Термином “институты” в праве Европейского Союза обозначаются руководящие органы данной организации, на которые возложено осуществление ее основных задач. Институты Европейского Союза одновременно выступают в качестве институтов каждого из Европейских сообществ: Европейского сообщества, Европейского объединения угля и стали, Европейского сообщества по атомной энергии. Понятия “институт Европейского Союза” и “институт Европейских сообществ”, таким образом, являются синонимами[1].

Основным источником, в котором закрепляется правовое положение институтов, служит Договор об учреждении Европейского сообщества 1957 г. (Часть пятая “Институты Сообщества” и Статут Суда, изложенный в отдельном протоколе).

Полномочия и порядок деятельности институтов в рамках остальных Сообществ (ЕОУС, Евратом) и других компонентов (“опор”) Союза (Общая внешняя политика и политика безопасности; Сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере) установлены договорами об учреждении ЕОУС и Евратома, и Договором о Европейском Союзе (об устройстве Союза см.: [Европейский Союз](http://eulaw.edu.ru/documents/articles/eu1.htm); см. также [Право Европейского Союза](http://eulaw.edu.ru/documents/articles/eu2.htm)).

Каждый институт Союза имеет собственные правила процедуры (внутренний регламент).

Согласно ст. 7 Договора об учреждении Европейского Сообщества:

“Осуществление задач, возложенных на Сообщество, обеспечивают:

- Европейский парламент;

- Совет;

- Комиссия;

- Суд;

- Счетная палата”.

Указанные 5 институтов, как уже отмечалось, одновременно выступают в качестве институтов ЕОУС и Евратома, а также институтов Европейского Союза в целом.

Европейский парламент (Европарламент)- представительный институт Союза. Его члены (депутаты) избираются в государствах-членах прямым всеобщим голосованием. Срок полномочий Европарламента 5 лет; досрочный роспуск или самороспуск невозможен.

Количество депутатов, избираемых в разных государствах-членах, зависит от численности населения соответствующей страны, хотя и не строго пропорционально. Так, в ФРГ в состав Европарламента избирается 99 человек, а в Люксембурге - 6. Общее число депутатов Европарламента в настоящее время составляет 626 человек (в будущем, после вступления новых государств-членов - 732).

Внутри Европейского парламента депутаты объединяются друг с другом не по национальному признаку, а в силу их партийной принадлежности - в так называемые “политические группы” (т.е. фракции). После последних выборов 1999 г. наиболее крупной фракцией располагает правоцентристская Европейская народная партия (примерно 230 депутатов), за ней следует Партия европейских социалистов (около 180 парламентариев); далее - остальные фракции, гораздо более малочисленные.

Руководство работой Европарламента осуществляют его Председатель, избираемый на 2,5 года (с февраля 2002 г. - П. Кокс), Бюро, ведающее административными вопросами (включает Председателя и 14 вице-председателей, а также квесторов, заседающих с правом совещательного голоса), и Конференция председателей (орган политического руководства в составе Председателя Европарламента и председателей депутатских фракций).

Как и в парламентах отдельных государств, в Европарламенте функционируют постоянные комиссии по различным вопросам. Европарламент имеет также право создавать временные комиссии, в том числе следственные.

Европейский парламент работает на сессионной основе. Его официальная резиденция - г. Страсбург (Франция). Часть заседаний Парламент проводит в Брюсселе, а его генеральный секретариат размещается в Люксембурге.

Полномочия Европарламента, первоначально весьма узкие, в 1980-е и, особенно, в 1990-е годы значительно увеличились; тенденция к их возрастанию сохраняется и в XXI веке.

В настоящее время в качестве основных полномочий Европарламента выступают:

участие в законодательном процессе. Европейский парламент совместно с Советом Европейского Союза участвует в рассмотрении нормативных актов и других решений, проекты которых вносит, как правило, Комиссия.

Объем законодательных полномочий Европарламента по разным вопросам является неодинаковым. В одних случаях он участвует в законодательном процессе с правом совещательного (“консультативная процедура”, “процедура сотрудничества”), в других - с правом решающего голоса (“процедура совместного принятия решений”);

участие в принятии бюджета Европейского Союза (совместно с Советом Европейского Союза);

контроль за деятельностью других органов и должностных лиц Европейского Союза (прежде всего, за Комиссией);

полномочия по формированию органов и назначению должностных лиц, в частности, вотум доверия Комиссии и ее Председателю, назначение Омбудсмана;

санкционирование ряда важнейших международных договоров ЕС;

дача согласия на вступление в Европейский Союз новых государств-членов.

Совет Европейского Союза (Совет) включает представителей правительств государств-членов Европейского Союза на министерском уровне.

В зависимости от того, какие министры участвуют в заседаниях Совета, принято различать “общий Совет” и “специальный Совет”. Членами “общего Совета” являются министры иностранных дел, “специального Совета” - отраслевые министры.

Пост Председателя Совета поочередно, в течение 6 месяцев, занимают государства-члены Европейского Союза. Министры и иные должностные лица государства-председателя руководят работой заседаний Совета и его вспомогательных органов.

Председатель Совета также выступает официальным представителем Европейского Союза в целом по вопросам общей внешней политики и политики безопасности. Председателю в его работе помогает Генеральный секретарь Совета - Высокий представитель по вопросам общей внешней политики и политики безопасности (с 1999 г. - Х. Солана).

В структуре Совета функционирует множество различных комитетов, состоящих из должностных лиц государств-членов ЕС. Наиболее важный среди них - Комитет постоянных представителей. Он включает руководителей постоянных представителей государств-членов при Европейском Союзе (или их заместителей).

Совет созывается на заседания его Председателем и работает на непостоянной основе. Официальное место нахождения Совета - г. Брюссель. Три месяца в году (апрель, июль и октябрь) заседания Совета проходят в Люксембурге.

Первоначально решения по всем основным вопросам Совет должен был принимать единогласно. Такой порядок давал каждому государству-члену возможность налагать вето на проекты законодательных и других актов, вносимых на рассмотрение Совета.

Начиная с 1986 г. принцип единогласия постепенно вытесняется принципом квалифицированного большинства. Когда Совет принимает решения квалифицированным большинством, его члены обладают неодинаковым числом голосов. Чем больше численность населения в государстве-члене, тем большее число голосов в Совете имеет его министр. Четыре крупнейших государства-члена (Великобритания, Германия, Италия, Франция) имеют в настоящее время по 10 голосов каждое. Наименьшее число голосов у представителя Люксембурга (2).

С учетом ныне действующих квот (с 2005 г. они должны измениться) для принятия решения в Совете квалифицированным большинством необходимо минимум 62 голоса “за” из общего числа 87 (примерно 71%).

В системе институтов Европейского Союза Совет является носителем прежде всего законодательной власти, принимает самостоятельно или совместно с Европарламентом регламенты, директивы и другие правовые акты.

Совет также располагает полномочиями в сфере исполнительной власти, в частности, может в определенных случаях налагать штрафы на государства-члены.

К ведению Совета отнесено заключение международных договоров от имени Европейских сообществ и Союза, а также принятие других мер в рамках общей внешней политики и политики безопасности.

Европейская комиссия (Комиссия Европейских сообществ, Комиссия)- институт Европейского Союза, сходный по своей структуре и выполняемым функциям с правительством государства.

Комиссия состоит из двадцати человек: Председателя (с 1999 г. - Р. Проди), двух его заместителей и семнадцати других членов (комиссаров), отвечающих, подобно министрам, за конкретные отрасли управления (комиссар по вопросам внутреннего рынка, по внешним сношениям и т.д.).

Все члены Комиссии назначаются сроком на 5 лет по общему согласию правительств государств-членов, но после вступления в должность выступают как полностью независимые должностные лица. Комиссия не может приступить к работе, не получив “вотум доверия” со стороны Европарламента (отдельный “вотум доверия” с 1999 г. предусмотрен для Председателя). Европарламент может выразить действующей Комиссии “вотум недоверия”, который влечет ее отставку.

В соответствии с поправками Ниццкого договора 2001 г. назначать Комиссию в будущем станет Совет Европейского Союза с согласия Европейского парламента.

Комиссия - институт, работающий на постоянной основе. Ее официальное место нахождения - г. Брюссель. В структуре Комиссии функционируют генеральные директораты и другие службы - своеобразные “ведомства”, занимающиеся отдельными сферами управления. Эти подразделения возглавляются генеральными директорами Комиссии, которые, в свою очередь, подчиняются комиссарам.

Функции и вытекающие из них полномочия Комиссии принять разделять на три группы:

Комиссия, во-первых, играет роль “двигателя” Европейских сообществ и Союза. От нее исходит большинство законопроектов, вносимых на утверждение Европейского парламента и Совета Европейского Союза;

в качестве “хранителя” права Европейского Союза Комиссия следит за соблюдением его предписаний как государствами-членами, так и частными лицами (главным образом, крупными компаниями). Если нарушителем является государство, то Комиссия сначала проводит расследование, а затем может возбудить против него дело в Суде. В некоторых случаях Комиссия может самостоятельно налагать штрафы на предприятия, нарушающие отдельные предписания ЕС;

как исполнительный орган Комиссия осуществляет разнообразную по своему характеру деятельность, связанную с текущим управлением общественной жизнью: проводит инспекции и проверки, санкционирует определенные действия государств-членов и предприятий, ведет переговоры о заключении международных договоров, исполняет бюджет, издает акты делегированного законодательства и др.

Суд Европейских сообществ (Суд) - институт судебной власти Европейского Союза.

Суд включает 15 судей, назначаемых правительствами государств-членов по общему согласию сроком на 6 лет (по одному судье от каждого государства). Членами Суда являются также генеральные адвокаты (всего их 8), которые проводят независимое расследование поступающих в Суд дел и представляют Суду по ним свое заключение.

Суд работает на постоянной основе. В целях более скорого разрешения дел в структуре Суда образуются палаты; наиболее сложные дела рассматривает пленум (собрание всех судей).

Юрисдикция Суда складывается из нескольких самостоятельных категорий дел. Главные среди них:

дела искового производства - иски к государствам-членам, институтам Союза и, реже, к юридическим и физическим лицам;

преюдициальные запросы, которые подаются национальными судами на предмет толкования учредительных договоров и нормативных актов ЕС или с целью проверки соответствия актов институтов учредительному договору Европейского сообщества.

Подавляющее большинство дел Суд рассматривает на основании Договора об учреждении Европейского сообщества (ЕС). В рамках второй “опоры” Европейского Союза (общая внешняя политика и политика безопасности) юрисдикция у Суда отсутствует, а в рамках третьей “опоры” (сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере) весьма ограничена.

В 1989 г. с целью сократить нагрузку на Суд Европейских сообществ при нем был создан второй судебный орган - Суд (или Трибунал) первой инстанции, который формально не считается самостоятельным институтом.

Трибунал включает 15 судей (генеральных адвокатов здесь нет) и рассматривает по первой инстанции иски, подаваемые к институтам Союза физическими и юридическими лицами, а также служебные споры (споры с участием лиц, состоящих на гражданской службе у Европейских сообществ).

Решения Трибунала в кассационном порядке могут быть обжалованы в Суд.

Ниццкий договор 2001 г. в дополнение к двум существующим судам разрешил создавать судебные органы Европейского Союза специальной юрисдикции - “судебные палаты”. Судебные палаты будут учреждаться Советом Европейского Союза. Количество судебных палат не ограничивается.

На решения судебных палат можно будет подавать кассационные жалобы в Трибунал.

Местонахождение всех судебных органов Европейского Союза - г. Люксембург.

Европейская счетная палата - самый “молодой” институт Европейских сообществ и Союза. Она была создана в 1977 г., а в 1992 г. была признана пятым институтом Европейского Союза.

Европейская счетная палата состоит из 15 независимых аудиторов (по одному от каждого государства-члена), назначаемых на должность Советом Европейского Союза.

Основная функция Счетной палаты - контроль за исполнением “общего бюджета Европейского Союза” посредством аудиторских проверок, заключений и инспекций. Счетная палата осуществляет проверки как по собственной инициативе, так и по запросам от других институтов Союза.

Местонахождение Счетной палаты - г. Люксембург.

Кроме пяти рассмотренных выше институтов современный Европейский Союз располагает множеством других органов и учреждений. Наиболее важные среди них:

Европейский совет - орган политической координации и политического планирования, состоящий из 16 членов: главы всех пятнадцати государств-членов (или главы их правительств), а также Председатель Европейской комиссии;

Экономический и социальный комитет - консультативный орган, состоящий из представителей “на европейском уровне” от наемных работников, объединений работодателей, других социальных классов, групп и профессий;

Комитет регионов - консультативный орган, включающий представителей органов субъектов федерации, регионального и местного самоуправления стран ЕС;

Европейский центральный банк (ЕЦБ) - орган, осуществляющий общее руководство кредитно-денежной системой ЕС и управление единой валютой евро. Вместе с центральными банками государств-членов, входящих в “зону евро”, ЕЦБ образует Европейскую систему центральных банков (см.: Экономический и валютный союз);

Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) - функционирующая при Европейском сообществе банковская организация, которая осуществляет предоставление кредитов, главным образом, в целях развития “отстающих” регионов ЕС;

Обмудсман Европейского Союза (Европейский омбудсман) - назначаемое Европарламентом должностное лицо, проводящее независимые расследования по фактам нарушения порядка управления со стороны институтов и других органов Союза;

Европол (Европейское полицейское ведомство) - юридически автономное учреждение, посредством которого осуществляются взаимные консультации, информирование и координация деятельности полицейских служб государств-членов. В дополнение к Европолу аналогичное ведомство планируется создать для органов прокуратуры государств-членов (Евроюст).

Литература

Основы права Европейского Союза / под ред. проф. Кашкина С.Ю. М.: Белые альвы, 1997.

Право Европейского Союза: документы и комментарии / под ред. проф. Кашкина С.Ю. М.: Терра, 1999.

к.ю.н., доц. Четвериков А.О.

--------------------------------------------------------------------------------

[1] Первоначально у каждого из Европейских сообществ имелась своя собственная система институтов. С 1967 г. институты ЕЭС, ЕОУС и Евратома стали едиными. С 1 ноября 1993 г., когда вступил в силу Договор о Европейском Союзе, институты трех Сообществ признаны в качестве институтов Союза в целом.