**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 специфичес-ким институтом, которому крайне трудно найти аналог в многочис-ленных 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 дальней-шего развития Европейского союза, и от него в очень большой степе-ни зависит решение проблем, выдвигаемых временем, весь ход трансформации сообществ на пороге XXI в.

За десятилетия своего существования Комиссия прошла не-сколько этапов развития, которые в полной мере отразили ступени интеграции, ее перепады. Соответственно менялись функции, зада-чи 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, инициирующим и при-нимающим самостоятельно важные решения. Только в самых ответ-ственных 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 разработ-чика «законодательства» сообществ, но при этом лишили ее права самостоятельного принятия решений. Вместе с тем Комиссии прида-ли 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 прини-мать меры по восстановлению нарушенных принципов учредитель-ных договоров и основывающихся на них правовых актов.

Применяя к институционной системе сообществ общие подходы концепции разделения властей, можно полагать, что Комиссия — это институт, сравнимый со структурами исполнительной власти в тра-диционной модели государства. Но подобное сравнение весьма ус-ловно. Поскольку к этой же ветви «власти» в определенной мере относятся также и Европейский совет, и Совет министров, постоль-ку 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 существен-ный даже в момент образования сообществ, постоянно растет, что в свою очередь обусловливает потребность в постоянном совершенст-вовании организационных форм.

Комиссия является не только постоянно функционирующим ин-ститутом. В то время как Европейский совет и Совет выполняют функции, которые можно сравнить с общим директивным руковод-ством и законодательством, Комиссия, располагая правом инициа-тивы, контроля и, — что следует особо отметить, — правом распоря-дительства, включая право принимать в установленных пределах и установленном порядке свои собственные управленческие правовые акты, призвана решать прежде всего задачи, которые ограничивают-ся исполнением и применением решений двух этих институтов. Иными словами, Комиссия является некоей составной частью пра-вительства, 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 правитель-ством 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 нынеш-ней Комиссии — Высший руководящий орган ЕОУС замышлялся как «самодостаточный» институт, способный, как правило, самосто-ятельно 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 «федералис-тов» закрепить и усилить наднациональные черты в развитии меха-низма интеграции, не встретили достаточной поддержки учредите-лей ЕОУС. Хотя Высший руководящий орган был определен в Па-рижском 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 госу-дарства-члены ЕОУС образовали Специальный Совет министров.

Вместе с тем именно Высший руководящий орган выполнял зако-нодательные функции. Это полномочие выделяло его в системе ин-ститутов 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 Специаль-ным Советом министров или получать его согласие.

Такой статус Высшего руководящего органа не устраивал руко-водителей объединившихся государств. В Римских договорах 1957 г., создавших два новых сообщества — ЕЭС и Евратом, по ана-логии с Высшим руководящим органом были образованы Комиссии, которые, однако, имели более ограниченные полномочия. В принци-пе различие между Высшим руководящим органом и Комиссией до-вольно четко выражено в новом названии института. Это действи-тельно 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 ин-ститутов сообществ продолжался. Определенную стабильность внес Единый европейский акт с его процедурой сотрудничества, включав-шей 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» харак-тер, превращает в основной рупор евроэлиты. Бесспорно, речь не идет о противопоставлении Комиссии другим институтам сооб-ществ. Это было бы заранее обречено на неудачу, тем более что первую скрипку играет отнюдь не Комиссия. Важно другое. Комис-сия 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 — чле-нов сообществ. Но дело не только в этом. Как установлено в учреди-тельных 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 догово-ры не содержали. В Маастрихтском договоре эта формальная неоп-ределенность 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 пра-вилом. 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 госу-дарств-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 проше-ствии этапа формирования состава Комиссии вообще утрачивает значение. Более того, независимость членов Комиссии подчеркива-ется 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 неза-висимость 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 неза-висимы при исполнении своих обязанностей (п. 2 ст. 10). Этот прин-цип 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, призван-ное 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 совмес-тимых 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 Ко-миссии 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 преде-лы. 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 воз-действия 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 (приня-тие 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 Ко-миссии, 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 остает-ся за правительствами государств-членов. Никто, кроме них, не вправе предлагать Европарламенту кандидата в председатели, а затем, после того как Европарламент даст свое согласие, окончатель-но назначать его. Европарламент самостоятельно может только от-вести 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 со-обществ по двум основаниям: 1) член комиссии не удовлетворяет условиям, необходимым для выполнения обязанностей; 2) член Ко-миссии признан виновным в совершении серьезного проступка.

Число заместителей председателя Комиссии точно не установле-но. 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 прин-ципе 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 практи-ка, от этой политической фигуры во многом зависит не только повсе-дневная деятельность сообществ, но и их политика. Каждый предсе-датель так или иначе накладывает свой персональный отпечаток на развитие сообществ. Амстердамский договор особо выделил роль председателя, установив, что он осуществляет политическое руко-водство работой Комиссии. Характерно и другое: председатели, как правило, являются представителями крупных стран. Ни один пред-ставитель малой страны не занимал еще этот пост. Хотя председа-тель 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 пробле-мы становления общего рынка. Они охватывают не только собствен-но экономику, но и социальную сферу, политические отношения и многие проблемы международных отношений. Комиссия формули-рует рекомендации и высказывает мнение по проблемам, затрагива-емым 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 осуществля-ет 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, прави-тельствам 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 неудовлетвори-тельными, она направляет данному государству свое мотивирован-ное заключение. Если государство и на этот раз не реагирует долж-ным образом, Комиссия вправе обратиться в Суд сообществ.

Полномочия Комиссии по «наведению порядка» в рамках сооб-ществ 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 госу-дарств-членов в успешном решении сообществами стоящих перед ними задач и взаимозависимости государств-членов до сих пор гру-бых 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 относи-тельно общего таможенного тарифа (п. 2 ст. 111 Договора о ЕЭС). Далее. Совет запрашивает мнение Комиссии по вопросу о вступле-нии в Сообщество нового государства-члена (ст. 237 того же Догово-ра). В подавляющем большинстве случаев Комиссия исходит из общих положений. За Советом остается право принимать решения, но па практике он, как правило, полагается на позицию, занимаемую Комиссией.

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

На практике Совет в большинстве случаев принимает проекты правовых актов, подготовленные Комиссией без изменений. Это следствие проработанного вопроса, квалификации Комиссии. Ко-нечно, Совет стремится лидировать по отношению к ней. В Маа-стрихтском договоре есть запись, дающая основания предполагать, что отношения между Советом и Комиссией будут более сбалансиро-ванными: «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 собст-венно управление и распорядительство. Это касается многих сторон интеграции в сфере экономики. Именно здесь просматривается ана-логия с правительством государства, которое регулирует рыночные отношения, контролирует цены, устанавливает правила конкурен-ции и т.д. Более того, можно предположить, что исполнительные функции будут расширяться и составлять все более важный компо-нент деятельности Комиссии. В этом плане Комиссия развивает свою деятельность, исходя из задач, поставленных перед ней в учре-дительных 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, возни-кающие в связи с проведением совместной политики и осуществле-нием 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 иссле-дований, социальных программ и выделения кредитов (для капи-тального строительства, конверсии и т.д.). В Евратоме возник Со-вместный исследовательский центр, имеющий четыре отделения в различных странах — в Бельгии, Германии, Голландии, Италии. В 1964 г. с целью поддержки программ по улучшению условий сель-скохозяйственного 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, фи-нансированием программ по подготовке и переподготовке кадров Третий фонд — Европейский фонд регионального развития, создан-ный в 1975 г., — нацелен на преодоление отсталости отдельных реги-онов. 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 фи-нансируется 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 орга-низации своей работы. Она имеет большой и разветвленный профес-сиональный 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 тща-тельный отбор по ряду критериев: образованию, практическому опыту, знанию языков и т.д. Многие должности замещаются по кон-курсу. 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, со-зданные по всем основным направлениям деятельности сообществ (внешние сношения, финансовый контроль и т.д.). При этом в сооб-ществах 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, занимаю-щуюся вопросами подготовки работы Комиссии. Во Главе с Гене-ральным секретарем действует Генеральный секретариат, на кото-рый 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 Комис-сии имеются другие подразделения. Среди них Юридическая служ-ба в составе которой немало видных юристов из различных госу-дарств-членов. Юридическая служба представляет свои заключения и рекомендации по вопросам, связанным с развитием сообществ, представляет Комиссию в Суде сообществ и, что немаловажно, зани-мается в определенной мере научно-исследовательскими разработ-ками. Имеются также Пресс-служба, Объединительная служба пере-водов и конференций, Статистическая служба с самостоятельными службами, Служба официальных публикаций, Служба безопасности и др. В основном условия работы чиновников службы аппарата сход-ны с условиями работы национальных служб администрации. Надо добавить, что интересы служащих в сообществах обеспечены хоро-шей защитой. В целом работа в аппарате Комиссии становится все более привлекательной.