**ВВЕДЕНИЕ**

Комиссия является специфическим институтом, которому крайне трудно найти аналог в многочисленных межгосударственных образованиях – как существующих ныне, так и ранее существовавших. Отсюда проистекают сложности и споры в трактовке статуса и юридической природы Комиссии. Роль Комиссии в жизни сообществ и Европейского союза исключительно велика. Ни один другой институт не выполняет такой объем работы на высшем уровне управления, как Комиссия, которая является таким институтом, который важен не только в настоящее время. Он активно и непосредственно включен в процессы дальнейшего развития Европейского союза, и от него в очень большой степени зависит решение проблем, выдвигаемых временем, весь ход трансформации сообществ на пороге ХХI в.

**1. ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ**

За десятилетия своего существования Комиссия прошла несколько этапов развития, которые в полной мере отразили ступени интеграции, ее перепады. Соответственно менялись функции, задачи и полномочия Комиссии. Не случайно, что даже в учредительных договорах ее назначение определяется по-разному. Договор о ЕОУС 1951 г. исходил из того, что Комиссия (как преемник Высшего руководящего органа) должна быть институтом, инициирующим и принимающим самостоятельно важные решения. Только в самых ответственных ситуациях необходимо было получить согласие Совета. Договоры о ЕЭС и Евратоме 1957 г. взглянули на Комиссию иными глазами. Хотя они и отвели ей роль инициатора и разработчика «законодательства» сообществ, но при этом лишили ее права самостоятельного принятия решений. Вместе с тем Комиссии придали полномочия, необходимые для выполнения «законов» и других важных правовых актов сообществ. В Маастрихтском договоре можно отметить стремление повысить статус Комиссии, расширить круг стоящих перед нею задач. Одна из статей Договора ставит ее почти на один уровень с Советом министров. Тем не менее, Договор о Европейском союзе не внес принципиальных изменений в общий статус Комиссии.

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

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

Комиссия является не только постоянно функционирующим институтом. В то время как Европейский совет и Совет выполняют функции, которые можно сравнить с общим директивным руководством и законодательством, Комиссия, располагая правом инициативы, контроля и, – что следует особо отметить, – правом распорядительства, включая право принимать в установленных пределах и установленном порядке свои собственные управленческие правовые акты, призвана решать прежде всего задачи, которые ограничиваются исполнением и применением решений двух этих институтов. Иными словами, Комиссия является некоей составной частью правительства, если говорить о правительстве в целом. Сопоставление Комиссии с правительством не выдерживает критики по той простой причине, что правительство принимает решения, а Комиссия этого права в принципе лишена.

Поэтому всякая прямая аналогия между Комиссией и правительством любого суверенного государства неверна. Скорее можно говорить о Комиссии как о своего рода штабе, консультативном 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.

Прежде всего, следует ответить на вопрос о том, почему не был реализован первоначальный замысел. Ведь предшественник нынешней Комиссии – Высший руководящий орган ЕОУС замышлялся как «самодостаточный» институт, способный, как правило, самостоятельно обеспечивать решение управленческих задач. Имелось в виду, что он будет действовать в значительной степени автономно, без сильного контроля со стороны правительств государств-членов. Но такие идеи, отражавшие стремление европейских «федералистов» закрепить и усилить наднациональные черты в развитии механизма интеграции, не встретили достаточной поддержки учредителей ЕОУС. Хотя Высший руководящий орган был определен в Парижском договоре 1951 г. как главный исполнительный институт Сообщества, полномочия этого органа распространялись в основном не на правительства и их учреждения, а на предприятия. В качестве противовеса ему и для осуществления собственного контроля государства-члены ЕОУС образовали Специальный Совет министров.

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

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

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

В сущности, Комиссия призвана решать задачи, связанные с функционированием сообществ, создавать предпосылки для их развития. При всем значении «законодательного процесса» Комиссия делает и многое другое, в том числе добивается реализации права сообществ. Она распоряжается финансами сообществ, занимается проблемами реализации принятой политики, ведет переговоры и готовит договоры и соглашения в сфере внешней политики, наделена правом распорядительства, принятия решений в установленных случаях. Ее деятельность можно свести к трем главным направлениям: инициатива, контроль и претворение в жизнь принятых решений. Представить себе сегодня сообщества без Комиссии практически невозможно.

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

Когда создавалась единая Комиссия, в ее составе было 13 членов. Это число возрастало по мере увеличения числа государств – членов сообществ. Но дело не только в этом. Как установлено в учредительных договорах, в Комиссию входит как минимум один гражданин каждого государства-члена. Был установлен и максимум: не больше двух граждан от одного и того же государства. Следовательно, число членов Комиссии не могло быть меньше 12 и больше 24. Каких-либо других определенных критериев учредительные договоры не содержали. В Маастрихтском договоре эта формальная неопределенность устранена. Как предусмотрено в статье 157, Комиссия состоит из 17 членов. Эта цифра не придумана заново, она была воспринята из практики. Впрочем, она не является неизменным правилом. После вступления в Европейский союз Австрии, Финляндии и Швеции, численность Комиссии была увеличена до 20 человек. Но и этот состав может быть пересмотрен. Необходимо только согласие членов Совета. Распределение установленного числа мандатов не регулируется никаким актом. Здесь действует негласное правило о том, что государства – члены «большой четверки» (Великобритания, Германия, Италия и Франция) плюс Испания предлагают в состав Комиссии по два, а остальные страны – по одному члену. Как видно, и в этом институте отражен принцип квотного представительства государств-участников с той, однако, поправкой, что различия сведены практически к минимуму и не могут, следовательно, иметь тот же эффект, что и в Европарламенте или в Совете.

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

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

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

Амстердамский договор внес изменения в порядок утверждения председателя и членов Комиссии, существенно повысив роль Европарламента. Председатель Комиссии утверждается в своей должности после получения согласия Европарламента (прежде обязательной была только консультативная процедура). Что касается членов Комиссии, то они назначаются после достижения «общего согласия» с кандидатом в председатели (прежде речь шла о консультации с ним).

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

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

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

Другое дело – председатель Комиссии. Как показывает практика, от этой политической фигуры во многом зависит не только повседневная деятельность сообществ, но и их политика. Каждый председатель так или иначе накладывает свой персональный отпечаток на развитие сообществ. Амстердамский договор особо выделил роль председателя, установив, что он осуществляет политическое руководство работой Комиссии. Характерно и другое: председатели, как правило, являются представителями крупных стран. Ни один представитель малой страны не занимал еще этот пост, хотя председатель Комиссии, как и заместители председателя, избираются на два года, нет ограничений в продолжительности пребывания их в этой должности. Не раз председатели оставались на посту на несколько сроков.

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

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

Полномочия Комиссии по «наведению порядка» в рамках сообществ могут показаться не столь уж существенными. Ей не дано право не только исключать государство из Сообщества, но и ставить вопрос об этом. Однако из-за большой заинтересованности государств-членов в успешном решении сообществами стоящих перед ними задач и взаимозависимости государств-членов до сих пор грубых нарушений идей и принципов, равно как и права сообществ, не отмечалось. Деятельность Комиссии способствует тому, что все, кого это касается, полностью выполняют свои обязательства, будучи уверены в том, что другие стороны поступают точно так же и что любое нарушение Договора наказуемо.

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

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

На практике Совет в большинстве случаев принимает проекты правовых актов, подготовленные Комиссией, без изменений. Это следствие проработанности вопроса, квалификации Комиссии. Конечно, Совет стремится лидировать по отношению к ней. В Маастрихтском договоре есть запись, дающая основания предполагать, что отношения между Советом и Комиссией будут более сбалансированными: «Совет и Комиссия консультируют друг друга и по взаимной договоренности определяют порядок взаимодействия» (п. 2 ст. 162). Но многое будет зависеть от реального соотношения сил.

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

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

Важным участком деятельности Комиссии является руководство различными фондами, центрами, программами и т.д. В ЕОУС еще в 50-е годы был образован фонд для финансирования научных исследований, социальных программ и выделения кредитов (для капитального строительства, конверсии и т.д.). В Евратоме возник Совместный исследовательский центр, имеющий четыре отделения в различных странах – в Бельгии, Германии, Голландии, Италии. В 1964 г. с целью поддержки программ по улучшению условий сельскохозяйственного производства и маркетинга был создан Европейский фонд поддержки сельского хозяйства, основное назначение которого состоит в обеспечении проведения единой сельскохозяйственной политики. Другой фонд ЕЭС – Европейский социальный фонд, предусмотренный в статье 123 Договора о ЕЭС, – занимается проблемами занятости, включая оказание помощи безработным, финансированием программ по подготовке и переподготовке кадров. Третий фонд – Европейский фонд регионального развития, созданный в 1975 г., – нацелен на преодоление отсталости отдельных регионов. К этой группе фондов примыкает Европейский фонд развития. Этот фонд имеет две особенности: во-первых, у него «внешнее» предназначение – помощь ряду развивающихся стран, входивших в состав бывших колониальных держав Европы, а во-вторых, он финансируется непосредственно государствами-членами.

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

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

Определенную аналогию в структуре аппарата Комиссии можно найти с распределением функций, компетенции и персонала между министерствами и другими правительственными органами. В роли министерств в сообществах выступают Генеральные дирекции, созданные по всем основным направлениям деятельности сообществ (внешние сношения, финансовый контроль и т.д.). При этом в сообществах весьма силен центральный аппарат.

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

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

более привлекательной.