. Авторитет Европарламента в какой-то мере повысился после того, как он стал подобно всем другим парламентам избираться населением. Принципиальное решение об этом было принято на заседании Европейского совета в Риме 1 — 2 декабря 1975 г. Европейский совет назвал даже дату первых выборов — май — июнь 1978 г. В соответствии с этим решением Совет разработал положения о выборах, получившие затем одобрение в государствах-членах. Они были оформлены в виде вступившего в силу 8 октября 1976 г. Акта о введении всеобщих и прямых выборов депутатов Европейского парламента. Положения этого Акта заменили статью 138 Договора о ЕЭС и соответствующие статьи других учредительных документов. Таким образом была определена правовая база для проведения первых выборов в Европарламент в 1978 г.

В настоящее время избирательное право европейских сообществ по-прежнему сконцентрировано главным образом в этом Акте, который дополнялся и изменялся трижды: в 1985, 1993, 1994 гг. Поправки были связаны с расширением состава сообществ. Действующая редакция Акта о введении всеобщих и прямых выборов депутатов Европейского парламента утверждена решением Совета от 1 января 1995 г. Но Акт отнюдь не является исчерпывающим документом. Разработать единый порядок проведения выборов во всех государствах-членах пока не удалось. Видимо, такая задача оказалась намного сложнее, чем это могли предвидеть те, кто ее ставил. До сих пор конкретный порядок проведения выборов в Европарламент в каждом государстве-члене определяется им самим. Многообразие подходов при этом сохраняется, и потому депутаты Европарламента избираются на разных, порой противоположных основаниях. Подавляющее большинство стран (кроме Великобритании, где за исключением Северной Ирландии действует мажоритарная система) применяли до последнего времени ту или иную модификацию пропорциональной избирательной системы.

В дополнение и развитие положений, закрепленных в Акте о введении всеобщих и прямых выборов депутатов Европарламента, в государствах-

членах разработаны и приняты свои избирательные законы. В Германии, например, это Закон о выборах депутатов Европейского парламента из Федеральной Республики Германии от 16 июня 1978 г. (в редакции от 8 марта 1994 г.). В Законе установлено, в частности, что выборы проводятся в соответствии с принципом пропорциональных выборов на основе списков кандидатов, которые могут выставляться по отдельным землям или в целом по ФРГ. Каждый избиратель имеет один голос. Избирательным округом является территория всей Германии. Для сбора и подсчета голосов образуются избирательные участки.

Новые веяния «европеизма» нашли отражение в статьях Закона, определяющих, кому предоставляется избирательное право. Активным избирательным правом наделены не только граждане ФРГ, но и граждане других государств — членов европейских сообществ (ст. 6 «а»). При этом к ним применяются те же критерии, что и к немцам: достижение ко дню выборов 18-летнего возраста и наличие постоянного местожительства в Германии в течение не менее трех месяцев до дня выборов. Избирательное право используется один раз и только персонально. Это касается также тех, кто имеет право избирать и находится в другом государстве-члене.

Амстердамский договор поддержал принцип всеобщего и прямого избирательного права. Европарламенту поручено разработать предложения о проведении выборов на основе этого принципа во всех государствах — членах Европейского союза. Возможно, что будет установлен единый порядок для всех государств-членов или же Совет выработает с согласия Европарламента общие условия, которые будут рекомендованы государствам-членам для их принятия в соответствии со своими конституционными установлениями (п. 4 ст. 138).

Соответственно сформулированы статьи Закона, регламентирующие порядок предоставления пассивного избирательного права (ст. 6 «b»). Это право имеют как граждане ФРГ, так и «граждане Европейского союза». Нужно

только быть не менее года немцем или «гражданином Союза», достичь 18-летнего возраста и иметь постоянное местожительство в Германии.

В Законе подробно регламентирован порядок прекращения депутатского мандата. Общее правило гласит: депутатский мандат исчерпывает себя с открытием первого заседания вновь избранного Европарламента. Кроме того, перечислены случаи, когда депутат утрачивает свой мандат: 1) недействительность приобретения мандата;

2) утрата хотя бы одного из условий предоставления избирательного права; 3) пересмотр результатов выборов; 4) отказ от мандата;

5) признание Конституционным судом ФРГ антиконституционности партии или части партии, к которой принадлежит депутат; 6) правомерный запрет в избирательном округе политической группировки, к которой принадлежит депутат; 7) согласие на выдвижение своей кандидатуры на выборах Президента ФРГ; 8) назначение судей Конституционного суда ФРГ; 9) назначение государственным парламентским секретарем; 10) назначение уполномоченным германского бундестага; 11) назначение федеральным уполномоченным по защите тайны; 12) согласие на выдвижение своей кандидатуры на выборах в земельные правительства. Наряду с этим действуют все ограничения, установленные Актом о введении всеобщих и прямых выборов депутатов Европарламента (ст. 22).

Численность депутатов постоянно возрастала. Всеобщая ассамблея ЕОУС насчитывала в 1952 г. 78 членов. Парламентская ассамблея европейских сообществ состояла в 1958 г. из 142 членов, а после присоединения к сообществам Великобритании, Ирландии и Дании уже из 198 членов. Накануне первых прямых выборов депутатов населением была установлена новая исходная цифра: 410 мандатов. Для Греции в 1981 г. были предусмотрены еще 24 места. В 1987 г., когда в сообщества вступили Испания и Португалия, состав Европарламента возрос на 84 места и составил 518 депутатов. После воссоединения Германии состав Европарламента был увеличен, причем дополнительные места были даны не только Германии, —

хотя главным образом ей. Общая численность Европарламента достигла 567 депутатов. И наконец, новейшее расширение Европейского союза (вступление в него Австрии, Финляндии и Швеции) добавило в начале 1995 г. Европарламенту 58 мест. В настоящее время в Европарламенте 625 мест. Амстердамский договор установил лимит увеличения числа депутатов Европарламента. Отныне Европарламент не может насчитывать более 700 депутатов.

Обращают на себя внимание нормативы представительства государств-членов в Европарламенте. Первоначально эти нормативы были утверждены решением Совета от 20 сентября 1976 г. в преддверии прямых выборов депутатов населением. В основу распределения мандатов между государствами-членами с самого начала был положен главный критерий — численность населения, что, однако, не всегда точно определяло удельный вес того или иного государства в сообществах. В это распределение впоследствии вносились изменения, следовавшие за приемом новых членов и воссоединением Германии. В настоящее время число депутатов, избираемых населением, по странам таково. Больше всех депутатов у Германии — 99. Франция, Италия, Великобритания имеют по 87 депутатов. Далее следует Испания — 64 депутата. Голландия получила 31 мандат. Бельгия, Греция, Португалия избирают по 25 депутатов. Австрия и Швеция располагают каждая 21 мандатом. Дания и Финляндия посылают в Европарламент по 16 депутатов, Ирландия — 15. Меньше всего депутатов избирает Люксембург — 6. Амстердамский договор оговаривает, что в случае изменения приведенного распределения мандатов, число депутатов от стран должно обеспечивать надлежащее представительство народов государств, объединенных в Европейский союз.

Сопоставление количества депутатских мест с численностью населения показывает, что крупные страны оказались пропорционально хуже представлены, чем малые. Если бы принцип пропорции был последовательно выдержан, то Германия имела бы 137 депутатских мест, Великобритания —

98, Франция — 97 и т.д. В то же время Люксембургу было бы отведено всего одно место, а Ирландии — 6, Дании и Финляндии — по 9 мест. Сегодня на одно место депутата Европарламента в Германии приходится 817 000 человек, а в Люксембурге — 65 000. Отход от буквального следования принципу пропорциональности был обусловлен стремлением ослабить возможный диктат крупных стран. В определенных случаях малые страны, объединившись друг с другом, а еще лучше получив поддержку одной из крупных стран, способны отстаивать свои интересы.

Вопрос об обеспечении соответствующего представительства государств-членов в Европарламенте на будущее рассматривался на Межправительственной конференции 1996—1997 гг. Конкретные нормативы не были определены, но в Амстердамском договоре появилось положение о том, что в случае изменения действующих установок число депутатов от каждого государства-члена должно обеспечивать соответствующее представительство народов государств, объединенных в Европейский союз.

Выборы в Европарламент проводятся после истечения пятилетнего срока полномочий действующего состава депутатов. Определение времени выборов входит в компетенцию Совета, который обязан, однако, предварительно заслушать мнение Европарламента. Конкретная дата выборов в каждом государстве-члене (в пределах от четверга до воскресенья в неделю, установленную для выборов) устанавливается им самим. Если выборы в государстве-члене проводятся в два тура, то первый тур должен быть намечен именно в данный промежуток времени.

Что же показали прямые выборы в Европарламент? Прежде всего они способствовали повышению интереса самых различных слоев населения к проблемам интеграции, приблизили граждан государств-членов к пониманию этих проблем, к делам сообществ и всего Европейского союза. Но не стоит переоценивать результаты подобного приближения. Как по существу, так и по форме избирательные кампании по выборам в Европарламент мало чем отличались от тех, которые проводятся при выборах в национальные

парламенты. Особой разницы население не заметило. Разве что накал политической борьбы был послабее. Характерно и то, что зачастую в центре избирательных кампаний по выборам в Европарламент стояли те же вопросы, что и на выборах в национальные парламенты.

Положительным итогом можно считать, далее, повышение уровня депутатов — как профессионального, так и общеполитического, а следовательно, повышение и уровня Европарламента в целом. Отказ от прежнего правила, согласно которому член Европарламента должен был первоначально стать депутатом национального парламента, привел к тому, что появились политики-европеисты, специализирующиеся по делам сообществ, а затем и Европейского союза. Статус депутата Европарламента повысился по многим направлениям, и как следствие, профессиональные политики порой стали предпочитать европейский мандат национальному. Все это способствовало растущей активности Европарламента.

Вместе с тем в Амстердамском договоре обращено внимание на выполнение депутатами своих обязанностей в Европарламенте. В новой редакции пункта 5 статьи 138 Договора о Европейском союзе записано, что Европарламент после получения мнения Комиссии и одобрения Совета, принятого единогласно, определит директивы и общие условия, касающиеся выполнения депутатами своих обязанностей.

Однако значение выборов в Европарламент не следует преувеличивать. В целом они еще уступают в престиже выборам в национальные парламенты. Об этом свидетельствуют показатели участия избирателей в голосовании. Их сопоставление с итогами национальных выборов говорит не в пользу выборов в Европарламент. Есть несколько причин, объясняющих такое положение. Объективно европейские интересы уступают по своему значению для избирателей национальным и даже региональным, локальным интересам. Не менее существенно и то, что главную роль на выборах в Европарламент, как и на выборах в национальные парламенты, играют национальные политические партии. Европейских политических партий практически нет, а координация

деятельности национальных партий, близких по идеологии и главным целям, по-настоящему не налажена даже после введения прямых выборов в Европарламент.

В целом же переход к выборам депутатов Европарламента непосредственно населением сыграл важную роль. Такие выборы способствовали повышению престижа, легитимности Европарламента — как общеполитической, так и правовой. Изменилось соотношение «сил» институтов. Претендуя на статус представителей населения Европы, депутаты Европарламента стали не только более активными, но и более агрессивными по отношению к Совету и Комиссии. То обстоятельство, что депутаты Европарламента представляют не национальные парламенты своих стран, а непосредственно избирателей, делает их более независимыми при обсуждении и решении проблем развития. Депутаты не зависимы от национальных парламентов, которые не могут ни предопределять их действия, ни отзывать или смещать их в случае разногласий.

Прямые выборы в Европарламент привнесли немало нового и в характеристику сообществ и Европейского союза. У них появился свой «народ», осуществляющий одну из важнейших функций — избрание своих представителей в парламентское учреждение. Таким образом, упрочиваются, получают дополнительные основания государственные признаки Европейского союза, подобные отличающим государство в его классическом понимании. И хотя это пока только один из нескольких признаков и наряду с ним сохраняются многие другие признаки, свойственные международным организациям, прямые выборы депутатов Европарламента населением явно ободрили сторонников превращения Европейского союза в федеративный государственный союз.

Депутаты Европарламента избираются на пять лет. Этот срок исчисляется с открытием первого после выборов заседания парламента. Очередные выборы проводятся в течение последнего года пятилетнего срока, на который избирается Европарламент. Если проведение очередных выборов в

установленный срок окажется невозможным, новая дата выборов должна быть определена единогласно Советом по предложению Европарламента.

Депутаты Европарламента осуществляют свою деятельность в соответствии с принципом «свободного мандата». Они не связаны ни с наказами избирателей, ни с указаниями фракций. В избирательном законодательстве и в Регламенте Европарламента особо оговаривается, что депутаты Европарламента голосуют лично и по отдельности. Они не обязаны выполнять ничьи поручения и инструкции. Нередко «свободный мандат» истолковывается более широко — как полное отсутствие зависимости депутатов от избирателей. Подтверждение нередко ищется в известной формуле: депутат представляет не только своих избирателей, но и весь народ. Однако эта формула может быть оспорена даже в национальных масштабах и тем более не обязательна в рамках Европейского союза. Могут сказать, что парламентское право Европейского союза не предусматривает отзыва депутата, но столь же верно и то, что оно такой отзыв определенно не запрещает.

Избирательное право ЕС не ограничивается достаточно детальным регулированием национальным правом государств-членов вопроса о возможности совмещения депутатом Европарламента этой должности с другими постами. В Акте о введении всеобщих и прямых выборов депутатов Европарламента содержатся подробные правила на этот счет. Характерно, что, помимо общего стремления повысить авторитет и укрепить самостоятельность Европарламента, отчетливо проявляется идея разделения властей. Нет ограничений в занятии постов в представительных учреждениях государств-членов, но поставлены жесткие барьеры на пути, ведущем к слиянию с другими властями, особенно с исполнительной властью. Так, депутат Европарламента может быть одновременно депутатом парламента государства-члена, но установлена несовместимость мандата депутата Европарламента с занятием следующих должностей:

члена правительства государства-члена;



члена Комиссии;

судьи, генерального адвоката или канцлера Суда европейских сообществ;

члена Палаты аудиторов;

члена Консультативного комитета ЕОУС или члена Экономического и социального комитета ЕЭС и Евратома;

члена комитета или другого органа, который на основе учредительных договоров ведает средствами сообщества или непосредственно выполняет долгосрочные управленческие задания;

члена Совета управляющих или Директората или служащего Европейского инвестиционного банка;

находящихся на активной службе служащих институтов или созданных при них специальных служб.

Все депутаты Европарламента обладают иммунитетом. Лишение иммунитета может последовать только в результате выполнения строгих процедурных правил. Каждое обращение компетентного органа государства-члена к председателю Европарламента по поводу лишения депутата иммунитета доводится до сведения пленарного заседания Европарламента и передается в его соответствующий комитет. В своем заключении комитет предлагает принять или отклонить обращение о лишении иммунитета. Это заключение выносится на ближайшее пленарное заседание в качестве первого пункта повестки дня. После рассмотрения вопроса Европарламент проводит только одно голосование, окончательно решающее дело.

Организация и порядок деятельности. Европарламент работает в сессионном порядке. Сессии, как правило, продолжаются в течение года. Сессию следует отличать от заседания Европарламента: заседание в большинстве случаев — это проводимое ежемесячно общее собрание депутатов. Оно может продолжаться несколько дней. Европарламент собирается без официального созыва во второй вторник марта каждого года и самостоятельно определяет продолжительность сессии и перерывы в ней. Как

показывает практика, Европарламент работает большей частью по одной неделе в месяц, а всего 12 недель в году.

Регламент Европарламента устанавливает, что пленарные заседания самого парламента, а также заседания его комитетов проводятся в заранее определенном месте его пребывания. Таким местом является г. Страсбург (Франция). В исключительных случаях по решению большинства депутатов одно или несколько пленарных заседаний Европарламента могут состояться в другом месте. Это правило было введено в расчете на то, что Европарламент станет заседать в г. Брюсселе, являющемся практически столицей сначала сообществ, а потом Европейского союза. Страсбург выдержал нелегкую конкуренцию и сохранил за собой место проведения сессий Европарламента. Но его комитеты большей частью заседают в Брюсселе или в других городах государств-членов. Что же касается секретариата и многих иных служб Европарламента, то они размещаются в Люксембурге. Лишь небольшая часть из почти 4 тыс. служащих Европарламента работает в Брюсселе и других местах.

Вопрос о местопребывании Европарламента и его подразделений не раз оказывался предметом острых споров, доходивших даже до Суда сообществ. Еще в 1985 г. Европарламент принял резолюцию о строительстве здания для своих сессий в Брюсселе, имея в виду в дальнейшем перенести сюда проведение большинства сессий. Франция опротестовала эту резолюцию в Суде, на что он ответил, что строительство может вестись, если это делается для проведения дополнительных и специальных сессий. Но спор до сих пор не решен. Обращает на себя внимание то, что в Регламент Европарламента было внесено разъяснение, позволяющее решать вопросы проведения сессий в Брюсселе простым большинством голосов.

Структура Европарламента также строится и развивается по классическим парламентским образцам. Первое заседание открывает старейший депутат, а затем руководство берет в свои руки вновь избранный председатель. Он, а также его заместители и квесторы избираются путем

тайного голосования. Кандидатуры на эти должности предлагаются только от имени фракции или группы, насчитывающей не менее 29 депутатов. Только в том случае, если число кандидатов не превышает числа избираемых должностных лиц, допускается свободное выдвижение кандидатов. В Регламенте Европарламента отмечается, что при формировании органов необходимо принимать во внимание интересы справедливого представительства государств-членов и политических течений.

Председатель Европарламента в соответствии с Регламентом руководит работой парламента и его органов. Он наделяется всеми полномочиями, необходимыми для того, чтобы председательствовать на заседаниях парламента и обеспечивать его деятельность. Председатель открывает, прерывает и закрывает заседания. Он следит за соблюдением Регламента, обеспечивает порядок, предоставляет слово, прекращает обсуждение вопроса, объявляет голосование сообщает о его результатах. Председатель передает в комитеты информацию, касающуюся их деятельности.

Регламент отделяет выполнение председателем должностных функций от его обычной депутатской деятельности. Он может брать слово во время обсуждения как председатель только для того, чтобы пояснить положение дел и вернуть участников к сути вопроса. Если же он захочет принять участие в дискуссии по существу дела, то должен отказаться от председательствования и вернуться к нему только после завершения своего выступления или иного участия в дискуссии.

В настоящее время Европарламент имеет 14 вице-председателей. Если председатель отсутствует или принимает непосредственное участие в дискуссии, его обязанности временно исполняет один из его заместителей.

Европарламент избирает из своей среды также пять квесторов. Их назначение состоит в том, чтобы в соответствии с указаниями Европарламента заниматься административными и финансовыми делами. Вместе с председателем и вице-председателями квесторы входят в Президиум Европарламента, но в отличие от них имеют только право совещательного

голоса. При равенстве голосов в Президиуме решающим становится голос председателя.

Президиум Европарламента выполняет задачи, возложенные на него Регламентом. Он может также решать определенные финансовые, организационные и административные дела депутатов, организаций при парламенте, его секретариата и других органов. Президиум решает, далее, вопросы, связанные с проведением заседаний, устанавливает штатное расписание для Генерального секретариата Европарламента, разрабатывает проект бюджета Европарламента, дает от имени Европарламента указания квесторам, назначает генерального секретаря Европарламента и т.д.

Важную роль в Европарламенте играет Конференция председателей. В нее входят председатель Европарламента и председатели фракций (председателя фракции может представлять ее член). Депутаты, не входящие ни в одну из фракций, направляют из своей среды двух представителей на заседания Конференции председателей. Эти представители не получают, однако, права голоса. В основу деятельности Конференции председателей положена идея достижения консенсуса. Если его не удастся достичь, проводится голосование с учетом количества депутатов фракций.

Конкретные задачи Конференции председателей определены в регламенте Европарламента. В частности, Конференция принимает решения по вопросам организации работы парламента и по вопросам планирования законодательства. К ее ведению относятся вопросы, связанные с отношениями Европарламента с другими органами и институтами Европейского союза, а также с национальными парламентами государств-членов. Конференция решает, далее, вопросы, касающиеся отношений с третьими странами, равно как и с институтами и организациями вне Европейского союза. Она представляет свой проект повестки дня заседаний парламента. Особо следует отметить, что Конференция наделена правами, позволяющими ей определять состав и компетенцию комитетов, временных следственных комиссий, Смешанного парламентского комитета. Конференция решает многие другие

вопросы, а кроме того, представляет Президиуму Европарламента предложения фракций по решению административных и бюджетных вопросов.

Еще один орган Европарламента — это Конференция председателей комитетов. В нее входят председатели всех комитетов Европарламента — как постоянных, так и временных. Конференция самостоятельно избирает своего председателя. Самое важное в ее деятельности заключается, пожалуй, в разработке предложений по вопросам, касающимся как комитетов, так и повестки дня пленарных заседаний Европарламента. Эти предложения представляются Конференции председателей. Президиум Европарламента, а также Конференция председателей могут поручать Конференции председателей комитетов выполнение отдельных задач.

В числе органов Европарламента есть также Конференция председателей межпарламентских групп. Подобно Конференции председателей комитетов она сама избирает своего председателя. Схожа и их деятельность. Конференция председателей межпарламентских групп подготавливает для Конференции председателей предложения по вопросам работы межпарламентских групп. Президиум Европарламента и Конференция председателей вправе давать определенные поручения Конференции председателей межпарламентских групп.

Особого внимания заслуживает вопрос о фракциях Европарламента. Даже размещение депутатов в зале заседаний осуществляется не по странам, а по фракциям. Не случайно места для депутатов определяются не секретариатом и даже не Президиумом, а Конференцией председателей. Если следовать Регламенту, то фракция ~ это объединение депутатов по их партийной принадлежности (п. 1 ст. 29). При этом депутат может состоять только в одной партии. Установлено, далее, что для образования фракции из депутатов одного государства необходимо иметь 29 членов. Если речь идет о депутатах из двух государств, то минимальное число членов снижается до 23 депутатов, из трех государств — до 18 депутатов, из четырех и более

государств — до 14 депутатов. Это сделано для того, чтобы поддержать депутатов, состоящих в партиях, хотя и небольших, но действующих в нескольких странах.

Образование фракции внешне выглядит как довольно простой процесс: нужно только официально заявить об этом председателю Европарламента. В заявлении следует указать название фракции, ее состав и состав Президиума. Но на практике образование фракции далеко не простое дело. Ведь в Европарламенте представлено очень много различных политических партий. После выборов 1989 г. их было 66. Многие из них состоят всего из нескольких депутатов. Нет ни одной партии, которая имела бы большинство в Европарламенте. Поэтому партии объединяются друг с другом, заключая зачастую «брак по расчету». Идеологические и политические разногласия вынужденно отступают на задний план: главной является проблема — быть или не быть.

Баланс сил в Европарламенте определяется, в основном, группировкой политических партий. После выборов 1994 г. сложились следующие группы.

Партия европейских социалистов. Эта самая многочисленная группа насчитывала после выборов 1984 г. 165 депутатов, после выборов 1989 г. — 180 депутатов. После выборов 1994 г. в ней состоят 198 депутатов. Группа объединяет депутатов от всех государств-членов, но самая большая часть их — лейбористы Великобритании.

Европейская народная партия. Это самая большая группа правых депутатов и вторая по численности (после социалистов) фракция Европарламента. Она медленно, но верно растет: 1984 г. — 115 депутатов, 1989 г. - 121, 1994 г. - 157 депутатов.

Либеральная, демократическая и реформистская группа. По своему политическому направлению — это центристская группа, с небольшим уклоном вправо. После выборов 1984 г. она имела 44 депутата, после выборов 1989 г. — 49, а после выборов 1994 г. в ней осталось 43 депутата.

Объединение левых Европы (ОЛЕ). В него входят главным образом депутаты от коммунистических партий (названия меняются) Испании, Франции и Италии.

Предшественники ОЛЕ — коммунисты имели после выборов 1984 г. 48 мест. «Левое единство» после выборов 1989 г. имело 14 мест, а после выборов 1994 г. нынешняя группа объединяет 28 депутатов.

Европейский демократический союз (ЕДС). Он объединяет прежде всего французских и ирландских консерваторов. Эта группа имеет правоцентристскую направленность. Результаты выборов:

1984 г. — 29 депутатов, 1989 г. — 22, 1994 г. — 26 депутатов.

Группа зеленых. В 1989 г. она имела 29 депутатов, а в 1994 г. — 23 депутата.

Европейский радикальный альянс. Он состоит в основном из левых французских депутатов, не входящих в другие группы. В составе Альянса всего 19 депутатов.

Группа «Европа наций». Она создана французскими депутатами, покинувшими ЕДС из-за несогласия с Маастрихтским договором. Выборы 1994 г. дали ей 19 депутатов.

В Европарламенте имеются также депутаты, не примкнувшие ни к одной из фракций. Их статус и парламентские права определяются Президиумом Европарламента. Обслуживает этих депутатов секретариат Европарламента. Обычно число «беспартийных» возрастает сразу же после выборов, но затем многие депутаты предпочитают приписаться к какой-либо из фракций. В 1984 г. было 15 беспартийных депутатов, в 1989 г. — 10, в 1994 г. — 271. Следует учитывать, что после выборов 1994 г. численность Европарламента была увеличена с 518 депутатов до 567, а в начале 1995 г. до 625 депутатов.

Европарламент образовал комитет: по иностранным делам, безопасности и оборонной политике; по сельскому хозяйству и сельскому развитию; по бюджету; по хозяйству, финансам и промышленной политике; по исследованиям, технологическому развитию и энергии; по

внешнеэкономическим отношениям; по праву и гражданским правам; по социальным вопросам и занятости; по региональной политике; по транспорту и туризму; по вопросам окружающей среды, народного здоровья и защиты потребителя; по культуре, молодежи, образованию и массовым средствам информации; по развитию и сотрудничеству; по основным свободам и внутренним делам; по контролю за бюджетом; по институциональным делам; по рыболовству; по регламенту, проверке мандатов и вопросам иммунитета; по правам женщин; по петициям; временный комитет по занятости.

Комитеты Европарламента организованы и действуют в основном по образцам парламентской демократии.

Полномочия Европарламента. Выше уже отмечалось, что критика Европейского союза за «дефицит демократии» аргументируется в первую очередь слабыми полномочиями Европарламента. Конечно, нельзя сбрасывать со счетов изменения, произошедшие за последнее время. Хотя по-прежнему Европарламент не может инициировать новое «законодательство», его влияние на «законодательный процесс» в рамках Европейского союза заметно возросло. Расширились его консультативные и надзорные функции. В целом у Европарламента прибавились скорее функции ограничивающего, негативного характера. И все же основания для упреков сообществ и всего Европейского союза в малой авторитетности Европарламента сохраняются. Достаточно обратиться к анализу его полномочий по основным направлениям деятельности.

Слабая аналогия с традиционным парламентом, назначающим или утверждающим премьер-министра, а во многих случаях и весь состав правительства, стала проглядываться тогда, когда Европарламент стал оказывать более заметное влияние на назначение председателя Комиссии. Если раньше перед таким назначением нужно было лишь запросить мнение Президиума Европарламента, а затем и самого Европарламента, но без обязательных последствий в отношении предложенной кандидатуры — что в принципе равно консультации без каких-либо обязательных последствий, —



то в последние годы роль Европарламента была заметно повышена. Регламент Европарламента предусматривает, что после согласования правительствами государств-членов кандидатуры председателя Комиссии, председатель Европарламента приглашает кандидата выступить со своим заявлением на пленарном заседании Европарламента. После этого выступления проводится обсуждение. Совет приглашается принять участие в таком обсуждении.

Европарламент одобрял или отвергал кандидата на пост председателя Комиссии путем поименного голосования простым большинством голосов. Результаты голосования должны были направляться председателю Европейского союза и правительствам государств-членов в качестве мнения Европарламента. Если в результате голосования в Европарламенте предложенная кандидатура председателя Комиссии отклонялась, председатель Европарламента должен был обращаться к правительствам государств-членов с просьбой отозвать свое предложение и представить Европарламенту нового кандидата. Но нигде четко не сказано о юридическом значении мнения Европарламента. Вполне допустимо расценивать его как политическую акцию, не влекущую за собой, строго говоря, обязательств правительств государств-членов.

Амстердамский договор внес существенные коррективы в установленный ранее порядок назначения председателя Комиссии. О консультационной природе мнения Европарламента больше говорить не приходится. Европарламент получил четкое и определенное право утверждения председателя Комиссии.

Что касается других членов Комиссии, то процедура рассмотрения кандидатов на эти посты во многом схожа с процедурой рассмотрения кандидатуры на пост председателя Комиссии. Разница проявляется лишь в том, что кандидаты выступают со своими заявлениями не на пленарном заседании, а в соответствующих комитетах Европарламента. Сообщение об итогах обсуждения кандидата в члены Комиссии на пленарном заседании Европарламента делает председатель соответствующего комитета

Европарламента. По итогам обсуждения всех кандидатур Европарламент на своем пленарном заседании большинством голосов присутствующих депутатов принимает решение о согласии с составом Комиссии. Речь идет именно о всем составе, а не о каждом кандидате, так сказать, по принципу «или всех, или никого».

Бесспорно, самым важным полномочием Европарламента по отношению к другим институтам Европейского союза стало вынесение вотума недоверия Комиссии. Предложение об этом может быть внесено одной десятой частью депутатов Европарламента. Такое предложение не может стать следствием обсуждения какого-либо вопроса, а вносится отдельно и даже должно иметь соответствующее наименование. Оно должно быть обосновано. Предложение направляется Комиссии, и его обсуждение начинается только через 24 часа после этого. Голосование по предложению должно быть поименным и может проводиться по истечении 48 часов с начала обсуждения. Для принятия решения о вынесении недоверия Комиссии требуется квалифицированное большинство (не менее двух третей голосов от списочного состава Европарламента).

До сих пор Европарламент ни разу не воспользовался таким острым оружием, как вотум недоверия. Однако само обладание им имеет большое значение во взаимоотношениях Европарламента не только с Комиссией, но и с другими органами. Вместе с тем нужно учитывать то, что, отправляя в отставку Комиссию, Европарламент не вправе предлагать и утверждать ее новый состав. Ничто, кстати, не препятствует вполне вероятной возможности получения Европарламентом предложения утвердить тот же самый состав Комиссии.

Европарламент активно участвует в формировании Палаты аудиторов. Лицо, которое назначается членом этой палаты, должно предстать со своим заявлением перед соответствующим комитетом Европарламента и получить его рекомендацию. На таком основании Европарламент определяет свое мнение. Голосование в Европарламенте проводится в течение двух месяцев

после получения предложения о назначении члена Палаты аудиторов. В случае отклонения Европарламентом предложенного кандидата председатель Европарламента требует от Совета отозвать прежнее и представить новое предложение.

Аналогичную роль Европарламент играет в назначении председателя, заместителей председателя и членов Дирекции Европейского центрального банка и председателя Европейского валютного института.

Как видно, положение Европарламента в институционной системе заметно упрочилось, что придает его деятельности больше смысла и авторитета. Но это еще далеко не традиционная функция классического парламента, который участвует в назначении высших должностных лиц в государстве с правом решающего голоса. Разумеется, правительства государств-членов не пойдут на резкую конфронтацию с Европарламентом, если по тем или иным кандидатам у того будут обоснованные возражения, разделяемые к тому же подавляющим большинством депутатов. Однако это скорее сфера действия политики, чем права. Многие в деятельности Европарламента зависят от налаженных связей с Комиссией, Советом и Европейским советом. Регламент Европарламента предусматривает, что члены Комиссии, Совета и Европейского совета могут в любое время просить у президента Европарламента слова для заявления. Решение о том, когда давать это слово, а также об открытии обсуждения принимает председатель Европарламента (п. 10 ст. 37). Комитет, фракция или группа численностью не менее 29 депутатов могут вносить предложение о принятии постановления по заявлению. Такое предложение (оно может быть объединенным) должно быть рассмотрено в тот же день.

Серьезным рычагом воздействия Европарламента на Комиссию стала практика рассмотрения ее ежегодных докладов о деятельности Европейского союза. Такие отчеты сразу же направляются в комитеты, которые с соблюдением соответствующих процедурных правил представляют свои

соображения Европарламенту. Европарламент рассматривает также ежегодные отчеты Комиссии о применении права Европейского союза.

Следование парламентским образцам проявилось, далее, в практике запросов. В соответствии с Регламентом Европарламента комитет, фракция или группа численностью не менее 29 депутатов могут обращаться с запросом к Совету или Комиссии и ходатайствовать о включении запроса в повестку дня пленарного заседания Европарламента. Очередность рассмотрения запросов определяет Конференция председателей. Установлено, что запросы должны направляться заблаговременно: к Комиссии — не менее чем за неделю, а к Совету — не менее чем за три недели до пленарного заседания, в повестку дня которого они включены.

Регламент предусматривает достаточно четкий порядок принятия постановлений Европарламента. С инициативой может обратиться каждый депутат. При этом определен предел для размера текста постановления — не больше 200 слов. Предложение направляется в соответствующий комитет, который устанавливает процедуру его рассмотрения. Комитет может объединить несколько близких по содержанию проектов в один общий. Он вправе также выработать свою позицию по отношению к проекту. Мнение комитета в письменной форме доводится до сведения всех органов Европейского союза.

Для понимания истинной роли любого парламента очень важен объем его бюджетных полномочий. В этой сфере у Европарламента появились неплохие перспективы, ибо финансовое положение сообществ и всего Европейского союза за последние десятилетия значительно упрочилось. Известно, что в Римских договорах 1957 г. бюджетный контроль, хотя ему посвящено 10 статей, был, в сущности, всего лишь обозначен (ст. 199—209 Договора о ЕЭС). И это было сделано не случайно. До конца 1970 г. сообщества финансировались путем взносов государств-членов. Только с 1971 г. у них появились собственные финансовые средства, а с 1975 г. сообщества обзавелись собственным бюджетом, покрывавшим все их расходы. С тех пор

речь идет только о самофинансировании. Бюджетные права Европарламента расширялись соответственно укреплению финансовой самостоятельности сообществ. Общее положение об участии Европарламента в подготовке и принятии бюджета наполняется конкретным содержанием. В настоящее время он контролирует исполнение текущего бюджета. По его поручению этим непосредственно занимается специальный комитет, а в необходимых случаях и другие комитеты Европарламента. В ходе такого контроля Европарламент рассматривает проблемы, возникающие в процессе исполнения бюджета. Такая работа проводится на основе представлений комитета по контролю за бюджетом. Установлено, что бюджетные проблемы должны быть рассмотрены до первого чтения проекта бюджета на следующий бюджетный год.

Хотя Европарламент давно уже получил в бюджетных делах право голоса и стал осуществлять контроль за исполнением бюджета сообществ, в том числе и за тем, как Комиссия распределяет финансовые средства в течение бюджетного года, он делает это далеко не всегда в одиночку, а его слово не становится последним и решающим. Зачастую контроль осуществляется Европарламентом совместно с Советом — в одних случаях, когда речь идет о расходах, обусловленных «законодательными» актами, последнее слово принадлежит Совету, а в других (внутренние программы, административные расходы и т.д.) — Европарламенту. Но в любом случае Европарламент стал очевидным и деятельным соучастником процесса, в котором раньше он играл роль постороннего наблюдателя.

Что касается самого бюджета, то роль Европарламента в его принятии стала особенно весомой после того, как ему было предоставлено право отклонять бюджет в целом. Но и здесь предусмотрено тесное взаимодействие Европарламента с Советом. Порядок принятия бюджета разработан во многих документах, в том числе в Регламенте Европарламента и Приложении 4 к Регламенту, устанавливающем процедуру рассмотрения проекта бюджета в Европарламенте. Согласно этому порядку, проект основных показателей

бюджета представляется в Европарламент Комиссией, а затем направляется председателем Европарламента в соответствующий комитет. Все остальные комитеты также обязаны представить Европарламенту свою позицию по проекту основных показателей. Каждый депутат тоже может высказать свои замечания и предложения. Соответствующий комитет обобщает замечания и предложения и докладывает об этом Европарламенту. Свое решение Европарламент принимает квалифицированным большинством (не менее трех пятых поданных голосов). Совет может согласиться или не согласиться с мнением Европарламента.

Проект бюджета проходит в Европарламенте две фазы обсуждения. Каждый депутат может выступить с предложением о внесении изменений и дополнений в проект бюджета. Проект рассматривается не только в специализированном комитете по бюджету, но и в других комитетах. Замечания и дополнения, не вошедшие в доклад бюджетного комитета, заслушиваются Европарламентом, если они представлены комитетом или группой, состоящей не менее чем из 29 депутатов. Чтобы быть принятыми, поправки об изменении проекта бюджета должны получить большинство голосов списочного состава Европарламента, а поправки с дополнениями к бюджету — большинство поданных голосов. Если Европарламент принимает поправки об изменениях, связанных с превышением запланированных расходов, соответствующий специализированный комитет должен представить проект новых основных показателей. Этот вопрос Европарламент решает квалифицированным большинством поданных голосов (три пятых).

В том случае, если Европарламент не вносит изменений в проект, бюджет считается принятым окончательно. Если же им вносятся изменения и дополнения, то проект бюджета вместе с ними передается Совету. Протокол заседания, на котором Европарламент определил свое отношение к проекту бюджета, направляется в Совет и Комиссию.

На второй фазе рассмотрения бюджета в Европарламенте происходит следующее. Если Совет изменяет то или иное предложение об изменениях и

дополнениях проекта бюджета, внесенное Европарламентом, проект вновь направляется в соответствующий специализированный комитет. Одновременно каждый депутат, каждый комитет может также предлагать поправки к проекту бюджета, представленному Советом. Как и на первой фазе, общий доклад готовится соответствующим специализированным комитетом. Европарламент принимает решение тем же квалифицированным большинством. Если поправки Совета принимаются, соответствующая часть бюджета в редакции Совета считается принятой, в противном случае — отклоненной.

Европарламент может отклонить проект бюджета в целом. Предложение об этом вправе вносить комитет или группа, состоящая не менее чем из 29 депутатов. Европарламент заслушивает мнение соответствующего специализированного комитета. Решение Европарламента принимается в присутствии большинства депутатов квалифицированным большинством (три пятых поданных голосов).

Европарламент несколько раз использовал право отклонения проекта бюджета. Но сам разработать и утвердить бюджет он не вправе. Его несогласие с предложенным бюджетом не влечет за собой серьезных правовых последствий. Он может требовать лишь представления нового проекта бюджета. Вместе с тем политическое значение его решения по поводу бюджета не следует недооценивать. Совету и Комиссии трудно настаивать на своем проекте, особенно если общественное мнение примет сторону Европарламента.

Амстердамский договор оставил бюджетные полномочия, равно как и процедуру принятия бюджета, без заметных изменений. Вместе с тем стоит сказать, что реальный авторитет Европарламента в бюджетных делах вырос. Это следствие общего повышения роли Европарламента в системе институтов и других органов Европейского союза.

Хотя в учредительных документах и других официальных документах сообществ и Европейского союза ни разу не упоминается понятие

«законодательный процесс», тем не менее такой процесс реально существует и о нем много говорят и пишут как те, кто признает за Европарламентом законодательные полномочия, так и те, кто их ставит под сомнение или вообще отрицает. Эти проблемы заслуживают самого внимательного анализа. Дело в том, что применение традиционных понятий, выработанных многовековой практикой «классического» парламента, отнюдь не проясняет ситуацию. Даже с большой натяжкой Европарламент трудно назвать носителем законодательной власти. По существу, за ним признаны три основные функции: совещательная, консультативная и функция соучастия в законодательном процессе. Европарламент не наделен ни правом законодательствовать, ни правом законодательной инициативы. Как исключение можно рассматривать представленное ему право разработки проекта единого порядка выборов депутатов и утверждение собственного Регламента.

Ущербность Европарламента в сфере законодательства, традиционно являющейся самой объемной и важной для любого парламента, давно уже стала «притчей во языцех» во всех дискуссиях, касающихся реформы институтов сообществ. Критика устройства сообществ и всего Европейского союза за «дефицит демократии» начинается и заканчивается ссылками на явно неубедительные «законодательные» полномочия Европарламента. Сам Европарламент не раз высказывался за то, чтобы иметь широкие и действенные полномочия в этой сфере. Однако до сих пор дело до кардинальных перемен не дошло — в принципе «законодательство» остается привилегией Совета.

Но время работает на Европарламент. Медленно, но все больше и больше он осваивает новые полномочия. Их можно расценивать по-разному, даже считать, что статус Европарламента мало в чем изменился. Во всяком случае до классического парламента он и сегодня явно не дотягивает. Вместе с тем, если за точку отсчета взять ситуацию 10—20-летней давности, то перемены к лучшему очевидны.



Они еще не коснулись права «законодательной инициативы», которое по-прежнему сохраняется за Комиссией. Регламенты и директивы, т.е. правовые акты, имеющие силу закона в ЕС, принимаются Советом. Но заметно расширилась сфера, в пределах которой Совет не вправе издавать «законодательные акты» без предварительной консультации с Европарламентом. Это так называемая обязательная консультационная процедура. Коротко говоря, она сводится к четырем этапам. Первый — представление проекта Комиссии в Европарламент. Второй этап составляет рассмотрение проекта в Европарламенте. Его сроки процедурой не определены. Завершением этого этапа является выработка Европарламентом официального письменного заключения, которое может полностью одобрять проект или вносить в него поправки. Заключение передается президентом Европарламента в Совет и Комиссию. Строго говоря, ни Совет, ни Комиссия не обязаны принимать поправки Европарламента. На этот счет ни в учредительных договорах, ни в других официальных документах нет ни одной правовой нормы. Но, как и в ряде других случаев, всевозрастающий авторитет Европарламента играет большую роль. Он выступает перед общественностью как представитель избирателей, всего населения, не считаться с ним было бы по меньшей мере неразумно.

Сфера обязательных консультаций с Европарламентом расширяется и касается теперь самых различных областей деятельности Европейского союза. К тому, что было записано по этому поводу в Римских договорах 1957 г. (свободное движение товаров, общая аграрная политика, транспортная политика, соглашения об ассоциированном членстве в Европейском союзе) с принятием Единого европейского акта добавилось немного нового — социальное и экономическое сближение, технологические исследования, экология. Маастрихтский договор пошел дальше, включив в сферу обязательных консультаций ряд новых вопросов. Амстердамский договор оставил условия и порядок проведения консультаций без изменений.

Обязательные консультации, которые фактически представляют собой процедуру получения согласия Европарламента, стали прочной традицией. Ныне они регулярно проводятся по проблемам выборов депутатов в Европарламент, международным договорам и соглашениям Европейского союза с третьими странами. Ощущая потребность в поддержке со стороны Европарламента, Совет и Комиссия стали обращаться к нему за консультацией даже тогда, когда порядок принятия того или иного правового акта такой консультации не требует. Необязательные консультации в значительной мере стали символом новых отношений между институтами Европейского союза.

Создалась ситуация, которую, вероятно, не предусматривали «отцы-основатели» сообществ. Совет, проводя обязательные консультации, не говоря уже о факультативных, необязательных консультациях, мог в принципе дальше принимать решение самостоятельно, без того, чтобы соглашаться с Европарламентом или идти на компромисс с ним. Но на практике происходило обратное: тот же Совет стал придавать «консультативной процедуре» больше значения, чем, казалось бы, она того заслуживала. Достигают ли своей цели стрелы-критики Европейского союза за «дефицит демократии»? Наверное, да. Но, пожалуй, более важны общие закономерности функционирования парламентских учреждений, пробивающие себе дорогу в условиях сообществ и Европейского союза.

Новой и весьма существенной для Европарламента стала следующая ступень продвижения «наверх». Была введена процедура сотрудничества, впервые закреплённая ещё Единым европейским актом. Она в известной мере даже оттеснила на второй план консультативную процедуру. Но именно оттеснила, а не поглотила, ибо консультативная процедура была сохранена по ряду важных вопросов. Следует подчеркнуть и другое: в Европарламенте процедура сотрудничества могла быть использована лишь после того, как консультации не дали результата.

Сфера процедуры сотрудничества была определена в Маастрихтском договоре достаточно широко. Она охватила такие проблемы, как борьба с

дискриминацией, свободное движение рабочей силы, свобода учреждения, координация критериев, применяемых к иностранцам, внутренние дела, общественная безопасность, здравоохранение, признание дипломов, свобода индивидуального труда, законодательство по вопросам внутреннего рынка, социальная политика, программы Фонда европейского регионального развития, исследований и технологического развития.

Введение процедуры сотрудничества свидетельствовало о том, что Европарламент вышел за узкие пределы консультаций и в определенной мере включился в «законодательный процесс». Но это не означало наделения Европарламента правом «законодательной» инициативы: по-прежнему проекты регламентов и директив разрабатывались одной лишь Комиссией. Как и прежде, каждый такой проект представлялся в Европарламент для рассмотрения, которое могло завершиться выработкой официального письменного заключения с поправками к проекту. Однако при консультативной процедуре роль Европарламента на этом фактически заканчивалась. Это было первое и единственное чтение, предусмотренное процедурой. Теперь же вводилось второе чтение.

После первого чтения в Европарламенте Совет вырабатывает при помощи Комиссии свое мнение по документу, сформулированному Европарламентом. Такое мнение именуется общей позицией и принимается квалифицированным большинством голосов членов Совета. Общая позиция Совета направляется в Европарламент, который проводит второе чтение. В отличие от процедуры консультаций, при которой временные ограничения отсутствуют, на этапе второго чтения установлен определенный срок: Европарламенту дается не более трех месяцев. За это время Европарламент может:

а) принять общую позицию Совета большинством поданных голосов или вообще не принимать решения по общей позиции; в обоих случаях проект «законодательного» акта вступает в силу;

б) отклонить общую позицию Совета, для чего требуется большинство списочного состава депутатов. В этом случае Совет может в течение трех

месяцев преодолеть решение Европарламента при условии единогласного голосования в Совете;

в) принять большинством списочного состава депутатов предложения о поправках к документу Совета. Если в этом случае Комиссия соглашается (полностью или частично) с поправками Европарламента, она включает их в свои предложения для Совета. Поправки, не принятые Комиссией, передаются для решения их судьбы Советом. В том случае, если предложения Комиссии не находят поддержку Совета, Комиссия отказывается от них либо вырабатывает на основе обсуждения в Совете и Европарламенте новые предложения.

Окончательное решение по поправкам, внесенным Европарламентом в общую позицию Совета, принимает Совет. На принятие такого решения ему дается три месяца. За это время Совет вправе:

1) преодолеть решение Европарламента, что означает вступление «законодательного проекта» в силу в редакции Совета. Для этого надо добиться единогласного голосования в Совете; 2) принять предложения Европарламента, для чего требуется квалифицированное большинство голосов членов Совета; «законодательный проект» в этом случае принимается с поправками Европарламента; 3) не принимать своего решения, что означает отказ от внесенного «законодательного проекта»: он не принимается.

Процедура сотрудничества в известной мере приблизила Европарламент к традиционной модели парламентского учреждения. Во-первых, расширился перечень вопросов, по которым Европарламент получил право рассматривать проекты регламентов и директив Совета. Во-вторых, установлены два чтения, что позволило Европарламенту более последовательно отстаивать свое мнение. В-третьих, в отношениях между Европарламентом и Советом введены более строгие требования к Совету. Для принятия им решения, преодолевающего отрицательное отношение Европарламента или его поправки к проекту «законодательного акта», необходимо добиться единогласия в Совете или получить квалифицированное большинство голосов

членов Совета. В-четвертых, определены точные сроки выполнения как Европарламентом, так и Советом и Комиссией предписываемых им действий (или отказа от них).

Оценивая в целом процедуру сотрудничества, необходимо отметить следующее. Как и при процедуре консультаций здесь важную роль играют не только чисто правовые условия. Согласно установленному порядку, отрицательное отношение Европарламента к внесенному акту может быть преодолено Советом, за которым сохраняется право принятия окончательного решения. Но уже на этом этапе вводится обязательное условие: Совет должен действовать единогласно. Процедура сотрудничества не ослабила, а усилила определенную зависимость Совета и Комиссии от Европарламента. Конечно, по сравнению с отношениями между законодательной и исполнительной властями в парламентской демократии ситуацию в европейских сообществах вряд ли нужно переоценивать. Но все же требование единогласия весьма существенно, ибо Европарламент может найти минимальную поддержку в Совете и тем самым блокировать принятие неудобного ему «законодательного акта». Так уже случалось не раз. Примечательно также некоторое повышение роли Комиссии, которая вновь вступает в законодательный процесс как его самостоятельный участник (ей предоставляется один месяц для изучения разногласий между Европарламентом и Советом).

Процедура сотрудничества придала новый импульс активности Европарламента и повысила его роль в законодательном процессе. Стали более интенсивными и содержательными отношения Европарламента с Советом и Комиссией. Особенно активизировались рабочие контакты Европарламента с Комиссией. Сфера их сотрудничества сегодня охватывает общую транспортную политику, разработку актов, регулирующих деятельность Структурного фонда, политику в области окружающей среды, проблемы безопасности и здоровья на рабочем месте и ряд других проблем. Однако это еще не прямое участие Европарламента в «законодательном» процессе. Отнюдь не все поправки и дополнения, предлагаемые

Европарламентом, учитываются как Комиссией, так и особенно Советом. Показательно, что за год после введения процедуры сотрудничества Комиссия приняла 79%, а Совет — 48% поправок на этапе первого чтения и соответственно 56 и 23% — на этапе второго чтения.

Более серьезные меры по расширению полномочий Европарламента и повышению его роли в институциональной системе были предприняты накануне подписания Маастрихтского договора. Характерно, что, как и на предшествующих этапах, ничто из достигнутого ранее не было упущено. Консультационная процедура, равно как и процедура сотрудничества, не только была подтверждена, но и получила поддержку. В Маастрихтском договоре как бы суммируются основные итоги предшествующего развития.

Со временем, однако, отношение к этим процедурам стало меняться. На Межправительственной конференции 1996—1997 гг. активно обсуждался вопрос о сокращении количества процедур, поскольку процесс принятия решений все более усложнялся и запутывался. Итоги были подведены в Амстердамском договоре, который в принципе отказался от процедуры сотрудничества. Она была сохранена только при принятии решений, касающихся Экономического и валютного союза.

Еще по Маастрихтскому договору добавился новый и очень существенный процедурный компонент: Европарламент стал действовать в качестве соучастника принятия решений (ст. 189 «b»). Речь идет, таким образом, о процедуре совместного принятия решений. В известной мере, но с большими оговорками можно сказать, что Европарламент получил также право законодательной инициативы. Было установлено, что Европарламент может затребовать от Комиссии предложения по вопросу, который, как считает большинство депутатов, в соответствии с Договором нуждается в законодательном регулировании (ст. 138 «b»).

Процедура совместного принятия решений, как и процедура сотрудничества, с самого начала имела несколько этапов. При этом первый этап, в сущности, совпадал с тем, который был определен для консультаций.

Однако на втором этапе ситуация коренным образом меняется. В случае, если мнение Европарламента расходится с мнением Совета и Европарламент предлагает поправки к внесенным «законодательным проектам», Совету дается три месяца для того, чтобы определить свою позицию. Совет может принять поправки квалифицированным большинством, а если у Комиссии есть возражения, то только единогласно. Если Совет не набирает нужного количества голосов, начинается согласительная процедура. Она во многом «списана» с согласительной процедуры, которая установлена и нередко применяется в парламентах государств-членов.

Создается Согласительный комитет, в состав которого входит равное число членов от Европарламента и от Совета. Активную работу в рамках этого комитета проводит Комиссия, которая готовит необходимые документы, но в голосовании в Комитете не участвует. Ей предназначена своего рода теневая роль. Согласительному комитету дается шесть недель для работы. Если он достигает компромисса, его решение направляется в Европарламент и в Совет. Для Европарламента это равносильно третьему чтению.

Как Совет, так и Европарламент получали по шесть недель для рассмотрения решения Согласительного комитета. Они могли одобрить проект «законодательного акта» в редакции Согласительного комитета. Для положительного решения вопроса в Европарламенте требуется абсолютное большинство, а в Совете — квалифицированное большинство голосов. Если такое условие не соблюдается в одном из этих органов, рассмотрение проекта «законодательного акта» снимается с повестки дня.

Особая ситуация складывается, если Согласительный комитет не в состоянии выработать единую позицию и разногласия сохраняются. В этом случае Совет имел право в течение следующих шести месяцев вернуться к рассмотрению своего проекта, представленного в Европарламент, и принять его квалифицированным большинством голосов. В свою очередь Европарламент вправе отменить такое решение Совета абсолютным

большинством голосов своих депутатов. Если Европарламент не соберет такого большинства голосов, проект Совета становится «законом».

Основными сферами применения процедуры совместного принятия решений в соответствии с Договором о ЕЭС стали: создание внутреннего рынка (ст. 100 «а»), поддержка культуры (ст. 128), поддержка здравоохранения (ст. 129), программы защиты окружающей среды (п. 3 ст. 13 «с»).

Процедура совместного принятия решений означает для Европарламента очень многое. Если прежде окончательное решение по всем вопросам принадлежало Совету, который мог настоять на своем, даже если Европарламент придерживался другого мнения, то теперь Европарламент во многих случаях способен отстоять свое «нет». Это, бесспорно, серьезный шаг по пути его превращения в подлинно парламентское учреждение. Но этот путь не из коротких и легких. Сегодня итог таков, что Европарламент может не допустить принятие того или иного «законодательного акта», но все еще лишен права самостоятельно законодательствовать.



## Лекция 7. Суд европейских сообществ

Суд европейских сообществ представляет собой один из наиболее важных и влиятельных институтов интеграции, его можно назвать главным правоохранительным органом, стоящим на страже устоев интеграции и одновременно развивающим право сообществ.

С одной стороны, в организации и деятельности Суда отчетливо просматриваются подходы, выработанные в процессе реализации идей правового государства в странах — участницах сообществ. Но Суд европейских сообществ отнюдь не повторяет полностью традиционный национальный суд. С другой стороны, Суд европейских сообществ носит многие черты суда международной организации, который действует в условиях сохранения за вошедшими в ее состав государствами их суверенитета. Однако Суд европейских сообществ существенно отличается даже от таких хорошо известных учреждений, как Международный суд ООН в Гааге (Голландия) и Европейский суд по правам человека в Страсбурге (Франция).

Официальное наименование рассматриваемого института судебной власти — Court of Justice (см. п. 1 ст. 4 Договора о ЕЭС). Строго говоря, в русском переводе нужно было бы именовать данный институт как «Суд справедливости». Но обычно говорят просто о Суде, или, чтобы выделить его, о Суде европейских сообществ, или о Европейском суде.

Местопребыванием Суда европейских сообществ определен г. Люксембург. Сначала это было как бы временным решением, но в конце 1992 г., было принято окончательное решение о том, что как Суд европейских сообществ, так и Суд первой инстанции должны постоянно находиться в г. Люксембурге.

Суд был учрежден в ЕОУС в 1952 г. Он появился потому, что государства-члены, а еще в большей мере угледобывающие и сталелитейные предприятия были заинтересованы в институте, способном контролировать

соблюдение условий Договора о ЕОУС как его участниками, так и особенно Высшим руководящим органом, решения и действия которого вызывали критику за стремление к жесткому администрированию. В соответствии с Парижским договором 1951 г. Суд должен обеспечивать «соблюдение закона при истолковании и применении настоящего Договора, а также правил, установленных с целью его выполнения» (ст. 31).

Опыт ЕОУС был воспринят Римскими договорами 1957 г. Вначале предусматривалось, что каждое сообщество будет иметь свой собственный, отдельный суд. Об этом говорилось в проектах договоров и даже в подписанных оригиналах. Однако сразу же после подписания Договоров о создании ЕЭС и Евратома была составлена и в тот же день подписана Конвенция о некоторых будущих институтах, на основе которой был образован единый Суд для всех трех сообществ (ст. 3, 4). В своем новом составе Суд развернул активную деятельность.

В соответствии со своими полномочиями Суд стал рассматривать иски Комиссии по поводу нарушений условий учредительных договоров государствами-членами, а затем и иски правительств государств-членов, протестовавших против действий Комиссии. Со временем в деятельности Суда увеличивалось число дел, связанных с исками юридических и физических лиц, в большинстве случаев из сферы частного бизнеса. Маастрихтский договор не только подтвердил, но и подчеркнул роль Суда, придав ему дополнительные полномочия, в том числе и такие, которые позволяли налагать санкции на государства-члены, не выполняющие его решения.

В своем развитии Суд отражал все перипетии в жизни сообществ. Появление Суда в институциональной системе сообществ с самого начала служило одним из наиболее часто приводимых аргументов в пользу вывода о преимущественно публично-правовой природе сообществ.

Судебная власть в сообществах состоялась практически по всем параметрам. Она доказала свою достаточно уверенную самостоятельность и

независимость от государств-членов, приобрела весьма значительный авторитет. Вместе с тем не следует забывать, что Суд был и остается институтом международной организации. Это отражается на порядке его формирования, на компетенции, а также на процессуальных правилах.

Общая характеристика Суда европейских сообществ не может не включить тезис о роли Суда в правотворчестве. Многие решения Суда определили базовые принципы права сообществ. Ответ на вопрос о соотношении права сообществ и национального права дан в решении Суда по делу *Van Gend en Loos* (1965). В этом решении была сформулирована идея о прямом действии права сообществ в государствах-членах. Принцип верховенства права сообществ был утвержден в решении по делу *Costa / ENEL* (1964). В этот ряд важнейших решений, определивших особое место права сообществ, входят также решения по делам *Internationale Handelsgesellschaft*, *Simmenthal II*, *Luticke*. Что касается толкования учредительных договоров, то следует обращаться к решениям Суда по делам *Getreideeinheiten*, *Gravier*, *Van Amcide*, *Morson*, *Cassis de Dijon*. О разграничении компетенции между сообществами и государствами-членами говорят решения по делам *Algera*, *FEDECHAR*. Можно привести примеры многих других решений Суда, ставших «классическими» в праве сообществ,

Вместе с тем следует отметить, что правотворческая активность Суда развивается неравномерно, за периодами повышенной активности следуют спады. Причины более «скромного» поведения Суда кроются скорее в том, что потребность в использовании правотворческого потенциала Суда ощущалась наиболее сильно именно на ранних этапах интеграции. Тогда требовалось быстро дать ответ на многие новые вопросы, выдвигавшиеся с развертыванием интеграции. Сегодня принципиальные вопросы правопорядка сообществ в основном и главным решены, а без особой надобности Суду незачем заниматься этим делом. Не следует исключать, однако, что на новом витке развития интеграции Суду вновь придется решать сложнейшие вопросы права, поставленные временем.

Время, в частности, потребовало уяснения функций Суда европейских сообществ в отношении Европейского союза. По этому поводу Суд принял 22 мая 1995 г. специальное решение, в котором отметил, что, поскольку Союз создан сообществами, имеющими полную правосубъектность, соответствующие правила, установленные сообществами применительно к Союзу, обязательны как для органов сообществ, так и для лиц, участвующих в соответствующих правоотношениях. Суд, задача которого состоит в обеспечении соблюдения права путем толкования и применения договоров, обязан следить за правомерностью действий и единообразием применения общих правил, установленных договорами.

Положения учредительных договоров, касающиеся Суда европейских сообществ, оказались в числе наиболее устойчивых. Не подверглась изменениям и статья, определяющая назначение Суда: «Суд обеспечивает сохранение единообразия права Сообщества при толковании и применении настоящего Договора» (ст. 31 Договора о ЕОУС, ст. 164 Договора о ЕЭС, ст. 36 Договора о Евратоме).

Право сообществ понимается в этой статье как:

- 1) совокупность учредительных договоров, т.е. первичное право;
- 2) вторичное право, основанное на учредительных договорах;
- 3) международные договоры, заключенные сообществами в соответствии с учредительными договорами, т.е. то же вторичное право;
- 4) общепризнанные принципы права.

В Амстердамском договоре юрисдикция Суда была расширена таким образом, что в нее вошли вопросы сотрудничества государств—членов Европейского союза в рамках «третьей опоры» — в сфере правового сотрудничества и внутренних дел. Речь идет о предварительных решениях по вопросу о юридической силе и интерпретации структурных и иных решений, интерпретации конвенций, а также о юридической силе и интерпретации мер по их применению.

В соответствии с действующими правовыми актами Суд рассматривает на своих заседаниях следующие виды исков:

1) Иски Комиссии к государствам-членам, уклоняющимся от выполнения каких-либо обязательств, возложенных на них учредительными договорами. Предварительно Комиссия должна каждый раз давать мотивированное заключение по такому поводу, предоставив заинтересованному государству-члену возможность высказать свои соображения. Только в случае, если государство-член, о котором идет речь, оставит без внимания заключение Комиссии в течение определенного срока, установленного Комиссией, она может обратиться в Суд.

2) Иски государств-членов к другим государствам-членам, которые, по их мнению, уклоняются от выполнения обязательств по учредительным договорам. Обращению в Суд одного государства-члена с иском к другому государству-члену, основанное на предполагаемом нарушении этим последним обязательств, вытекающих из учредительных договоров, должно предшествовать предварительное обращение в Комиссию по данному вопросу.

3) Иски, связанные с осуществлением надзора за законностью актов, принятых совместно Европарламентом и Советом, актов Совета, Комиссии и Единого европейского банка, исключая рекомендации и заключения, а также актов Европарламента, предназначенных оказать правовое воздействие на третьи страны. С этой целью Суд рассматривает иски, возбужденные Советом или Комиссией по мотивам отсутствия компетенции, нарушения существенных требований процедурного характера, нарушения учредительных договоров или правовых норм, связанных с их выполнением, или злоупотребления властными полномочиями.

4) Иски, предъявляемые Европарламентом и Европейским инвестиционным банком с целью защиты своих прерогатив.

5) Иски физических или юридических лиц, оспаривающих решения, которые приняты персонально в отношении того или иного лица, а также

решения, адресованные другому лицу, но тем не менее непосредственно затрагивающие первое лицо.

6) Иски, касающиеся возмещения ущерба в соответствии с внедоговорной ответственностью сообществ. В этом случае Сообщество, согласно общим принципам права, действующим во всех государствах-членах, возмещает ущерб, причиненный его институтами или служащими при исполнении ими своих обязанностей. Те же самые правила действуют в отношении ущерба, причиненного Европейским инвестиционным банком или его служащими при исполнении ими своих обязанностей.

7) Иски, предъявляемые Административным советом Европейского инвестиционного банка к государствам-членам в связи с выполнением ими обязательств, вытекающих из Устава Европейского инвестиционного банка.

8) Иски государств-членов, Комиссии и Административного совета Европейского инвестиционного банка по поводу решений Совета управляющих этого банка.

9) Иски государств-членов и Комиссии по поводу решений Административного совета Европейского инвестиционного банка. (Такие иски могут вноситься в Суд только в связи с несоответствием процедуре, предусмотренной Уставом Банка.)

10) Иски, предъявляемые Советом Европейского центрального банка к национальным центральным банкам в связи с выполнением ими обязательств, вытекающих из Маастрихтского договора и Устава Европейской системы центральных банков.

Все большее место в деятельности Суда занимает принятие решений в преюдициальном порядке (предварительные решения). Соответствующие полномочия Суда предусмотрены в статье 177 Договора о ЕЭС, статье 150 Договора о Евратоме и (в несколько ином изложении) в статье 41 Договора о ЕОУС. Суд полномочен принимать такие решения по вопросам, касающимся:

а) толкования учредительных договоров;

б) действительности и толкования актов, принимаемых институтами и другими органами сообществ и Европейским центральным банком;

в) толкования уставов организаций, создаваемых Советом, если таковое предусмотрено этими уставами.

Если подобный вопрос встанет перед каким-либо судом одного из государств-членов и этот суд сочтет необходимым иметь соответствующее разъясняющее решение Суда сообществ, чтобы принять собственное решение по данному вопросу, он может обратиться в Суд сообществ с просьбой вынести требующееся ему на этот счет решение.

Если один из этих вопросов возникает в деле, находящемся на рассмотрении в судебной инстанции какого-либо из государств-членов, решение которой в соответствии с национальным правом не подлежит обжалованию, то в этом случае обращение данной судебной инстанции в Суд сообществ является обязательным.

Отдельное направление в деятельности Суда европейских сообществ — рассмотрение арбитражных дел. Суд компетентен принимать решения на основе арбитражной оговорки, содержащейся в публично-правовом договоре или частноправовом контракте, которые заключаются сообществами или от их имени. Суд компетентен принимать решения по любому спору, возникшему между государствами-членами по поводу содержания учредительных договоров, при условии, что государства-члены согласились подчинить разрешение споров юрисдикции Суда на основании Договора об арбитражном разбирательстве (ст. 181, 182 Договора о ЕЭС).

С созданием Суда первой инстанции в сообществах сложилась судебная система, состоящая из двух звеньев. В этой системе Суд европейских сообществ выполняет функции кассационного суда по отношению к Суду первой инстанции. Соответствующее положение зафиксировано в пункте 1 статьи 168 «а» Маастрихтского договора, где сказано, что правовое содержание решений Суда первой инстанции может быть обжаловано в Суде европейских сообществ в соответствии с условиями, определенными в его

Уставе. Как известно, суть кассационного порядка пересмотра дел заключается в том, что проверка решений суда нижестоящей инстанции ограничена только вопросами права — как материального, так и процессуального. Кассационный суд не входит в фактические обстоятельства дела.

Наконец, Суд европейских сообществ наделен соответствующими консультативными функциями. Они связаны с заключением сообществами соглашений с третьими государствами и международными организациями. Переговоры по поводу таких соглашений ведутся Комиссией, сами соглашения заключаются Советом. Что же касается Суда, то его роль состоит в том, чтобы по запросу Совета, Комиссии или государства-члена заранее давать заключение (мнение) о совместимости предусмотренного соглашения с положениями учредительных договоров. Заключение Суда имеет практически решающее значение.

Приведенный выше перечень полномочий Суда европейских сообществ говорит о его объемной и разноплановой деятельности. Суд европейских сообществ осуществляет функции, характерные для конституционного, административного суда, Суд осуществляет функции, позволяющие говорить о нем как в какой-то мере об уголовном и дисциплинарном суде, среди полномочий Суда имеются и такие, которые определяют его функционирование в качестве гражданского суда, Суд европейских сообществ выступает как арбитражный суд, Суд европейских сообществ является по отношению к Суду первой инстанции кассационным судом, Суд выступает как консультативный орган, заключению которого придается особая юридическая сила. Заключение во многих отношениях приобретает обязательный характер.

Суд европейских сообществ построен по классическим канонам. Но такая характеристика нуждается в известном уточнении, ибо сама модель суда знает несколько модификаций. В данном случае Суд напоминает континентальную, а точнее — французскую судебную модель. Это во многом предопределено не



только той ролью которую Франция играла на ранних этапах интеграции, но и составом «шестерки», составившей сначала ЕОУС, а затем ЕЭС и Евратом.

### 3. Состав и порядок формирования

Число членов Суда и порядок их назначения определены в учредительных договорах (ст. 32 Договора о ЕОУС, ст. 165 Договора о ЕЭС, ст. 137 Договора о Евратоме). Но если порядок назначения судей не подвергался изменениям, то количественный состав Суда приходилось не раз пересматривать. По мере того как расширялись сообщества, а это происходило неоднократно, росло число членов Суда. Хотя нигде в учредительных договорах не записано, на практике до сих пор действует незыблемое правило: число членов Суда зависит от числа государств-членов; при этом число судей совпадает с числом государств-членов.

Теперь, когда в сообществах объединены 15 государств, Суд состоит из 15 судей и девяти генеральных адвокатов. Если число судей соответствует числу стран, входящих в сообщества, то генеральных адвокатов всегда было меньше, чем судей.

При условии сохранения нынешнего порядка в ближайшем будущем можно ожидать очередного, и притом весьма значительного, увеличения состава Суда. Такая перспектива, однако, вызывает разноречивые отклики.

Есть еще одно немаловажное соображение, заключающееся в том, что Суд должен быть не политическим, а чисто профессиональным, юридическим учреждением. Это значит, что при его формировании необходимо руководствоваться не столько представительскими и географическими критериями, сколько интересами обеспечения высочайшей квалификации и авторитета его членов.

Возможность увеличения численного состава Суда прямо оговорена. Необходимо прежде всего, чтобы сам Суд обратился в Совет с таким ходатайством. На его основании Совет вправе принять решение об увеличении числа судей и внести в этой связи необходимые изменения в соответствующие

статьи Договора. С учетом важности принимаемого Советом решения установлено, что оно должно быть принято единогласно.

Разделение состава Суда на судей и генеральных адвокатов не было нововведением. Подобная модель организации суда давно существует в ряде стран Западной Европы (Франция, Бельгия, Голландия). Если статус судьи не нуждается в разъяснениях, то статус генерального адвоката весьма своеобразен, ибо его главное назначение заключается в том, чтобы проводить предварительно, до рассмотрения дела судьями, собственное независимое исследование данного дела.

Генеральный адвокат «обязан представить на открытом судебном заседании совершенно беспристрастное, независимое и мотивированное заключение по делу, рассматриваемому Судом, чтобы помочь последнему выполнить свою задачу...» (ст. 166 Договора о ЕЭС). Генеральный адвокат, таким образом, больше всего сравним с судьей, готовящим дело к рассмотрению на судебном заседании. Его роль полностью исчерпывается с представлением Суду своего исследования дела.

Статус судей и генеральных адвокатов одинаков в финансовом отношении — у них одинаковое жалованье и одна и та же численность вспомогательного персонала (три юриста, три секретаря, шофер). И все же положение судьи предпочтительнее. Об этом убедительно говорит практика, знающая несколько случаев перехода генеральных адвокатов в судьи, но не дающая примера движения в обратном направлении.

Заключение генерального адвоката имеет очень большое значение. Генеральные адвокаты не связаны жесткими рамками дела и могут рассматривать вопросы, прямо не поставленные перед Судом сторонами. В подавляющем большинстве случаев Суд принимает решения, совпадающие с заключениями генеральных адвокатов.

Порядок назначения судей и генеральных адвокатов во многом схожи. Критерии отбора изложены в учредительных договорах с учетом норм и традиций всех государств-членов. Как сказано, например, в статье 167

Договора о ЕЭС, судьи и генеральные адвокаты назначаются из лиц, независимость которых не вызывает сомнений и которые обладают качествами, требуемыми для назначения в своих странах на высшие судебные посты. Кандидаты должны быть из числа юристов, высочайшая квалификация которых является общепризнанной.

Судьи и генеральные адвокаты в самого начала и до сих пор назначаются по взаимному согласию правительств государств-членов. Строго говоря, в учредительных договорах ничего не сказано о том, что каждое государство-член имеет свое постоянное место в Суде. Теоретически можно назначить в Суд несколько юристов из одной и той же страны. Но подобные соображения явно не вписываются в реальную обстановку. Неписаное правило «от каждого государства-члена по судье» строго и последовательно соблюдается на практике.

В отношении генеральных адвокатов действуют другие нормы и традиции. На практике сложилось негласное правило, по которому четыре места отдаются наиболее крупным странам (Германия, Великобритания, Франция, Италия). Остальные пять мест генеральных адвокатов замещаются представителями других стран в порядке ротации.

Поскольку ни одно из предложений национальных правительств не было не только отвергнуто, но и даже оспорено, то можно считать, что судьи и генеральные адвокаты назначаются окончательно своими правительствами.

Судьи назначаются на шесть лет. При этом каждые три года происходит частичное обновление состава Суда: поочередно должны сменяться семь, а в следующий раз — восемь судей и, соответственно, четыре и пять генеральных адвокатов. Судьи и генеральные адвокаты, срок полномочий которых истек, могут быть переназначены. На практике замена судей и генеральных адвокатов сведена к минимуму. Это объясняется тем, что, с одной стороны, работа в Суде требует не только квалификации, но и накопления необходимого опыта, а с другой — государства-члены привыкли не менять без особой надобности юристов такого уровня.

На первом же публичном заседании Суда, на котором присутствует вновь назначенный судья или генеральный адвокат, он принимает следующую присягу: «Клянусь, что буду выполнять свои обязанности беспристрастно и честно. Клянусь, что буду сохранять тайну во всем, что касается рассмотрения дел в Суде». Сразу же после принятия присяги судья или генеральный адвокат подписывает декларацию, в которой он торжественно обязуется, что как во время пребывания в составе Суда, так и после истечения срока своего пребывания в нем он будет вести себя с достоинством в том, что касается принятия определенных приглашений и подарков.

Судья или генеральный адвокат только в редких случаях может быть отстранен от своей должности. Если Суд собирается для решения вопроса о том, что судья или генеральный адвокат более не может выполнять свои обязанности или не соответствует установленным требованиям, председатель Суда приглашает такого судью или генерального адвоката представить свои объяснения Суду на закрытом заседании в присутствии только членов Суда.

Суд сам избирает из числа своих членов председателя Суда. Его функции достаточно значимы:

- общее руководство деятельностью Суда,
- регулирование всего юридического производства в Суде,
- ведение слушания дел и других заседаний Суда.

Срок полномочий председателя — три года. Если этот пост освобождается до истечения срока, то преемник избирается только на оставшийся срок. Ограничения для переизбрания председателя Суда на новый срок отсутствуют.

На более краткий срок (один год) Суд назначает первого генерального адвоката, в функции которого входит выделение генерального адвоката по каждому делу. По истечении данного срока первый генеральный адвокат может быть вновь назначен на эту должность.

Суд имеет свой аппарат, состоящий из квалифицированных специалистов и необходимого обслуживающего персонала. Численность аппарата за

последние годы увеличилась. Если в конце 1993 г. в Суде работало около 800 человек, то в конце 1996 г. — около 1000 человек. Они распределены между четырьмя подразделениями (юридическая служба, переводчики, секретариат, библиотека и документация). Главным административным лицом в аппарате является руководитель аппарата (канцлер), подчиненный непосредственно председателю Суда. Аппарат у Суда и Суда первой инстанции один и тот же, что, кстати, подчеркивает единство судебной системы сообществ. Сказалось и то, что оба суда находятся в одном и том же здании. Но поскольку сферы деятельности их разграничены, у Суда первой инстанции есть свой канцлер, в распоряжении которого имеется небольшой секретариат.

#### 4. Основные правила процедуры в Суде.

Важное значение в сообществах с самого начала придавалось не только материальному, но и процессуальному праву. Его основы изложены в учредительных договорах (ст. 184—188 Договора о ЕЭС, ст. 136—160 Договора о Евратоме, ст. 31—45 Договора о ЕОУС). К учредительным договорам приложены протоколы об уставах судов всех трех сообществ. Как и договоры, уставы являются актами первичного права. На основе норм первичного права приняты Судом и единогласно одобрены Советом два документа: сначала Правила процедуры, а позднее и Дополнительные правила процедуры. Процессуальное право сообществ не раз уточнялось и развивалось. В настоящее время действуют Правила процедуры Суда европейских сообществ, принятые 19 июня 1991 г. Они практически являются главным рабочим документом, которым руководствуется ныне Суд в своей повседневной деятельности.

Как сказано в учредительных договорах, Суд заседает в полном составе. Так действовал, в частности, Суд ЕОУС. Но уже после принятия Договора о слиянии соответствующие статьи Парижского и Римских договоров были изменены таким образом, чтобы допустить образование палат. Суду было предоставлено право создавать палаты из своих членов, по три или пять судей в каждой, "для проведения ряда предварительных мер по подготовке

судебного разбирательства или рассмотрения некоторых категорий дел в соответствии с процедурой, специально разработанной для этой цели" (ст. 165 Договора о ЕЭС). Действующий Регламент Суда говорит уже о палатах не как о неких возможных дополнительных структурах, а как о нормальной форме деятельности Суда: в соответствии с пунктом 2 статьи 165 Договора о ЕЭС, пунктом 2 статьи 32 Договора о ЕОУС и пунктом 2 статьи 137 Договора о Евратоме Суд образует палаты и распределяет между ними судей (ст. 9 Регламента Суда).

В настоящее время в Суде имеется две палаты по пять судей и четыре — по три судьи. Они работают регулярно и, как показывает практика, занимаются не только, да и, пожалуй, не столько предварительными мерами по подготовке судебного разбирательства, сколько рассмотрением дел.

День и час заседаний Суда назначает его председатель, а день и час заседаний палаты — председатель палаты. Суд или палата Суда могут проводить выездные заседания.

Распределение дел по палатам и назначение докладчика осуществляет председатель Суда. Он руководствуется критериями, которые самостоятельно вырабатывает Суд. Дела рассматриваются палатами на тех же началах, что и на пленарном заседании Суда.

Свои решения Суд принимает как на пленарных заседаниях, так и на заседаниях палат. В Маастрихтском договоре это положение уточняется: «Суд заседает в пленарных заседаниях, когда государства-члены или какой-либо институт Сообщества, участвующие в разбирательстве, просят об этом» (ст. 165). В отношении других категорий дел Суд не связан так жестко и может по своему усмотрению направить дело на рассмотрение в одну из своих палат.

В отличие не только от национальных судов, но и от судов международных организаций Суд европейских сообществ работает с применением такого количества языков, которого еще не знала история судопроизводства в мире. Это все языки государств-членов. Как сказано в правилах процедуры Суда, языками, на которых может вестись дело, являются

датский, голландский, английский, французский, немецкий, греческий, ирландский, итальянский, португальский и испанский (ст. 29).

Необходимо различать язык судебного разбирательства и внутренний рабочий язык Суда. Язык судебного разбирательства — это один из перечисленных выше официальных языков. Внутренним рабочим языком является французский. Он применяется в повседневной работе администрации Суда, на нем ведутся рабочие встречи и обсуждения судей и генеральных адвокатов.

Каждое дело рассматривается Судом на определенном языке. В принципе право выбора языка закреплено за истцом. Однако в тех случаях, когда ответчиком является государство-член, а также физическое или юридическое лицо, имеющее гражданство и соответственно регистрацию государства-члена, языком судебного разбирательства должен быть язык данного государства-члена. Если государство-член имеет несколько языков, выбор одного из них принадлежит истцу.

Процедура вынесения предварительных решений предусматривает, что языком судебного разбирательства является язык национального суда, обратившегося в Суд европейских сообществ. В кассационном судопроизводстве избирается язык, на котором шло разбирательство дела в Суде первой инстанции.

Исключения из установленных правил редки. По совместной просьбе обеих сторон Суд может дать согласие на применение иного языка, чем это должно было быть в соответствии с установленным порядком.

С точки зрения процедуры все дела, рассматриваемые Судом, можно разделить на две группы:

- 1) иски и кассационные жалобы;
- 2) предварительные решения.

За последние годы сложилось следующее соотношение между ними. В 1992 г. было 162 предварительных решения, 251 иск и 25 кассационных жалоб;

в 1996 году Суд европейских сообществ принял предварительных решений — 203, но зато рассмотрел всего 125 исков.

Рассмотрение исков и кассационных жалоб в Суде европейских сообществ производится в соответствии с учредительными договорами, Правилами процедуры и другими документами сообществ. Но каких-либо особенностей по сравнению с традиционной моделью судопроизводства, принятой во многих странах, в праве сообществ, в сущности, нет.

Процедура, установленная учредительными договорами, Правилами процедуры и другими официальными документами, не может изменяться самим Судом даже в деталях.

Судебное разбирательство в Суде подразделяется на две фазы: письменную и устную. Письменная фаза должна быть полностью завершена до начала устной. Что касается устного разбирательства то оно обязательно во всех случаях, за двумя исключениями. Во-первых, устное разбирательство отсутствует при рассмотрении кассационных жалоб на решения Суда первой инстанции. Во-вторых, стороны могут прийти к соглашению об отказе от устного разбирательства.

Правила процедуры устанавливают, что оригинал искового заявления должен быть подписан от имени стороны ее представителем или юристом. Оригинал заявления со всеми необходимыми приложениями представляется в Суд вместе с пятью копиями для Суда и копией для каждой стороны, участвующей в деле. Копии заверяются стороной, обращающейся в Суд. Институты сообществ дополнительно должны обеспечить в сроки, установленные Судом, перевод на языки всех материалов для разбирательства.

Исковое заявление должно, как правило, содержать следующие сведения: полное наименование и адрес истца; обозначение стороны, против которой предъявлен иск; предмет иска, а также обстоятельства и доказательства, его обосновывающие; просьба (требование) истца к Суду о судебной защите нарушенного права или правомерного интереса; в соответствующих случаях суть дополнительных доказательств, приведенных в поддержку иска. Исковое



заявление юридического лица, являющегося частным предприятием, должно, кроме того, содержать данные о регистрации или ином признании правом, а также заверенное соответствующим образом доказательство того, что юрист истца информирован о предоставленных ему полномочиях.

Еще одно существенное правило состоит в том, что исковое заявление должно быть как можно быстрее передано ответчику. После этого в течение месяца ответчик представляет возражения против иска. Этот документ должен содержать такие сведения: полное наименование и адрес ответчика; доказательства, основанные на фактических обстоятельствах и правовых аргументах; объект (требование) возражения, суть свидетельских показаний и иных дополнительных доказательств. Если для подачи возражений против иска потребуется дополнительное время, оно может быть предоставлено только председателем Суда.

Предварительное изучение дела может потребовать проведения дополнительных процессуальных действий. Они назначаются Судом после заслушивания генерального адвоката, а также после ознакомления с мнениями сторон. Суд вправе принять следующие меры: обязать стороны присутствовать лично; потребовать представления дополнительной информации и новых документов; потребовать подтверждения под присягой; провести проверку доклада эксперта; провести инспектирование места или предмета. Дополнительные процессуальные действия, назначенные Судом, могут быть предприняты им самим или поручены судье-докладчику. При проведении дополнительных процессуальных действий должен присутствовать генеральный адвокат. Сторонам предоставлено право присутствовать при проведении таких мер.

Суд вправе по собственной инициативе или по запросу одной из сторон и после заслушивания генерального адвоката предписать, чтобы определенные факты были подтверждены свидетелями. Стороны извещаются о том, когда свидетель будет давать показания перед Судом, и могут при этом присутствовать. После дачи основных показаний председатель Суда по

собственной инициативе или по ходатайству сторон может разрешить задавать свидетелю вопросы. Как правило, свидетель приносит присягу Суду. Освободить свидетеля от присяги может только Суд после заслушивания сторон.

Правила процедуры предусматривают, что после того как стадия письменного разбирательства полностью завершена, судья-докладчик представляет Суду свой предварительный доклад с рекомендациями о том, каким образом рассматривать данное дело. Судья-докладчик, в частности, дает рекомендации о необходимых дополнительных процессуальных действиях, а также о том, передавать ли дело пленарному заседанию Суда или одной из его палат. Суд затем принимает решение о последующих действиях.

Если следовать процедурным нормам, то устное разбирательство должно начинаться с заслушивания теперь уже основного доклада судьи-докладчика, в котором обобщаются факты, правовые нормы и доказательства. Но на практике такой доклад рассылается заранее и тем самым молчаливо признается заслушанным.

Устное разбирательство ведется председателем (Суда или палаты), который несет ответственность за его должное проведение. Председатель, а также другие судьи и генеральный адвокат вправе в ходе устного разбирательства задавать вопросы представителям, консультантам и юристам сторон. Стороны могут обращаться к Суду только через своего представителя, консультанта или юриста.

Генеральный адвокат представляет свое заключение устно в конце устного разбирательства. Это последний этап такого разбирательства. После выступления генерального адвоката председатель объявляет устное разбирательство законченным. Правила процедуры допускают исключения: если после выступления генерального адвоката Суд сочтет необходимым, то он вправе предписать проведение дополнительных мер по изучению обстоятельств дела или повторить прежнее расследование. Суд также может возобновить устное разбирательство.

Описанный выше порядок применяется в Суде европейских сообществ для рассмотрения прямых исков и кассационных жалоб на решения Суда первой инстанции. Иной порядок принят в отношении обращений национальных судов (предварительных решений). Он больше напоминает процессуальные правила рассмотрения дел в конституционных судах, существующих во многих государствах современного мира, в том числе в странах, входящих в европейские сообщества.

Инициатива здесь полностью принадлежит национальным судам. Они и только они направляют свои обращения в Суд европейских сообществ. Причем делается это, как правило, уже после начала судебного разбирательства по тому или иному делу.

Поскольку в государствах-членах действуют различные судебные системы, практика обращения национальных судов в Суд европейских сообществ достаточно разнообразна. Одни суды сопровождают свое обращение подробными приложениями с объяснением фактических и юридических обстоятельств дела, а порой предлагают собственное решение. Другие суды ограничиваются кратким вопросом, как бы полагая, что Суд европейских сообществ находится в курсе проблем правового развития в государствах-членах. Далеко не всегда национальные суды правильно интерпретируют само назначение предварительных решений и возможности Суда европейских сообществ.

В сущности, на Суд европейских сообществ возложена задача, сводящаяся к тому, чтобы дать толкование применяемому праву сообществ. И это делается не в общем виде, а строго в рамках, очерченных конкретным делом.

Рассмотрение обращений национальных судов в Суде европейских сообществ с этих позиций может расцениваться как процесс в процессе, своего рода промежуточный процесс.

Процессуальные правила, касающиеся рассмотрения дел в преюдициальном порядке, имеют свои особенности. Установлены иные сроки:

после представления обращения в Суд европейских сообществ стороны, государства и институты должны направить свои заявления или письменные замечания в течение двух месяцев. Действуют упрощенные правила перевода материалов. Решая вопросы о представительстве и присутствии сторон на своих заседаниях, Суд европейских сообществ принимает во внимание процессуальные нормы, на базе которых происходит разбирательство дела в соответствующем национальном суде.

Влияние традиций и технологии общего права на Суд европейских сообществ определенно сказывается в том, что тогда, когда вопрос, заданный ему при рассмотрении дела в преюдициальном порядке, повторяет в основном вопрос, по которому Суд уже вынес предварительное решение, он после извещения об этом национального суда, от которого поступило обращение, а также заслушивания или получения замечаний от сторон, государств-членов и институтов сообществ и после заслушивания генерального адвоката вправе обоснованным образом сослаться в своем решении на прежнее суждение.

Важной чертой деятельности Суда европейских сообществ является правило, согласно которому его решения принимаются от имени всего состава судей, участвовавших в рассмотрении дела. Регламент Суда не признает возможности формулирования особого мнения судьи, а тем более опубликования такого мнения.

В последние годы через Суд ежегодно проходит около 300 дел. Средняя продолжительность рассмотрения дела в Суде в 1994 г. составила 20,8 месяца для исков всех видов и 18 месяцев для вынесения предварительных решений. При этом Суду удалось добиться сокращения сроков разбирательства дел.

## 5. Судебные решения

Правила процедуры предъявляют строгие формальные требования к решению Суда европейских сообществ. В нем наряду с указанием на то, что это есть решение Суда, должны быть приведены следующие данные: дата поступления дела, фамилии председательствовавшего и судей, участвовавших в разбирательстве дела, фамилия генерального адвоката, фамилия канцлера,

описание сторон, фамилии их представителей, консультантов и юристов, изложение иска или обращения за предварительным решением, запись о том, что генеральный адвокат был заслушан, обобщение фактов, основания для принятия решения, постановляющая часть решения, включая решение об оплате судебных издержек.

Решение принимается на открытом заседании Суда. Стороны должны быть приглашены и извещены о дате и месте заседания. Оригинал решения, подписанный председателем, судьями, участвовавшими в рассмотрении дела, и канцлером, запечатывается и передается на хранение в канцелярию. Стороны получают заверенную копию решения. Канцлер отмечает на оригинале решения дату его рассылки сторонам. На канцлера возложена обязанность публикации решений, принятых Судом.

Решение Суда европейских сообществ вступает в силу в день его рассылки сторонам.

Решения Суда европейских сообществ обязательны как для сторон, участвовавших в разбирательстве исков, так и для национального суда, обратившегося за предварительным решением. Приведение в исполнение решений Суда определено условиями учредительных договоров. Как сказано в Договоре о ЕЭС, принудительное исполнение осуществляется в соответствии с гражданско-процессуальными нормами того государства, на территории которого оно имеет место (ст.192).

Если положение об обязательном характере решений Суда европейских сообществ по искам с теоретической точки зрения не вызывает сомнений, то по отношению к предварительным решениям такие сомнения вполне возможны. Но интересы укрепления правопорядка сообществ прямо диктуют необходимость того, чтобы предварительные решения Суда воспринимались национальными судами в качестве не только общего руководства, исходной позиции, своего рода «ключа» для рассмотрения конкретного дела, но и правового акта, который они обязаны строго выполнять.

Суд европейских сообществ осуществляет свою деятельность в условиях, при которых в принципе есть два правопорядка, сохраняющих свои особенности: правопорядок сообществ и правопорядок государств-членов. И они не просто соседствуют или сопрягаются друг с другом, а оказывают друг на друга заметное влияние.

Повышению роли Суда европейских сообществ способствовали положения Маастрихтского договора. В новой редакции статьи 171 сказано о том, что государство-член обязано принимать все необходимые меры для выполнения решения Суда по поводу нарушения этим государством обязательств, вытекающих из Договора. Если Комиссия сочтет, что такие меры не приняты, она, после предоставления государству возможности дать свои замечания, издает обоснованное заключение, определяющее пункты, по которым это государство не выполнило решение Суда.

Если это государство не принимает необходимых мер по решению Суда в срок, установленный Комиссией, последняя может передать дело в Суд. Поступая таким образом, она определяет единовременную сумму или размер штрафа, подлежащие уплате государством-членом, которые она считает уместными в данных обстоятельствах. Если Суд находит, что государство-член не выполнило его решения, он может наложить на это государство обязательство уплатить единовременную сумму или штраф.

Надо сказать, что в принципе решения Суда европейских сообществ выполняются относительно неплохо. Это прежде всего предопределяется авторитетом, приобретенным Судом, его общей достаточно высокой правовой культурой. Тем не менее вопрос об исполнении решений Суда отнюдь не снят с повестки дня. На, казалось бы, достаточно позитивном общем фоне были и остаются свои проблемы. Европарламент в постановлении от 13 февраля 1996 г. выразил даже свое осуждение случаев невыполнения государствами-членами решений Суда европейских сообществ.

Европарламент высказался и по поводу предварительных решений. Он обратил внимание на неравномерность их использования в практике государств-членов.

## Заключение

В заключении необходимо сделать ряд выводов:

Понятие источника права в общей теории государства и права является достаточно сложным. Оно приобретает определенную специфику в силу противоречивой природы правовой системы Европейского Союза;

В систему источников первичного права входят три учредительных договора, а также некоторые другие акты, являющиеся приложениями к ним. Эти договоры по происхождению являются международно-правовыми, но в силу сложившейся традиции и практики Суда ЕС имеют прямое действие на всей территории Союза, что фактически превращает их в его «конституцию»;

Акты вторичного права определяются в учредительных документах, и не могут им противоречить. Образно весь этот массив источников называют «законодательством» ЕС, однако этот термин используется в материальном смысле: нет разделения на формальный закон и подзаконный акт. Также периодически появляются специфические акты *sui generis*, которые вносят нестабильность в, казалось бы, четкую систему источников вторичного права. Это только несколько из множества существенных проблем, связанных с источниками вторичного права. Эти проблемы должны быть разрешены, поэтому изучение системы источников вторичного права представляет, по моему мнению, наибольшую актуальность на данный момент.

С изменением источников вторичного права не возникает никаких проблем, так как достаточно принять более поздний акт соответствующим институтом Союза. Сложности возникают при попытке изменения источников первичного права Союза, то есть учредительных документов. Основными способами их изменения являются: прямое изменение, изменение толкования их норм, пересмотр системы источников первичного права;

Для прямого изменения учредительных договоров, ими самими определена достаточно сложная и длительная процедура, в чем-то схожая с порядком изменения «классических» международных договоров, но имеющая свои специфические особенности. При попытке преодоления данной



процедуры (принятия «классического» международного договора) возникают достаточно серьезные правовые последствия – нормы этого договора будут иметь меньшую юридическую силу, чем учредительные договоры и даже акты вторичного права. В этом очень четко прослеживается стабильность системы источников права ЕС, защита ее от неправомерного вмешательства;

Процедура прямого изменения норм учредительных договоров является достаточно сложной и долгой, она не способна адекватно реагировать на быстро меняющиеся условия окружающего мира, поэтому в рамках Союза существует косвенный способ изменения учредительных договоров – изменения толкования их норм. Этим толкованием занимается Суд Европейского Союза. В вопросе изменения учредительных договоров ему принадлежит ведущая роль, он создает «живую» «конституцию» Союза. Фактически учредительные договоры – это то, что скажет о них Суд ЕС.

На некоторых этапах интеграции для внесения изменений в учредительные договоры не хватает перечисленных двух способов. Это происходит на так называемом новом витке интеграции, на новом этапе консолидации стран Европейского Союза. В данных случаях страны-участницы вынуждены пересмотреть всю систему источников первичного права, чтобы подчеркнуть важность происходящих событий. Таким пересмотром должна была стать провалившаяся Конституция ЕС 2004 г. Но, не смотря на этот провал, Европейский Союз с помощью Лиссабонского договора смог видоизмениться, смог получить жизненно необходимые преобразования, и предстать перед всем миром как единое политическое целое.