**Введение**

Европейский совет – высший орган политического руководства Европейского Союза. Его статус и назначение определены непосредственно в учредительном договоре. Согласно ст.4 Договора о ЕС «Европейский совет даёт союзу необходимые для его развития побудительные импульсы и определяет для него общие политические ориентиры». Европейский Совет можно квалифицировать как верховную инстанцию Союза. Он не только принимает решения, ориентирующие развитие Союза, но и разрешает возникающие политические коллизии, в частности между институтами, или если решение не было найдено в рамках Совета. Показательна в этом отношении формула, содержащаяся в ст. 40а Ниццского договора, относящаяся к концепции продвинутого сотрудничества. В ней записано, что член Совета может потребовать передачи спорного вопроса в Европейский совет как «высшую инстанцию»[[1]](#footnote-1).

**1. Статус Европейского совета**

В состав Европейского Совета входят главы государств и (или) правительств государств – членов ЕС, возглавляющих исполнительную ветвь власти, а также председатель Европейской Комиссии. Каждого члена Европейского совета в период проведения сессии сопровождает глава ведомства иностранных дел, а Председателя комиссии – член комиссии, ведающий вопросами внешних связей.

Решение о проведении периодических встреч глав государств и (или) правительств членов Европейских сообществ было официализированно в 1974 году на саммите в Фонтенбло во Франции. Руководители шести государств-членов решили встречаться не менее трех раз в год для обсуждения наиболее важных вопросов развития Сообществ. Регулярность проведения таких встреч мотивировалась, прежде всего, необходимостью координации и согласования внешнеполитических усилий, поскольку вопросы внешней политики находились за пределами ведения Сообществ. Решение саммита формально не носило юридически обязательный характер. Принимаемое на основе консенсуса, оно лишь сообщалось в коммюнике о встрече. Такая процедура была использована для придания саммита особого статуса, исключающего его инкорпорацию в систему институтов, предусмотренных учредительными актами. Официализация статуса периодических встреч руководителей государств-членов Сообществ и Председателя Комиссии была осуществлена в 1986 году путем включения соответствующего постановления в Единый европейский акт. Формула Единого европейского акта была повторена и несколько расширена в Договоре о Европейском союзе и воспроизведена в консолидированном тексте.

Европейский совет не включен учредительными договорами в перечень институтов ЕС. Его решения носят политический, а не правовой характер. Соответственно, они не являются нормативно-правовыми актами и политически обязательны только для государств-членов, но не для частных лиц. Такие решения не подлежат в силу самой своей природы оспариванию в судебном порядке. Решения Европейского совета – это по сути дела директивные указания, коим должны следовать и коими должны руководствоваться в своей практической деятельности правительства государств-членов и институты ЕС.

По своей природе такого рода решения ближе к рекомендациям, нежели к обязательным нормативным правовым актам. Это косвенно вытекает из тех постановлений учредительных договоров, которые в той или иной степени характеризуют полномочия Европейского совета. Так, ст.17 Ниццского договора, изменяющая аналогичную статью Договора о ЕС, предусматривающая формирование общей оборонной политики, устанавливает, что она могла бы быть «преобразована в общую оборону, если Европейский совет примет такое решение. В этом случае он будет рекомендовать государствам-членам принять решении согласующееся с их конституционными требованиями»[[2]](#footnote-2). Приведенное положение не только определят конкретные полномочия Европейского совета (только он может принять решение об общей обороне), но и природу самого решения (рекомендуют государствам-членам). На практике все важные для союза и судеб европейской интеграции решения обсуждаются, согласовываются и облекаются в форму рекомендации, как государствам-членам, так и институтам ЕС именно Европейским советом.

Реальные полномочие Европейского совета могут быть определены не только на базе нормативных текстов, сколько в результате анализа практики его деятельности. Опыт подтверждает, что в рамках Европейского совета принимаются все наиболее важные политические решения по чрезвычайному широкому спектру вопросов. Это относится ко всем сферам ведения Сообществ и Союза. Европейский совет решает вопросы, связанные с переходом к тому или иному этапу развития, принимает решения, необходимые для разработки и введения новых учредительных актов, созыва межправительственных конференций, рассматривает и одобряет (или не одобряет), намеченные программы развития, решает вопросы, связанные с приемом новых членов, определяет общие ориентиры экономического, социального и финансового развития союза, осуществляет верховное руководство общей внешней политикой и политикой безопасности, оборонной политикой, направляет и контролирует осуществление сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере.

Практически Европейский совет может принять к своему рассмотрению любой важный вопрос жизнедеятельности и эволюции Сообществ и Союза. Этому, в частности, способствует формула, согласно которой на рассмотрение Европейского совета передаются все спорные проблемы, возникающие на ином уровне, в том числе на уровне Совета. Не препятствуют такому порядку строгие правила соблюдения каждым из институтов закрепленной за ним компетенции. Этот принцип не нарушается, так как Европейский совет своими решениями не подменяет компетенцию отдельных институтов. Речь не идет в данном случае о нормативных правовых актах. Их реализация и последующее правовое оформление, если в этом есть необходимость, осуществляется в соответствии с процедурой функционирования иных институтов и порядком принятия ими нормативно-правовых актов.

Важные изменения в статус Европейского совета предлагает внести Конституция ЕС. Главное изменение состоит в наделении Европейского совета статусом института Союза. Таким образом, изменяется юридическая природа принимаемых решений, структура, порядок и процедура работы Европейского совета. Особенности статуса и осуществление полномочий высшим руководящим органом находят отражение в том, что из ведения Европейского совета изымается законодательная функция. Принимаемые им нормативно-правовые акты могут облекаться только в форму решений. Для их принятия не всегда требуется консенсус, и, соответственно, возможно применение процедуры принятия решений квалифицированным большинством голосов.

**2. Порядок работы и процедура принятия решений**

Заседания Европейского совета собираются не менее двух раз в год. Возможен также созыв внеочередных сессий. Именно на этих заседаниях принимаются все наиболее значимые и важные решения. Председательствует глава государства или руководитель правительства той страны, которая согласно учредительным договорам осуществляет в данный шестимесячный период председательствование в Союзе. Соответственно, хотя бы одно заседание Европейского совета проходит на территории той страны, к которой принадлежит председательствующий. Он же обеспечивает созывы как очередных, так и внеочередных заседаний, а равно подготовку всех необходимых для этого документов и материалов. Роль председателя особенно значительна, так как он обеспечивает осуществление не только организационной подготовки проведения сессий Европейского совета. В период между сессиями и в рамках сроков своего председательствования он осуществляет представительство Союза и Сообщества в сфере международных отношений. Обычно он лично участвует в наиболее важных встречах и переговорах, в которых представлены интеграционные объединения.

Председатель играет важную роль в предварительном согласовании возможных решений, проводит необходимые неформальные встречи, переговоры на двухсторонней основе или переговоры с ограниченным числом участников, добиваясь подготовки сбалансированного подготовленного решения, которое устроило бы всех его участников. Это тем более необходимо, поскольку решения в самом Европейском совете принимаются зачастую консенсусом, т.е. в результате согласия всех его членов. Председательствующий в Европейском совете в предварительном порядке согласовывает и находит формулу или формулировку, которая устроила бы всех членов ЕС. Кроме того, сама процедура работы Европейского совета, который заседает обычно два дня, построена таким образом, что началу пленарных заседаний предшествуют встречи в узком составе, своего рода неформальные беседы, давая возможность подготовить решение. В такого рода неформальных встречах не участвует не только вспомогательный персонал, но и порой даже министры иностранных дел. На пленарное официальное заседание выносятся обычно те вопросы и проекты решений, которые прошла предварительную апробацию и по которым был достигнут консенсус. Это не исключает, однако, возможность дискуссии и весьма острых дебатов.

Председательствующий формулирует программу работы на предстоящий шестимесячный срок. Он определяет те ключевые темы, которые будут находиться в центре внимания ЕС в период председательствования данного государства. Такая программа деятельности излагается вступившим в должность председательствующим политическим лидером на Пленарном заседании Европейского парламента. Обязанности председательствующего требуют максимальной щепетильности и сдержанности в отношениях с институтами Союза и с коллегами. Любые личные конфликты могут нанести серьёзный ущерб и сказаться на эффективности работы председательствующего и осуществления его программы деятельности. Такого рода примеров весьма конфликтных отношений с другими институтами практика последних лет знает немало.

В этих условиях особую актуальность приобрел вопрос об изменении порядка председательствования в ЕС, предлагаемый Конституцией ЕС. Он предусматривает отмены системы ротации и учреждение поста постоянного Президента ЕС, избираемого квалифицированным большинством членов Европейского совета сроком на два с половиной года. Постоянный президент не может занимать никаких постов в государствах-членах. Таким образом, в заседаниях Европейского совета помимо руководителей государств-членов участвуют Постоянный Президент в качестве председателя, а равно Председатель ЕК. В них также может участвовать министр иностранных дел ЕС.

Заседания Европейского совета не следует смешивать с заседаниями Совета, проходящими в составе глав государств или правительств. В последнем случае речь идет именно о заседании Совета ЕС и соответственно подлежит применению порядок проведения заседаний и принятия решений, которые свойственны не Европейскому совету, Совету ЕС. Не менее важно так же и то, что в последнем случае решение, которое принимается Советом ЕС, заседающим в составе глав государств или правительств, облекается в форму нормативно-правового акта, и его правовой режим подчинен тем принципам, которые определяют взаимоотношения нормативных правовых актов Сообществ с национальными системами права государств-членов. Такого рода акты могут порождать права и обязанности не только государств-членов, но и для частных физических и юридических лиц, и в этом случае могут быть оспорены в Суде ЕС.

Европейский совет, будучи органом Сообществ и Союза, воплощает в себе идею межнационального сотрудничества. Вполне естественно и понятно, что политические позиции каждого из его членов в решающей степени определяются национальными интересами и одновременно той политической ориентацией, которой придерживаются силы, поддерживающие главу правительства или главу государства внутри страны, их конкретной позицией по тем или иным проблемам интеграции. Изменения в составе национальных парламентских учреждений и создаваемых на их основе правительств оказывают самое непосредственное влияние на позиции, занимаемые тем или иным национальным лидером в составе Европейского совета. Так, смена консервативного большинства в британской Палате общин лейбористским заметно изменила подходы Великобритании к решению многих проблем, связанных с эволюцией и жизнедеятельностью Сообществ и Союза. Это обусловило, например, в значительной мере отказ от изоляционистских позиций британского правительства в том, что касается сферы социального сотрудничества и решения социальных проблем, переданных в ведение Европейских сообществ. Тем не менее решение многих проблем, связанных с углублением интеграции, до сих пор не получило поддержки со стороны правительства этой страны. В результате Великобритания не стала ни участником Шенгенских соглашений, ни членом зоны евро. Победа социалистов на парламентских выборах в Испании в 2004 году привела к заметному изменению позиции этой страны по проекту Конституции ЕС. Это позволило преодолеть многие разногласия и обеспечить одобрение проекта.

Вопросы, выносимые на заседания Европейского совета, принятые им решения определяют стратегию и будущность ЕС. Вполне естественно, что все эти вопросы требуют серьезной первоначальной проработки и согласования, особенно в тех случаях, когда позиции отдельных государств-членов, как, например, в связи с иракским кризисом, далеко не совпадают. Необходимую предварительную работу в преддверии сессий проводит не только председательствующий, но и Совет ЕС и Европейская комиссия, а равно специализированный вспомогательный аппарат. Важную роль в этом механизме играет учрежденный Амстердамским договором 1997 года Верховный представитель по вопросам общей внешней политики и политики безопасности. Он одновременно остается генеральным секретарем Совета.

Конституция ЕС предусматривает учреждение поста министра иностранных дел. Он становится одновременно членом комиссии и ее Вице-председателем. Однако назначаться он будет Советом в особом порядке. Помимо прочего он должен оказывать необходимое содействие Постоянному президенту ЕС. Конституция наделяет министра иностранных дел весьма значительными полномочиями в сфере ОВПБ, ОЕПБО, в представительствах ЕС в отношениях с третьими государствами и международными организациями, ему будут переподчинены представительства ЕС за рубежом.

Заседания Европейского совета носят закрытый характер. Их итоги сообщаются в кратком коммюнике, излагающем перечень обсуждаемых вопросов и резюме принятых решений. Их разъяснение дается в заявлении председательствующего. Более подробно результаты сессии Европейского совета излагаются в специальном докладе, представляемом Европейскому парламенту. Заседания Европейского совета проводятся на территории председательствующего государства. Ниццский договор 2001 года вносит изменения в этот порядок. Согласно декларации о месте заседания Европейского совета, начиная с 2002 года, одно заседание за каждый период председательствования должно проводиться в Брюсселе в Бельгии, а по достижении порога в 18 членов ЕС все заседания Европейского совета должны проводиться в Брюсселе[[3]](#footnote-3).

**Заключение**

В состав Европейского Совета входят главы государств и (или) правительств государств – членов ЕС, возглавляющих исполнительную ветвь власти, а также председатель Европейской Комиссии.

Решения Европейского совета, не включенного учредительными договорами в перечень институтов ЕС, носят скорее политический, а не правовой характер.

Реальные полномочия Европейского совета могут быть определены не столько на базе нормативных текстов, сколько в результате анализа практики его деятельности.

Европейский совет принимает решения, необходимые для разработки и введения новых учредительных актов, созыва межправительственных конференций, решает вопросы, связанные с переходом к тому или иному этапу развития и приемом новых членов, рассматривает и одобряет (или не одобряет), намеченные программы развития, определяет общие ориентиры экономического, социального и финансового развития союза, осуществляет верховное руководство общей внешней политикой и политикой безопасности, оборонной политикой, направляет и контролирует осуществление сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере.

Практически Европейский совет может принять к своему рассмотрению любой важный вопрос жизнедеятельности и эволюции Сообществ и Союза.

Заседания Европейского совета собираются не менее двух раз в год. Председательствует глава государства или руководитель правительства той страны, которая осуществляет в данный шестимесячный период председательствование в Союзе. Он определяет те ключевые темы, которые будут находиться в центре внимания ЕС в период председательствования данного государства. Председатель играет важную роль в предварительном согласовании возможных решений, проводит необходимые неформальные встречи, переговоры на двухсторонней основе или переговоры с ограниченным числом участников, добиваясь подготовки сбалансированного подготовленного решения, которое устроило бы всех его участников. Европейский совет, будучи органом Сообществ и Союза, воплощает в себе идею межнационального сотрудничества. Вопросы, выносимые на заседания Европейского совета, принятые им решения определяют стратегию и будущность ЕС.

**Список литературы**

1. Европейское право. Учебник для вузов. Л.М. Энтин 2007 г.
2. Право Европейского союза. С.Ю. Кашкин 2002 г.
3. Амстердамский договор, изменяющий договор о Европейском Союзе 1999 г.
4. Ниццский договор и Хартия основных прав Европейского союза 2003 г.
1. Ниццский договор и Хартия основных прав Европейского союза [↑](#footnote-ref-1)
2. Ниццский договор и Хартия основных прав Европейского союза [↑](#footnote-ref-2)
3. Ниццский договор и Хартия основных прав Европейского союза [↑](#footnote-ref-3)