**Оглавление**

Введение 2

1. История образования ЕС 3

2. Принципы институционной системы ЕС 5

3. Особенности институционной системы ЕС 8

Заключение 14

Список использованной литературы 15

Введение

Как известно, ЕС является своеобразной формой международной организации, которая, возможно, еще не имеет аналогов в истории международных отношений.

Не посвященным в тонкости истории формирования правовой системы ЕС трудно понять то, как можно в одном понятии «союз» объединить такие разные по правовому статусу и логическому порядку категории, как европейские сообщества, представляющие собой самостоятельные международные организации — субъекты международного права, и как международные договорные обязательства государств — членов указанных сообществ в сфере внешней политики, совместной безопасности и обороны и в сфере внутренних дел и правосудия.

Актуальность темы заключается в необходимости различать нюансы юридического и иных порядков, объясняющие этот странный организационно-правовой симбиоз.

Целью данной работы является раскрытие темы: «Институционное право ЕС». Поставленная цель потребовала решения следующих задач:

* Проанализировать сущность и содержание институционного права ЕС
* Изучить историю возникновения и эволюцию развития юридических и правовых отношений в ЕС
* Рассмотреть особенности институционной системы ЕС

Данная работа подготовлена на основе учебно – методической литературы по европейскому праву.

1. История образования ЕС

Начало западноевропейской интеграции было положено в 50-х годах XX в. созданием трех европейских сообществ: Европейского объединение угля и стали (далее — ЕОУС) в 1951 г., Европейского экономического сообщества (далее — ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (далее — Евроатом) в 1957 г.

После достижения основных целей, поставленных учредительными договорами, начались поиски новых форм развития интеграционного процесса. Они привели к выдвижению идеи формирования ЕС, создание которого в качестве практической цели впервые было провозглашено в Едином европейском акте 1986 г. (далее — ЕЕА 1986 г.)[[1]](#footnote-1).

Затем, в 1992 г. был заключен Маастрихтский договор о ЕС, который в 1997 г. был заменен новым — Амстердамским договором об изменении Договора о ЕС и договоров, учреждающих европейские сообщества. К Амстердамскому договору приложен ряд дополнительных международно-правовых документов

Институционная система ЕС не является раз и навсегда данной категорией, за время развития западноевропейской интеграции она претерпела изменения, причем немалые, как с точки зрения ее формы, так и содержания.

В самом деле, первоначально на этапе формирования каждое из трех европейских сообществ обладало собственной институционной структурой, т. е. было наделено своими институтами, которые, в свою очередь, обладали собственной компетенцией и отличались друг от друга порядком форми­рования. Так, в ЕОУС основным органом по принятию решений был Верховный орган, в то время как в ЕЭС и Евроатоме близкий по характеру орган именовался Комиссией.

Не будет преувеличением сказать, что с момента своего возникновения западноевропейская интеграция характеризовалась заметной тенденцией к организационно-правовому сплочению, проявившемуся в слиянии органов самостоятельных международных организаций (ЕОУС, ЕЭС, Евроатома) и приведшему к созданию единых органов трех указанных международных организаций.

Объединение Комиссии и Совета началось несколько лет спустя, когда 8 апреля 1965 г. был подписан Договор, учредивший единые для всех европейских сообществ Совет и Комиссию. Иногда этот Договор именуют Договором о слиянии. Он вступил в силу 1 июля 1967 г. В отличие от преды­дущего это слияние происходило несколько болезненнее. Если в первом случае институционная унификация произошла тогда, когда учредительные акты ЕЭС и Евроатома еще не вступили в силу, что облегчало решение многих оперативных вопросов, то во втором — к моменту объединения каждый из органов приобрел опыт практической работы, имел собственный персо­нальный состав, административный аппарат, бюджет, нормативную базу и т. д., что существенно осложняло работу по их объединению[[2]](#footnote-2).

Объединение комиссий, например, потребовало значительных усилий, поскольку все три органа в сообществах уже функционировали, срок замещения должностей и порядок формирования Верховного органа и комиссаров ЕЭС и Евроатома различались, их полномочия также были неодинаковы.

Общественное мнение стран-участниц по-разному оценивало задачи слияния. Одни считали, что это подходящий случай для уменьшения обширных полномочий Верховного органа и уравнения их с более ограниченными полномочиями комиссий ЕЭС и Евроатома, другие же, напротив, придерживались мнения, что в силу сложившейся ситуации необходимо было попытаться наделить комиссии ЕЭС и Евроатома наднациональными полномочиями ЕОУС, которые воодушевляли первую фазу европейской интеграции.

#

# 2. Принципы институционной системы ЕС

Слияние советов трех сообществ было не таким сложным, как в ранее рассмотренных случаях. Эти органы формировались из членов правительств государств-членов, которые менялись с изменением предмета обсуждения в Совете. Благодаря этому периодически изменяющемуся составу Совета, у него сформировался единый административный аппарат. Хотя полномочия Совета в рамках ЕОУС были очень ограниченными и, наоборот, Совет ЕЭС и Совет Евроатома обладали широкими и более общими полномочиями, было принято решение создать единый Совет, сохранявший полномочия, закреп­ленные за ним каждым из трех учредительных договоров. Это решение сопровождалось едва уловимой тенденцией гармонизации правил договора о ЕОУС с нормами договоров о ЕЭС и Евроатоме (о замещении и функциях председателя Совета, некоторых аспектах голосования в нем и о бюджетных полномочиях Совета). Процесс объединения Совета завершился созданием Комитета постоянных представителей (далее — КОРЕПЕР) как единого вспомогательного органа для подготовки заседаний Совета.

Дело в том, что Договор об учреждении ЕОУС не предусматривал такого органа, но Совет специальных министров учредил на основе положений внутреннего регламента Комитет по координации (далее — КОКОР). Со своей стороны, договоры об учреждении ЕЭС и Евроатома предусматривали создание комитета постоянных представителей при каждом из упомянутых сообществ, но de facto был сформирован только один такой орган. С 1965 г., когда был подписан Договор о слиянии, КОРЕПЕР стал единым вспомога­тельным органом Совета европейских сообществ.

Процесс институционного реформирования европейских сообществ путем слияния их основных органов происходил только в одной плоскости, а именно в плоскости структурного или организационного объединения, не затрагивая другой существенный аспект институционной системы — полномочия институтов, а также порядок их работы и условия, на которых происходит осуществление полномочий в каждом сообществе. Это позволяет заключить, что процесс институционного объединения ЕС еще не завершен и в будущем следует ожидать новых решений в данной области.

Тем более не следует отождествлять процесс объединения институтов сообществ со слиянием самих сообществ в некое организационное целое. Эволюция институционной структуры европейской интеграции не отразилась на правосубъектности сообществ, поскольку каждое из них продолжает существовать как самостоятельный субъект международного права, основанный на собственном учредительном акте[[3]](#footnote-3).

Институционная структура ЕС, как и других ММПО, неоднородна.В нее входят два вида органов: институты и вспомогательные органы. Понятие «институт», судя по всему, соответствует статусу основного или главного органа, которые имеются в иных ММПО, о чем свидетельствует положение ст. 4 Договора о создании Европейского Сообщества, устанавливающее, что «осуществление возложенных на сообщество задач обеспечивается следую­щими институтами». В настоящее время институционная структура ЕС состоит из пяти институтов: Европейского парламента (далее — ЕП), Совета, Комиссии, Суда ЕС и Счетной палаты.

До 1992 г. Счетная палата относилась к разряду вспомогательных органов, однако Маастрихтский договор о ЕС 1992 г. повысил ее ранг до уровня института сообществ. Помимо этого, Маастрихтский договор легализовал статус Европейского Совета, в задачу которого входит придание ЕС необходимого импульса к развитию и опре­деление общих политических ориентиров Союза. Европейский Совет собирается дважды в год на уровне глав государств или правительств государств — членов ЕС при участии председателя Комиссии ЕС.

Хотя учредительные договоры не относят Европейский Совет к числу институтов сообществ, его, без сомнения, можно считать наиболее важным полити­ческим органом ЕС. Созыв в 1974 г. Европейского Совета поставил вопрос о его договорно-правовой легитимности, так как учредительные акты сообществ не предусматривали создания такого органа. В связи с этим бывший судья Суда ЕС и видный теоретик «права сообщества» П. Пескаторе высказал опасение, что его деятельность повлечет за собой появление риска «загрязнения» действующих в сообществах межправительственных меха­низмов. Однако со временем страсти улеглись и всем стало ясно, что Европейский Совет осуществляет деятельность в двух сферах: 1) сфере «европейского политического сотрудничества» (далее — ЕПС), 2) сфере определения основных направлений деятельности сообществ.

ЕПС имело чисто межправительственный характер и не относилось к сфере действия «права сообщества», поэтому признание роли Европейского Совета в осуществлении такого сотрудничества не встретило больших затруднений, так как институты сообществ в то время не имели никаких полномочий в сфере ЕПС.

Со временем доктрина нашла подходящее оправдание и этой роли Европей­ского Совета путем толкования ст. 2 упоминавшегося Договора о слиянии, согласно которому Совет сообществ состоит из представителей государств-членов, не уточняя ранга самого представительства. Поскольку право направления представителей в Совет сохраняется за правительствами государств-членов, постольку они могут направлять на заседания Совета любого из своих членов, в том числе глав правительств и государств.

Наиболее важными вспомогательными органами являются: Консульта­тивный комитет (орган представительства социально-экономического сектора ЕОУС), Экономический и социальный комитет (общий для Европей­ского Сообщества и Евроатома), КОРЕПЕР, Комитет регионов (орган только Европейского Сообщества) и Суд ЕС первой инстанции (строго говоря, это не вспомогательный орган, а орган, расширивший судебную систему сообществ). Европейский инвестиционный банк (далее — ЕИБ) не относится к органам сообществ, поскольку он — самостоятельный субъект между­народного права, связанный с сообществами общими целями и исполь­зующий служащих административного аппарата европейских сообществ.

В свою очередь каждый институт и некоторые вспомогательные органы окружены поистине созвездием комитетов и рабочих групп, многие из которых создаются на постоянной основе, другие являются органами ad hoc.

#

# 3. Особенности институционной системы ЕС

На это же указывают некоторые западные исследователи в связи с попытками понять и объяснить институционную структуру ЕС с точки зрения теории разделения властей внутри государства. Они специально предосте­регают против применения такого подхода к исследованию принципов институционной структуры ЕС, справедливо полагая, что это может сформи­ровать предвзятое мнение.

Конечно, функции, аналогичные тем, которые осуществляют законодательные, исполнительные, административные и судебные органы государства, осуществляются институтами сообществ. Однако совершенно бесполезно тратить время на попытки связать воедино в рамках одной и той же классификации функции, выполняемые институтами ЕС, с функциями органов государства. В действительности осуществление этих функций распределено между различными институтами таким образом, что невозможно отнести какой-либо из них только к органу, выполняющему исключительно законодательные, исполнительные и другие полномочия[[4]](#footnote-4).

Принципиальное возражение против таких аналогий, конечно же, вытекает из сохраняющегося различия юридической природы двух полити­ческих институтов — государства и международной организации. Государство — это орган публичной власти, воплощающий в себе идею народного или национального суверенитета. Идея разделения властей имеет целью предотвра­щение узурпации власти одной из ветвей. Кроме того, разделение властей позволяет обеспечить представительство общенациональных интересов различными ветвями власти государства.

Международная организация, напротив, — это результат соглашения и суверенного волеизъявления государств-членов. Она не получает власти от народов, она наделяется соответствующей компетенцией в договорном порядке. Поэтому нет никаких оснований применять теорию разделения властей к несуверенному субъекту международного права, каким продолжают оставаться ММПО, включая ЕС. Конечно, в известном смысле ММПО наделена «суверенными правами», но такой характер придает им не обладание международной организацией собственным суверенитетом, а тот факт, что эти права делегируются суверенными субъектами, т. е. тем, что в конечном итоге данные права происходят от носителей государственного суверенитета. Однако в момент передачи этих прав в договорном порядке они утрачивают свой суверенный характер, потому что их носителем становится не суверенный, а производный субъект международного права. Иными словами, вместе с отчуждением прав не происходит отчуждения юридической основы данных прав, т. е. государственного суверенитета.

Это объясняется тем, что целью передачи части прав суверенными субъектами является создание нового субъекта международного права с весьма ограниченными и конкретными целями, а не создание нового суверенного образования. Строго говоря, современное международное право не допускает передачи суверенитета, который имеет территориальную и персональную основы, кроме случаев добровольного волеизъявления государств или народов, о чем свидетельствуют, например, Венские конвенции о правопреемстве государств, предусматривающие различные основания правопреемства (передача части территории, разделение государства, объединение государства, возникновение нового независимого государства и т. д.).

Поэтому в отношении ЕС, как и любой другой ММПО, предпочти­тельнее говорить о распределении полномочий между институтами, а не о разделении между ними властей. Это подчеркивают и некоторые западно­европейские юристы, понимая, что понятие власти идентифицируется с органом государства, который ее осуществляет в пределах территории государства.

Основатели европейских сообществ видели идеал организационного устройства в том, чтобы создать институционную структуру, соответствующую поставленным задачам. Но дело не ограничивалось только этим. Они стремились создать сообщества, основанные на праве, а не на силе.Для институционной системы сообществ это требование выражалось в обеспечении независимости институтов сообществ от государств-членов, что было необходимо, в первую очередь, для успешной реализации целей интеграции. Независимость институтов была необходима для того, чтобы они смогли отстаивать общие интересы всех государств-членов, получившие название «интересы сообществ».

Действующий Амстердамский договор закрепляет ряд важных органи­зационных принципов институционного механизма ЕС. Прежде всего следует подчеркнуть, что ст. 3 этого Договора провозглашает, что в «Союзе действует единая институционная структура, которая должна обеспечивать согла­сованность и преемственность деятельности, осуществляемой для дости­жения его целей».

Однако категоричность изложения этого принципа не препятствует зарождению сомнений в правильности и точности его формулировки. В самом деле, вызывает удивление утверждение о наличии «единой» институционной структуры ЕС, хотя выше была ясно показана незавершенность институционного объединения трех сообществ. Видимо, говорить о единой институционной структуре ЕС можно в том смысле, что две межправитель­ственные «опоры» — внешняя политика и общая безопасность (ВПОБ — ст. 11 Амстердамского договора о ЕС) и сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия по уголовным делам (ст. 29 Амстердамского договора о ЕС) организуются и направляются институтами сообществ. Три «столпа» состав­ляют единое целое (Союз), которому служат его институты. Иными словами, сотрудничество в указанных двух межправительственных «столпах» не привело к созданию новых институтов или вспомогательных органов ЕС (за небольшим исключением, о котором будет упомянуто ниже).

В вопросах, которые Амстердамский договор относит к межправительствен­ному сотрудничеству, институты ЕС обладают различными полномочиями. Комиссия имеет право в ограниченных случаях вносить предложения, осуществление которых в значительной степени сохраняется за государствами-членами. Совет правомочен принимать решения (одобрять общие позиции и действия) путем единогласного голосования, лишь в исключительных случаях прибегая к методу взвешенного голосования. ЕП, в свою очередь, выполняет незначительные контрольные функции посредством получения регулярной информации от других институтов, сохраняя право направлять запросы другим институтам. Он также выносит в адрес других институтов соответствующие рекомендации[[5]](#footnote-5).

Следует уточнить, что предусмотренный ст. 25 Амстердамского договора Политический комитет для подготовки заседаний Совета по вопросам ВПОБ создан наряду с функционирующим вспомогательным органом по подготовке заседаний Совета (КОРЕПЕР), что также не вписывается в концепцию «единой институционной структуры».

Аналогичная картина в третьей «опоре» — ВДП, для которой ст. 36 Амстердамского договора предусматривается создание Координационного комитета, ответственного за подготовку работы Совета в данной сфере. Конечно, в обоих случаях речь идет о том, что проведение подготовительных работ не наносит ущерба работе КОРЕПЕР. Однако само наличие таких органов никак не свидетельствует о единстве институционной структуры ЕС. Следовательно, принцип обеспечения единства институционной системы — это норма, действие которой обращено не столько в настоящее, сколько в будущее европейской интеграции.

Дальнейшая эволюция институционной структуры ЕС увеличила счет в пользу наднациональности: Счетную палату к межправительственным органам отнести никак нельзя. Смысл этой политико-правовой «арифметики» лежал «на поверхности явления». Успех интеграции напрямую зависел от преобладания интересов сообществ над национальными интересами отдельных государств-членов. Поступиться последними во имя общего прогресса можно только в том случае, если кто-то сможет помочь обеспечить приоритет общих интересов, опираясь на право, а не на силу, как это бывает вне институционализи­рованных международных отношениях. Этим «кто-то» и должны были быть наднациональные органы.

Справедливости ради следует сказать, что учредительные договоры ЕС не содержат норм общего характера о независимости институтов. Наоборот, они закрепляют правило о независимости членов наднациональных инсти­тутов, что является реальной гарантией обеспечения независимости сообществ. Действительно, как установлено в Договоре об учреждении Европейского Сообщества, члены Комиссии, Счетной палаты и Экономического и социаль­ного комитета полностью независимы в выполнении своих обязанностей и действуют в общих интересах (п. 2ст. 213,п. 1 ст. 223,п. 4ст. 247, ст. 258и263). В п. 1 ст. 223 этого же Договора предусматривается, что судьи Суда ЕС и генеральные адвокаты назначаются из числа независимых лиц с безупречной репутацией.

Конечно, европейские сообщества являются международными органи­зациями, поскольку они создаются на основе международных договоров. Но это особая разновидность ММПО, имеющая отличную от классических ММПО юридическую природу. Действительно, в классических ММПО большинство из главных или основных органов состоит исключительно из представителей государств, которые стремятся к обеспечению и представительству, прежде всего, национальных интересов (за небольшим исключением международных судебных органов и секретариатов, а также особого случая МОТ, в некоторых органах которого обеспечивается «трехстороннее предста­вительство» — правительства, профсоюзов и объединений предпринимателей).

Напротив, в ЕС, как указывалось выше, этим может похвастаться только один из пяти институтов — Совет. К такому же выводу можно прийти, если проанализировать представительство интересов во вспомогательных органах ЕС. Только в КОРЕПЕР осуществляется представительство национальных интересов государств — членов ЕС. Таким образом, большинство институтов и вспомогательных органов сообществ представляют и защищают общие интересы, интересы каждого из сообществ и ЕС в целом. Это позволяет утверждать, что европейские сообщества нельзя рассматривать как международные организации сотрудничества, к которым относятся ООН и большинство других классических ММПО, основанных на принципе координации деятельности государств-членов. Видимо, следует выделить новый тип ММПО — «международные организации интеграции», в основе которых лежит не принцип координации, а передача государствами-членами части своих суверенных прав.

Конечно, нельзя абсолютизировать наднациональность институтов и органов ЕС. Во-первых, взаимоотношения между ЕС и ее членами в сферах, подпадающих под действие двух «опор» (ВПОБ и ВДП), остаются международно-правовыми, так как в этих случаях государства не уступили своих суверенных прав, а придерживаются традиционных форм межправительственного сотрудни­чества. Во-вторых, порядок формирования и деятельности даже «наиболее наднациональных институтов» (Комиссии, например) ясно показывает, что правительства государств-членов сохраняют серьезные рычаги влияния на них.

# Заключение

Краткий обзор эволюции и содержания институционной структуры ЕС ясно показывает, что она отличается от организационной структуры типичных традиционных или классических ММПО, к которым обычно относят ООН и ее специализированные учреждения. Структура ЕС скорее напоминает структуру внутригосударственного механизма, имеющего в своем составе «парламент» и «суды», в то время как в организационную структуру клас­сических ММПО входят органы полного состава или пленарные органы («генеральные конференции или ассамблеи»), исполнительные органы, которые в универсальных ММПО имеют весьма ограниченный, по сравнению с пленарными органами.

Отмеченная близость институционной структуры ЕС устройству госу­дарства породила в науке стремление оценивать ее с точки зрения теории конституционного устройства какого-либо абстрактно взятого государства. В данном исследовании также будет проводиться сравнение некоторых особенностей институционной системы ЕС с конституционно-правовыми традициями европейских государств. Однако следует учитывать, что ЕС является международной организацией, поэтому любые принципы, лежащие в основе его институционной системы, имеют международно-правовой характер.

Конечно, европейские сообщества являются международными органи­зациями, поскольку они создаются на основе международных договоров. Но это особая разновидность ММПО, имеющая отличную от классических ММПО юридическую природу.

Основное различие между характером международно-правовых обязательств, установленных в Договоре об учреждении ЕС, состоит в следующем. Обязательства, вытекающие из учредительных договоров трех европейских сообществ и совокупности правовых норм, содержащихся в актах институтов сообществ, составляют своеобразный правопорядок, получивший наименование «право сообщества», отличительной особенностью которого является возможность субъектов этого «права сообщества» (государств-членов, институтов ЕС, граждан и юридических лиц государств-членов) защищать свои субъективные права, вытекающие из этого правопорядка, в национальных судах и судебном органе европейских сообществ — Суде ЕС.

Однако обязательства по сотрудничеству в области ВПОБ и ВДП не отличаются таким качеством, потому что они не подпадают под юрисдикцию Суда ЕС и, следовательно, могут быть отнесены к типично международно-правовым обязательствам договорного характера.

# Список использованной литературы

1. Борко Ю. А. Документы касающиеся сотрудничества между ЕС И Россией. – М.: Право, 2004
2. Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского союза. – М.: Спарк, 2002
3. Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментариями). – М.: Инфра- М, 2005
4. Крылова Е. С. Европейский парламент (правовой статус). – М.: Наука, 2003
5. Топорнин Б. Н. Европейское право: Учебник. - М.: Норма, 2004
6. Шеленкова Н. Б. Европейская интеграция: политика и право. – М.: Нимп, 2003
7. Шибаева Е. А. Право международных организаций. Вопросы теории. - М.: ИНФРА-Н, 2005
8. Энтин Л. М. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2005
1. Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского союза. – М.: Спарк, 2002, стр.25. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского союза. – М.: Спарк, 2002, стр.78. [↑](#footnote-ref-2)
3. Топорнин Б. Н. Европейское право: Учебник. - М.: Норма, 2004, стр.167. [↑](#footnote-ref-3)
4. Шибаева Е. А. Право международных организаций. Вопросы теории. - М.: ИНФРА-Н, 2005, стр. 215. [↑](#footnote-ref-4)
5. Крылова Е. С. Европейский парламент (правовой статус). – М.: Наука, 2003, стр.265. [↑](#footnote-ref-5)