СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1 ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ КОМИССИИ 6

ГЛАВА 2 СОСТАВ КОМИССИИ 15

ГЛАВА 3 ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА КОМИССИИ 24

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 31

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 33

# ВВЕДЕНИЕ

Под влиянием интеграционных тенденций все больше стран планеты в добровольном порядке соглашаются на ограничение собственного суверенитета, передачу суверенных прав в компетенцию наднациональных (надгосударственных) образований международного характера. В результате происходит упадок классической концепции суверенного государства. Это порождает новую форму межправительственного взаимодействия, которая ограничивает возможности управления обществом со стороны отдельных государств в пользу управления, осуществляемого совместно и при соответствующем распределении полномочий. В данном процессе федерализации межгосударственных отношений самый богатый опыт имеет ЕС.

ЕС изначально был основан на верховенстве закона и демократии. Поэтому его особенность в том, что союз не является новым государством взамен существующих, его нельзя сравнить и с другими международными организациями. Т.е. историческое разнообразие стран, регионов и культур должно быть сохранено. Эта цель четко зафиксирована в положениях Договора о ЕС. Принцип субсидиарности играет первостепенную роль в этой политике. Следуя этому принципу, ЕС берет на себя решение только тех задач, которые оно может урегулировать лучше, чем национальные и местные органы власти государств-членов. Также данный принцип был обозначен договором в качестве высшего требования, которым должно руководствоваться Сообщество в достижении целей ЕС. Договор гласит: «Цели Союза будут достигнуты в соответствии с положениями настоящего договора,…через уважение принципа субсидиарности…». Таким образом, страны-члены ЕС делегируют суверенитет общим институтам, представляющим интересы Союза как единого целого в вопросах, представляющих общий интерес. Все решения и процедуры вытекают из основных договоров, ратифицированных странами-членами.

Существуют пять институтов, которые собственно и осуществляют руководство ЕС, исполняя при этом свою конкретную роль:

Европейский парламент (избираемый народами стран-членов);

Европейский Совет (состоящий из правительств стран-членов);

Европейская Комиссия (движущая сила и исполнительный орган);

Суд (соблюдение закона);

Палата аудиторов (надлежащее и законное управление бюджетом ЕС).

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

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

Подобная терминология явно устарела после создания Европейского Союза и превращения Комиссии в один из институтов Союза в целом. Хотя (в отличие от Совета) специального решения о переименовании Комиссии не принималось, с учетом новых реалий сейчас для ее наименования широко используется термин «Европейская комиссия».

В частности, согласно официальному тексту Хартии Европейского Союза об основных правах, именно Европейская комиссия совместно с Европейским парламентом и Советом Европейского Союза выступает в качестве одного из ее авторов.

В данной работе будут рассмотрены проблемы, касающиеся Комиссии ЕС и сделана попытка достигнуть главной цели – дать характеристику Комиссии как одного из важнейших органов ЕС.

# ГЛАВА 1 ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ КОМИССИИ

Комиссия является институтом Союза, выполняющим исполнительно-распорядительные функции, она обладает также некоторыми контрольными полномочиями и играет значительную роль в правотворчестве Союза. Комиссия — постоянно действующий орган (заседания проходят еженедельно), состоящий из независимых международных чиновников, какими являются члены Комиссии и служащие ее департаментов. Комиссия состоит из 20 членов, включая Председателя, назначаемых на пятилетний срок.

В настоящее время среди них должно быть не менее одного и не более двух граждан каждого государства-члена (ст. 213 Договора о ЕС). На практике по два члена Комиссии назначаются от 5 крупнейших стран ЕС: Великобритании, Германии, Испании, Италии и Франции.

В связи с расширением Европейского Союза Ниццкий договор 2001 г. несколько изменил указанный порядок. С 1 января 2005 г. состав Комиссии б формируется на базе принципа «одно государство — один член Комиссии» (привилегии для крупнейших стран ЕС отменяются).

Однако после того, как число государств-членов Союза достигнет 27, количественный рост Комиссии прекратится, а граждане разных стран ЕС будут занимать посты в этом органе в порядке ротации.

Назначение Комиссии происходит согласно специальной процедуре. Сначала выдвигается кандидатура Председателя Комиссии по общему согласию между правительствами государств-членов и с согласия Европейского парламента. Затем с согласия кандидата в Председатели Комиссии формируется общий список кандидатов в члены Комиссии. После этого должен получить одобрение (инвеституру) в Европейском парламенте список остальных будущих членов Комиссии. Завершающей стадией этой процедуры является утверждение всего состава Комиссии правительствами государств-членов.

В данный порядок в 2001 г. был внесен ряд существенных изменений. Согласно новой редакции ст.214, утвержденной Ниццким договором, весь состав Комиссии, включая Председателя, назначается Советом Европейского Союза. При этом государства-члены утрачивают право вето, так как назначение Комиссии будет утверждаться квалифицированным большинством Совета. Полномочия Европейского парламента по утверждению Комиссии и ее Председателя сохранены в полном объеме.

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

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

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

1. Выдвижение кандидата на пост Председателя Комиссии.

В настоящее время оно осуществляется правительствами государств-членов по общему согласию.

2. Утверждение Председателя Европейским парламентом

Перед тем как дать свое согласие, Европарламент заслушивает политическую программу кандидата в Председатели («политические ориентиры»), по которой парламентарии проводят дебаты, а затем выносят свой вердикт (ст. 32 внутреннего регламента Европарламента).

Последний может быть и отрицательным: в случае отказа Парламента в инвеституре процесс формирования Комиссии возвращается к первому этапу.

3. Подбор кандидатов на посты остальных членов Комиссии. Этот этап и соответствующие действия, которые в государствах обычно называют формированием «кабинета», осуществляются в настоящее время совместно (по общему согласию) Председателем и правительствами государств-членов.

Кандидатов в комиссары, как правило, выдвигают сами государства (одного или двух, в зависимости от национальной квоты). Ниццкий договор возвел этот обычай в норму права: согласно новой редакции ст. 214 перечень кандидатов в члены Комиссии формируется «в соответствии с предложениями каждого государства-члена».

В настоящее время, однако, ни один человек не может стать членом Комиссии, если против этого возражает Председатель, утвержденный на свой пост Европарламентом.

При подборе кандидатур учитываются не только квоты, но и деловые качества будущего комиссара. Уже на этом этапе принимают во внимание, чем будет заниматься он в Комиссии. Другими словами, подобно национальным правительствам, речь идет о подборе владельцев определенных «портфелей»: комиссара по внутренним делам, комиссара по внешним сношениям и т.д.

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

4. Вотум доверия Комиссии в целом со стороны Европейского парламента.

После завершения подбора кандидатур уже весь «кабинет» поступает на утверждение Европарламенту. Однако еще ранее, до того как вынести вотум доверия Комиссии или отказать в таковом, парламентские комиссии заслушивают каждого кандидата в комиссары в отдельности

Затем уже утвержденный Председатель Комиссии представляет членов своего будущего «кабинета» на пленарном заседании и оглашает перед Европарламентом программу работы Комиссии (ст. 33 внутреннего регламента Европарламента).

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

В этой связи нельзя исключить ситуацию, когда представительный орган Союза не одобрит состав Комиссии, представленный утвержденным им же Председателем. В таком случае процедура возвращается на предыдущий этап.

5. Назначение Председателя и других членов Комиссии. После того как Комиссия в целом получила парламентскую инвеституру, все ее члены назначаются правительствами государств-членов по общему согласию.

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

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

Состав Комиссии в конечном счете призван отражать волю народов отдельных стран ЕС, выражаемую через национальные правительства, и волю населения всего Европейского Союза, представителем которой выступает Европарламент. Правительства государств-членов более не могут самостоятельно формировать «правительство» ЕС, но и Парламент Союза сам это сделать не вправе.

Однако в действующей системе присутствует серьезный «дефект», негативное значение которого возрастает по мере расширения Европейского Союза. Правом вето при формировании Комиссии обладают ныне не только Европарламент и национальные правительства, вместе взятые, но и каждое государство-член в отдельности.

Требование «общего согласия» при выдвижении кандидатов в члены Комиссии подразумевает, что любое государство ЕС в лице своего правительства может противопоставить свои частные интересы интересам всех остальных государств и общим интересам Союза.

С учетом сказанного Ниццкий договор 2001 г. внес существенные изменения в порядок формирования Комиссии. Новая процедура была использован в 2004 г. (когда истек срок полномочий предыдущей Комиссии).

Принципиальных изменений два:

—на первом, третьем и пятом этапах полномочия по выдвижению, кандидатов и назначению членов Комиссии, которые ранее осуществляли непосредственно правительства государств-членов, переходят к Совету Европейского Союза.

С политической точки зрения данное изменение, однако, не является столь существенным, так как Совет по своему составу — орган межправительственный. То, что правительства ранее делали непосредственно, теперь они будут делать через своих представителей в одном из институтов ЕС — Совете;

—Совет на всех этапах должен принимать решения квалифицированным большинством. Это означает, что государства теряют право вето — Председатель и члены Комиссии могут быть назначены вопреки воле отдельных стран-участниц.

Порядок формирования Комиссии претерпел существенные изменения с созданием Европейского Союза. Назначение Председателя и членов Комиссии осуществляется государствами — членами Европейского Союза. Встречающееся иногда утверждение, что назначение производится Советом, неправиль­но. Конечно, организационные структуры Совета могут быть использованы при решении данного вопроса, но тем не менее формально решение выносит не Совет. Назначение производится на основе соглашения между государствами-членами и только при условии достижения консенсуса. Кандидатуры на замещение мест в Комиссии предлагаются государствами-чле­нами. Всего по состоянию на конец 1999 г. в Комиссию входило 20 членов. Пять государств: Великобритания, Германия, Испания, Италия и Франция — имели по два места, а остальные 10 — по одному месту. В названное число членов Комиссии входит и ее Председатель.

В соответствии с Договором о Европейском Союзе формированию всего состава Комиссии должно предшествовать достижение соглашения по кандидатуре Председателя Комиссии. Практика подтверждает, что даже возражение одного из государств — членов Союза против выдвинутой кандидатуры исключает возможность назначения (так было, например, в 1994 г. в отношении кандидатуры бельгийского премьер-министра Деана). Выдвинутая кандидатура представляется на одобрение Европейскому парламенту. Одобренный Парламентом кандидат совместно с правительствами государств-членов участвует в подборе кандидатур, предлагаемых к назначению в состав членов Комиссии. Выдвинутые таким образом кандидаты совместно с Председателем уже в качестве коллегиального органа представляются Парламенту, который должен вынести свое суждение. В случае одобрения со стороны представительного органа правительства государств-членов с их общего согласия производят официальное назначение Комиссии, и она приступает к исполнению своих обязанностей.

Председатель и члены Комиссии должны удовлетворять целому ряду требований. Прежде всего все они должны состоять в гражданстве Европейского Союза. Каждое государство — член Союза должно быть представлено не менее, чем одним, и не более, чем двумя своими гражданами. Эти последние должны обладать высокой профессиональной квалификацией, практическим опытом и осуществлять свои функции исключительно в интересах Сообществ и Союза. В этих целях при подборе кандидатов в состав Комиссии особое внимание придается подтверждению независимости этих кандидатов, которые не могут и не должны получать указаний от своего правительства или действовать в соответствии с инструкциями своего правительства. Конечно, на практике такая абсолютная и пол­ная независимость членов Комиссии недостижима, тем более что возможность нового назначения по истечении срока полномочий зависит прежде всего от национального правительства. Тем не менее во всей своей деятельности члены Комиссии обязаны руководствоваться интересами интеграционных объединений и обеспечивать достижение тех целей и задач, которые сформулированы в учредительных договорах. Члены Комиссии, или, как они зачастую именуются, комиссары, должны воздерживаться от совершения каких бы то ни было актов и действий, противоречащих характеру исполняемых ими обязанностей. Внутренний Регламент Комиссии делает особый упор на добропорядочное и скромное поведение и подтверждает несовместимость этого поста с другими оплачиваемыми или даже неоплачиваемыми должностями. Честность и добропорядочность вменяется в обязанность членам Комиссии не только в период официального исполнения ими должностных обязанностей, но и по уходу в отставку. Нарушение этих обязательств, констатируемое Судом ЕС, к которому могут обратиться Совет или Комиссия, может влечь за собой принудительную отставку члена Комиссии или лишение его права на . пенсию или на иные льготы и привилегии, связанные с осуществлением этой должности (речь идет, в частности, о некоторой разновидности судебного иммунитета).

Подтверждением высокого профессионализма чаще всего на практике служит предшествующая карьера назначаемого члена Комиссии. По общему правилу места в Комиссии занимают бывшие главы национальных правительств и бывшие министры, имеющие значительный опыт политического руководства и административного управления. Увы, конечно, далеко не всегда соответствующий опыт является гарантией должной квалификации либо соблюдения правил добропорядочного управления. Политический кризис, разразившийся в марте 1999 г. и связанный с целой серией скандальных разоблачений деятельности отдельных членов Комиссии, вызвавший в конечном счете ее коллективную отставку, показал, что соответствующие обязательства выполняются отнюдь не всеми членами Комиссии в полном соответствии с требованиями учредительных актов. Достаточно напомнить, что, например, Эдит Крессон, являвшаяся комиссаром, ответственным за людские ресурсы, и занимавшая в прошлом пост премьер-министра Франции, была обвинена в финансовых злоупотреблениях (что, впрочем, не было подтверждено официально) и неопрарданном фаворитизме. (Ее личный дантист был назначен советником комиссара, хотя ни по своей квалификации, ни по роду деятельности никаким опытом в сфере управления людскими ресурсами не обладал. Зато он регулярно получал более чем высокую заработную плату из казны Европейских сообществ.).

Комиссия и ее члены назначаются сроком на 5 лет. Досрочная вакансия замещается в том же порядке, в каком производится назначение членов Комиссии при ее формировании. Вновь назначенный член Комиссии исполняет свои обязанности вплоть до истечения общего срока полномочий данного состава ЕК. Вакансия может иметь место в случае болезни или смерти члена Комиссии, при добровольной отставке и сложении полномочий, а также в результате принудительной отставки. Решение о принудительной отставке, связанное с нарушением обязанностей члена Комиссии, принимается Судом ЕС, действующим по предложению Совета или Комиссии.

Каждый член Комиссии возглавляет определенное направление деятельности и руководит работой соответствующих административных служб. Член Комиссии имеет свой собственный аппарат, образующий его кабинет, члены которого подбираются и назначаются лично самим комиссаром по его усмотрению. Однако такого рода назначения не должны проти­воречить ни критериям профессиональной квалификации, ни требованиям морали.

Уходящий в отставку член Комиссии может быть назначен повторно. В истории ЕС примеров этого довольно много. Известны также и случаи, когда прежний Председатель по завершении своих полномочий становился членом Комиссии. Преемственность состава — обычное правило функциониро­вания Комиссии. Однако после кризиса 1999 г. только четверо из прежнего состава Европейской Комиссии были назначены на новый срок.

# ГЛАВА 2 СОСТАВ КОМИССИИ

Ранее в состав Комиссии входили 20 членов, включая Председателя. Все они, естественно, должны были быть гражданами Европейского Союза. В то же время Договор о ЕС устанавливал дополнительно квоты для отдельных государств-членов: в Комиссию должны входить как минимум один гражданин от каждой страны, но не более двух (ст. 213).

На практике два гражданина в Комиссию входили от пяти крупнейших государств-членов: Великобритании, Германии, Испании, Италии и Франции (т.е. вместе 10 человек). Остальные государства-члены были представлены одним гражданином (также 10 человек).

Подобная система квот вызывала серьезную критику, поскольку сильно затрудняла распределение должностных обязанностей («портфелей») между отдельными членами Комиссии. Уже тогда это сделать нелегко. Тем сложнее это теперь, когда в Европейский Союз вошли еще 10 стран, а Комиссия, соответственно разраслась.

В этой связи Ниццкий договор предпринял реформу количественного состава Комиссии, которая проводится в два этапа:

а) с 1 января 2005 г., т.е. когда приступил к работе новый состав Комиссии, в нее входят по одному гражданину от каждого государства. Привилегии для крупных стран отменяются. При предыдущем числе стран, входящих в Союз, Комиссия при таком раскладе насчитывала бы 15 человек. Вступление нового государства в Союз увеличивает его до 16 и т.д.;

б) количественный рост Комиссии будет продолжаться максимум до 26 человек, т.е. до тех пор, пока в Союз не вступит 27-е государство.

С этого момента места в Комиссии будут распределяться между отдельными государствами на основе ротации (например, первые пять лет — гражданин Нидерландов, следующие пять лет — гражданин Бельгии и т.д.). Правила ротации должен установить Совет, что пока еще не сделано.

Несмотря на существование национальных квот, в отличие от Совета и аналогично Европарламенту члены Комиссии не являются представителями государств-членов, а рассматриваются как представители «общих интересов Сообщества» (ст. 213 ДЕС).

Согласно той же статье все лица назначаются в состав Комиссии «с учетом их общей компетентности», а их «независимость не должна вызывать сомнений».

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

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

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

Любой член или бывший член Комиссии, который нарушил эти правила, может быть привлечен к ответственности перед Судом Европейских сообществ, а загем и перед национальными судами (в случае возбуждения уголовного дела по факту коррупции). Например, когда бывший член Комиссии М. Бангеман после своей отставки в 1999 г. принял предложение войти в административный совет компании «Телефоника», Совет Европейского Союза возбудил против него производство в суде. Дело было прекращено, поскольку ответчик предпочел отказаться от этой должности и не подвергаться, тем самым, судебному преследованию.

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

Каждый комиссар, таким образом, не только несет коллегиальную ответственность вместе с Комиссией, но также есть должностное лицо, индивидуально ответственное за порученную ему отрасль управления.

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

Комиссия — орган постоянно действующий. Как и в национальном правительстве, основными формами ее работы выступают: во-первых, заседания в полном составе;

во-вторых, индивидуальная работа членов Комиссии в рамках подведомственной им сферы управления;

в-третьих, деятельность рабочих групп, создаваемых Председателем из нескольких комиссаров для решения межотраслевых проблем; в-четвертых, деятельность генеральных директоратов, служб и других подразделений.

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

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

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

На практике при подготовке большинства решений Комиссия в лице Председателя, других членов либо уполномоченных должностных лиц проводит предварительные консультации с другими институтами, государствами-членами и представителями гражданского общества. Особенно широко эта практика используется при подготовке законопроектов, вносимых Комиссией в Европарламент и Совет. Последние обычно публикуются в Официальном журнале Европейских сообществ и специальном бюллетене Комиссии.

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

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

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

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

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

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

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

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

В этом случае проект, который предварительно одобрен соответствующим генеральным директоратом и, при необходимости, юридической службой, рассылается всем членам Комиссии с указанием срока для представления замечаний.

Решение считается принятым Комиссией, если ни один из ее членов до окончания установленного срока не представил своих возражений (ст. 12 ВР);

Комиссия при сохранении за собой полномочий по контролю может наделять правом принимать отдельные решений комиссаров и даже генеральных директоров или начальников служб (ст. 13 и 14 ВР).

В настоящее время Комиссия осуществляет реформирование и модернизацию своей работы, для чего в ее структуре введена специальная должность заместителя председателя по административной реформе. Данная реформа призвана ускорить подготовку и принятие необходимых решений, уменьшить бюрократизм и создать условия для эффективной реализации Комиссией возложенных на нее полномочий

Комиссия является коллегиальным органом. Соответственно ее решения выносятся на коллективной основе, причем позиция, которую занимал тот или иной комиссар, не подлежит разглашению и не может быть предметом публичного особого мнения. Заседания Комиссии проводятся еженедельно, решения принимаются большинством голосов и выносятся от имени всей Комиссии.

Внутренний регламент Комиссии предусматривает возможность письменной процедуры, когда решения принимаются путем опроса членов Комиссии вне зала заседаний. Однако такое решение может быть вынесено только в случае полного согласия всех членов Комиссии. Возражение хотя бы одного из комиссаров против применения этой процедуры исключает возможность ее использования для решения данного конкретного вопроса. Досье для рассмотрения на заседании Комиссии представляет тот из комиссаров, к основному профилю деятельности которого относится принимаемое решение. Процесс подготовки и согласования проекта решения Комиссии предполагает в обязательном порядке проведение еженедельных совещаний руководителей личных кабинетов комиссаров. В ходе такого рода собраний они констатируют наличие (или отсутствие) согласия по рассматриваемому вопросу и, при необхо­димости, принимают меры для отыскания максимально приемлемой компромиссной формулы.

Особо важную роль в руководстве работы Комиссии играет ее Председатель. Маастрихтский и особенно Амстердамский договоры включили ряд положений, направленных на повышение роли руководителя Комиссии. В первую очередь это нашло свое отражение в особой процедуре назначения председателя и признании необходимости участия намеченного кандидата на пост председателя в формировании всей Комиссии в целом.

Согласно ст. 163 (н.н. ст. 219) Договора о ЕС в редакции Амстердамского договора Комиссия осуществляет свои функции в соответствии с политическими ориентирами, устанавливаемыми ее Председателем. Эта новая формула несомненно повышает статус председателя коллегии и весьма отчетливо устанавливает иерархическое подчинение членов Комиссии установкам и указаниям ее Председателя. Глава Комиссии распределяет функции и обязанности между членами Комиссии, сохраняя возможность пересматривать это распределение обязанностей. Он координирует и направляет деятельность комиссаров, председательствует на -заседаниях коллегии, определяет ее повестку дня, подписывает вместе с Генеральным секретарем Комиссии ее протоколы, а равно документы, одобренные на заседаниях Комиссии. Значимость поста Председателя Комиссии подчеркивается также тем обстоятельством, что он является ex officio членом Европейского Совета и принимает участие в совещаниях на уровне "большой восьмерки", объединяющей руководителей государств и правительств наиболее высокоразвитых в экономическом отношении стран мира. Непосредственно под руководством Председателя работает Генеральный секретарь Комиссии и его аппарат. В его непосредственном подчинении находится также юридическая служба Комиссии — одно из важнейших подразделений аппарата Сообществ. Виза юридической службы обязательна для проектов всех решений, выносимых Комиссией. Кроме того, юридическая служба представляет Комиссию в Суде ЕС и в сношениях с юридическими службами других институтов.

Совершенно очевидно, что последовательное соблюдение принципа коллегиальности не означает коллективного решения всех вопросов, связанных с текущим операциональным управлением. Действующие правовые предписания предусматривают возможность делегирования Комиссией и каждым из ее членов в отдельности их полномочий в области администра­тивного управления непосредственно генеральным департаментам, находящимся в их подчинении. Правомерность такой передачи полномочий была подтверждена решениями Суда ЕС, признавшего, что это правило неотъемлемо присуще самому принципу организации работы Комиссии. Вместе с тем Суд сохранил за собой право контроля над решениями о передаче полномочий с тем, чтобы это делегирование полномочий не выходило за рамки обеспечения элементарных мер по управлению текущими делами.

Комиссия наделена правом создания необходимых для ее функционирования вспомогательных органов и агентств специализированного характера, которым также могут делегироваться некоторые из полномочий, принадлежащих Комиссии. Такого рода делегирование прав должно носить четкий и строго определенный характер и не предусматривать передачу дискреционной власти или полномочий. Согласно внутреннему Регламенту все административные службы образуют единый административный корпус, находящийся под руковод­ством Комиссии; Координацию деятельности служб осуществляет Генеральный секретарь Комиссии, который обеспечивает соблюдение правил внутреннего распорядка и процедуры представления документов в Комиссию. Он равно удостоверяет их подлинность и обеспечивает их опубликование.

Комиссия — один из наиболее активно работающих институтов Сообществ и Союза. Например, в 1998 г. Комиссия провела 47 заседаний. Она одобрила и передала другим институтам и органам 576 предложений, рекомендаций и проектов нормативно-правовых актов. Непосредственно Комиссией было одобрено 230 регламентов, 63 директивы, 271 решение и 5 рекомендаций. Комиссия опубликовала в том же году 293 коммюнике, меморандума и доклада.

На службе в административном аппарате, подчиненном Комиссии, в 1998 г. было занято 16 344 штатных сотрудника и 750 сотрудников, занятых на временной основе и работающих по контракту. Кроме того, около 1650 человек было занято в различных исследовательских подразделениях, свыше 500 — в службах, занятых публикацией официальных материалов, и в некоторых других специализированных агентствах и органах.

В соответствии с документами, одобренными при подготовке и подписании Амстердамского договора, наметилась определенная реформа и перестройка работы Комиссии. Согласно приложенному к Договору о Европейском Союзе и Договору о Сообществах Протоколу об институтах предусматривается с момента расширения Союза переход к новым нормам представительства в Комиссии. В соответствии с этим правилом каждое государство — член Союза отныне представлено в Комиссии только одним членом. Это нововведение должно сопровождаться пересмотром числа взвешенных голосов, которым обладает каждое государство-член в случае применения принципа голосования квалифицированным большинством в Совете.

Сама Комиссия в своих документах высказалась за сокращение ее численного состава и прежде всего числа комиссаров, возглавляющих непосредственно те или иные сферы управления. В случае принятия этой рекомендации Комиссии, она будет включать не только комиссаров, ведающих вопросами управления, но и комиссаров без портфелей. Комиссия высказалась также за более четкое определение функций и полномочий вице-председателей Комиссии. Однако никаких конкретных и определенных предложений на этот счет сделано не было. Трудности, возникшие весной 1999 г. и связанные с досрочной отставкой Комиссии, несколько затормозили процесс пересмотра ее структуры и порядка функционирования.

# ГЛАВА 3 ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА КОМИССИИ

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

Руководит работой Комиссии Председатель, которому помогают его заместители. Следующий уровень образуют комиссары, ответственные за отдельные сферы управления. Комиссары, а в ряде случаев непосредственно Председатель и его заместители направляют работу генеральных директоратов (всего их 26), которые созданы по отраслевому признаку и которые по своим задачам и статусу похожи на правительственные министерства и ведомства:

Генеральные директораты подразделяются на директораты, а директораты — на отделы. Заместителями членов Комиссии являются генеральные директора соответствующих отраслевых гене­ральных директоратов.

Членам Комиссии в их деятельности помогают помощники членов Комиссии. Каждый член Комиссии имеет свой личный персонал — Кабинет, состоящий из помощников. Связь между комиссаром и его генеральным директором носит, таким образом, двусторонний характер.

Кроме генеральных директоратов в структуре Комиссии существуют и другие департаменты, в том числе и юридическая служба. Должностные лица и иной персонал департаментов Комиссии по своему правовому статусу являются международными чиновниками.

Деятельность Комиссии и ее департаментов обеспечивается Генеральным секретариатом.

Председатель Комиссии является ключевой фигурой в политической жизни объединения государств. За все время функционирования Комиссии сменилось 10 Председателей Комиссии — от первого Председателя Хальтера Хальштайна до нынешнего Председателя Романо Проди. Кресло Председателя — ответственный пост, предъявляющий высокие требования к профессиональным и личным качествам занимающего его лица.

В последнее время наблюдается постепенное расширение юридических полномочий и фактического влияния Председателя на работу Комиссии и других органов Союза в целом. Новым шагом в этом направлении стал Ниццкий договор 2001 г. В соответствии с последним (новая редакция ст. 217 Договора о ЕС) Председатель единолично определяет внутреннюю организацию Комиссии, распределяет и перераспределяет должностные обязанности между ее чле­нами. С согласия Комиссии в целом Председатель уполномочен назначать себе заместителей (вице-председателей), а также требовать досрочного прекращения полномочий любого из рядовых членов Комиссии. Последний в этом случае обязан уйти в отставку.

Комиссия — «хранитель» Сообществ, действующий на постоянной основе исполнительный орган Союза. Уместным является сопоставление Комиссии с правительством государств-членов, а Председателя Комиссии с главой правительства. Правда, их функции несколько шире и разнообразнее, чем при классическом разделении властей.

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

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

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

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

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

Начиная с 1999 г. Председатель не только назначается отдельно от остальных членов Комиссии на весь срок ее полномочий (пять лет), но и подлежит специальному вотуму доверия со стороны Европарламента. Одновременно он приобрел право решающего голоса в подборе кандидатур на должности остальных членов Комиссии как своего будущего «кабинета» (раньше с ним только консультировались).

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

определяет «политические ориентиры» всей работы Комиссии (право Председателя осуществлять политическое руководство Комиссии впервые было признано Амстердамским договором 1997 г. посредством поправки ст. 219 Договора о ЕС, т.е. оно действует уже в настоящее время);

устанавливает «внутреннюю организацию» Комиссии, т.е. единолично решает вопросы построения системы генеральных директоратов и других департаментов Комиссии, их функции и полномочия;

распределяет обязанности между членами Комиссии с правом в любой момент изменять их. Таким образом, круг должностных функций и ответственности рядовых комиссаров, а равно заместителей ставится в зависимость от единоличного решения Председателя. Председатель тем самым получает дополнительный рычаг давления на каждого из членов Комиссии, подкрепляемый угрозой урезать полномочия комиссара или перевести его на менее престижный пост.

В настоящее время данное полномочие Председателя уже закреплено во Внутреннем регламенте Комиссии (ст. З). Включение соответствующей нормы непосредственно в учредительный договор придает ей высшую юридическую силу в правовой системе Союза, а также защищает от попыток возможных изменений (ибо внутренний регламент может быть в любой момент пересмотрен по решению самой Комиссии, принятому большинством ее членов);

осуществляет надзор за индивидуальной работой каждого члена Комиссии. Согласно новой («ниццкой») редакции рассматриваемой статьи, «члены Комиссии осуществляют функции, возложенные на них Председателем, под руководством последнего».

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

назначает своих заместителей.

В отличие от вышеуказанных прав назначение «зампредов» нуждается в предварительном согласии Комиссии в целом, т.е. Председателю необходимо заручиться поддержкой еще 10 комиссаров (так как все решения Комиссия принимает большинством своих членов).

Отныне исключается возможность назначения заместителями тех лиц, против кандидатур которых возражает Председатель (в настоящее время заместители избираются самой Комиссией, а значит, решение об избрании может быть одобрено вопреки воле Председателя);

имеет право требовать от любого члена Комиссии досрочно подать в отставку. Данное требование также нуждается в одобрении Комиссии в целом и является обязательным для комиссара, которому оно обращено. «Член Комиссии подает в отставку, если от него этого потребует Председатель после получения согласия коллегии» (параграф 4 ст. 219).

Это новое полномочие дает возможность Председателю de facto исключать из Комиссии любого члена, хотя и связано требованием «согласия коллегии» (т.е. одобрения большинством членов Европейской комиссии).

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

Данный процесс может получить новый импульс в последующие годы, если будет реализована обсуждаемая сейчас идея избирать Председателя прямым всеобщим голосованием граждан Европейского Союза, а саму должность переименовать в «Президента Европейского Союза».

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

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

По вопросам «коммунитарной» внешней политики Председатель от имени Комиссии (как института, представляющего Европейские сообщества за рубежом) проводит встречи на высшем уровне с руководителями иностранных государств, участвует в международных конференциях, совещаниях «Большой восьмерки» и т.д.

Председатель Комиссии совместно с Председателем Совета принимает верительные грамоты от глав иностранных дипломатических представительств, аккредитованных при Европейских сообществах.

Вместе с главами государств или правительств стран-участниц Председатель Комиссии входит в состав высшего органа политической координации на уровне Союза — Европейского совета.

Договор о Европейском сообществе предусматривает существование в Комиссии должности заместителя Председателя — одного или двух (вице-председателя, вице-президента) Комиссии.

Например, юридическая служба Комиссии является органом, осуществляющим правовую экспертизу будущих правовых актов Комиссии.

Среди других служб можно выделить службу переводов, службу пресс-секретаря Комиссии, статистическое ведомство.

Комиссия вправе также учреждать «особые структуры, ответственные за выполнение специальных задач» (ст. 20 ВР). Примером такой «структуры» служит Европейское ведомство по борьбе с финансовыми махинациями, которое учреждено Комиссией в 1999 г. для проведения «административных расследований» правонарушений, затрагивающих финансовые интересы Сообщества, включая коррупцию (ст. 2 решения Комиссии «Об учреждении Европейского ведомства по борьбе с финансовыми махинациями»).

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

Особое место среди подразделений Комиссии занимает ее Генеральный секретариат. Как и в других институтах Союза, Генеральный секретариат является вспомогательным органом Комиссии в целом.

Его руководитель — Генеральный секретарь Комиссии — подотчетен непосредственно Председателю и содействует последнему в руководстве всей работой Европейской комиссии (ст. 17 ВР). На Генерального секретаря также возложена обязанность поддержания «официальных отношений» Комиссии с другими институтами Европейского Союза.

Должностные лица всех ведомств Комиссии по своему правовому статусу являются гражданскими служащими Европейских сообществ. Хотя гражданскую службу Сообществ можно проходить также в других институтах (например, в Генеральном секретариате Совета), аппарат Комиссии является наиболее многочисленным среди всех органов ЕС (примерно 16 тыс. человек), что связано с характером ее как института административного, олицетворяющего собой исполнительную власть Сообщества.

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

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комиссия играет главную роль в обеспечении повседневной деятельности ЕС, направленной на выполнение основополагающих Договоров. Она выступает с законодательными инициативами, а после утверждения контролирует их претворение в жизнь. В случае нарушения законодательства ЕС Комиссия имеет право прибегнуть к санкциям, в том числе обратиться в Европейский суд.

Комиссия обладает значительными автономными правами в различных областях политики, в том числе аграрной, торговой, конкурентной, транспортной, региональной и т.д. Комиссия имеет исполнительный аппарат, а также управляет бюджетом и различными фондами и программами Европейского Союза.

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

С этой характеристикой в целом можно согласиться, но с несколькими оговорками:

* во-первых, Комиссия обладает таким качеством в рамках Европейских сообществ, прежде всего ЕС — т.е. первой опоры Союза (в этом отчасти причина сохранения старого названия — Комиссия Европейских сообществ).
* во-вторых, исполнительно-распорядительными полномочиями в Союзе обладают также Совет и Европейский центральный банк, влияние которых не следует недооценивать, особенно в сфере второй и третьей опор и кредитно-денежного регулирования;

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

Рассмотрев в данной работе вопросы, имеющие отношение к Комиссии Европейского Союза, мы решили следующие задачи:

- отразили вопросы, связанные с формированием Комиссии, а также затронули последние изменения в данной процедуре, которые возникли после расширения ЕС;

- рассмотрели структуру и состав Комиссии ЕС, также затронув тему последних изменений в этом вопросе;

- наконец, были отражены процедурные вопросы работы Комиссии, а также ее полномочия.

В результате этого мы можем сделать вывод, что решена главная цель данной работы – Комиссия Европейского Союза представлена нами как реально действующий орган, имеющий достаточно большие полномочия в рамках данного образования.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Договор о европейском союзе от 7 февраля 1992 г. (с изменениями, внесенными Амстердамским договором от 2 октября 1997 г. и Ниццким договором от 26 февраля 2001 г.) / http://eulaw.edu.ru

2. Договор, учреждающий европейское сообщество (консолидированный текст с учётом Ниццских изменений) / http://eulaw.edu.ru

3. Предварительный проект конституционного договора (Конституции Европейского Союза) / http://eulaw.edu.ru

4. Арах М. Европейский Союз. Видение политического объединения М., 1998.

5. Барановский В.Г. Политическая интеграция в Западной Европе М., 1983.

6. Буторина О.В. Что такое евро? М., 1999.

7. Дарендорф Р. После 1989. Размышления о революции в Европе М 1998.

8. Документы Европейского союза. Т. I—V. М., 1994—1999.

9. Европа в меняющемся мире. Международные связи Европейского сообщества / Под ред. Ю.А. Борко. М., 1995.

10. Европа на пороге XXI в.: ренессанс или упадок. М., 1998.

11. Европейская интеграция: правовые проблемы. Книга первая/ Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1992.

12. Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / Под ред. Ю.А. Борко и О.В. Буториной. М., 2001.

13. Европейский Союз. Путеводитель / Под ред. Ю.А. Борко и О.В Буториной. М., 1998.

14. Европейское право. Учебник/ Отв. ред. Л.М. Энтин. М., 2000.

15. Капустин А.Я. Европейский союз: интеграция и право М., 2000.

16. Каргалова М.В. От социальной идеи к социальной интеграции М 1999.

17. Конкурентная политика Европейского Союза. М.: Право, 1995.

18. Конституции государств Европейского Союза. М., 1997.

19. Лобанов К.Н. Договор о Европейском Союзе: правовой анализ новейших тенденций в развитии западноевропейской интеграции. Учебное пособие. Белгород, 1996.

20. Основы права Европейского Союза: Учебное пособие / Под ред С.Ю. Кашкина. М., 1997.

21. Право Европейского Союза: Документы и комментарии / Под. ред. С.Ю. Кашкина. М., 1999.

22. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы. От Европейского сообщества до Европейского Союза. М., 1998.

23. Топорнин Б.Н. Европейские сообщества: право и институты. М., 1992.

24. Топорнин Б.Н. Европейское право. Учебник. М., 1998.

25. Фадеева Т.М. Европейский Союз: федералистские концепции европейского строительства. М., 1996.

26. Хартли Т. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества. М., 1998.