



ЕВРОПЕЙСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

А. Вашкевич
И. Столпер

ИНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Институциональное право Европейского союза
А. Вашкевич, И. Столпер
Вильнюс
2019 г.

Аннотация

Аннотация

Учебное пособие раскрывает институционную систему Европейского Союза. В нем рассмотрены принципы и формы взаимодействия институтов ЕС, история их возникновения и развития, порядок формирования, их функции и полномочия, а также порядок принятия ими решений. Материал раскрывается на основе анализа практики деятельности институтов ЕС, новейшей доктринальной литературы и с учетом судебной практики ЕС.

Рецензенты

Муравьев Виктор Иванович — академик, доктор юридических наук, профессор, профессор Европейского права кафедры международного частного права Киевского национального университета имени Тараса Шевченко;

Лепешков Юрий Алексеевич — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права Белорусского государственного университета

Права

ISBN 978-609-8213-84-3

© А. Вашкевич, И. Столпер, 2019

© Европейский Гуманитарный Университет, 2019

Список сокращений

на русском языке	
ДЕС	Договор о Европейском союзе
ДФЕС	Договор о функционировании ЕС
ЕП, Европарламент	Европейский парламент
ЕС	Европейский союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
пар.	параграф
стр.	страница
ст.	статья
ч.	часть
на английском языке	
ECR	European Court Reports
ECLI	European Case Law Identifier
EU	European Union
OJ	Official Journal
L	Раздел, посвященный законодательству ЕС

Содержание

Аннотация

Аннотация

Рецензенты

Права

Список сокращений

Введение

1. Принципы взаимодействия между институтами Европейского союза

2. Европейский парламент

2.1. История возникновения и эволюция

2.2. Порядок избрания Европейского парламента

2.3. Численный состав Европейского парламента

2.4. Структура Европейского парламента

2.5. Порядок работы

2.6. Полномочия Европейского парламента

2.7. Правовой статус депутатов Европейского парламента

Заключение

3. Европейский совет

3.1. История возникновения и эволюция

3.2. Состав Европейского совета

3.3. Председатель Европейского совета

3.4. Полномочия Европейского совета

3.5. Порядок работы

Заключение

4. Совет Европейского союза

4.1. Историческая эволюция и сущность

4.2. Состав и порядок формирования

4.3. Внутренняя организация Совета

4.4. Порядок принятия решений

Заключение

5. Европейская комиссия

- 5.1. История создания и эволюция правового статуса
- 5.2. Порядок формирования Комиссии
- 5.3. Правовой статус члена Еврокомиссии
- 5.4. Внутренняя организация Комиссии и порядок работы
- 5.5. Функции и полномочия Европейской комиссии

Заключение

6. Суд Европейского союза

- 6.1. Роль и юрисдикция Суда Европейского союза
- 6.2. Порядок назначения судей и генеральных адвокатов, их привилегии и иммунитеты, прекращение функций
- 6.3. Организация суда
- 6.4. Виды исковых заявлений
- 6.5. Заключения по проектам международных соглашений

Заключение

7. Европейская система центральных банков

- 7.1. Цели и задачи ЕЦБ
- 7.2. Основные принципы работы ЕЦБ
- 7.3. Организация ЕЦБ

Заключение

8. Европейская счетная палата

- 8.1. История создания и эволюция правового статуса
- 8.2. Состав и порядок формирования Европейской счетной палаты
- 8.3. Внутренняя организация ЕСП и порядок работы
- 8.4. Функции и полномочия Европейской счетной палаты
- 8.5. Сотрудничество между ЕСП и национальными органами

Заключение

Примечания

Оглавление

Аннотация	3
Аннотация	3
Рецензенты	3
Права	3
Список сокращений	4
Введение	5
1. Принципы взаимодействия между институтами Европейского союза	6
2. Европейский парламент	8
2.1. История возникновения и эволюция	8
2.2. Порядок избрания Европейского парламента	8
2.3. Численный состав Европейского парламента	11
2.4. Структура Европейского парламента	11
2.5. Порядок работы	17
2.6. Полномочия Европейского парламента	18
2.7. Правовой статус депутатов Европейского парламента	23
Заключение	26
3. Европейский совет	27
3.1. История возникновения и эволюция	27
3.2. Состав Европейского совета	28
3.3. Председатель Европейского совета	28
3.4. Полномочия Европейского совета	29
3.5. Порядок работы	31
Заключение	31
4. Совет Европейского союза	33
4.1. Историческая эволюция и сущность	33
4.2. Состав и порядок формирования	33
4.3. Внутренняя организация Совета	36
4.4. Порядок принятия решений	40
Заключение	44

5. Европейская комиссия	46
5.1. История создания и эволюция правового статуса	46
5.2. Порядок формирования Комиссии	48
5.3. Правовой статус члена Еврокомиссии	50
5.4. Внутренняя организация Комиссии и порядок работы	52
5.5. Функции и полномочия Европейской комиссии	57
Заключение	62
6. Суд Европейского союза	63
6.1. Роль и юрисдикция Суда Европейского союза	63
6.2. Порядок назначения судей и генеральных адвокатов, их привилегии и иммунитеты, прекращение функций	65
6.3. Организация суда	67
6.4. Виды исковых заявлений	79
6.5. Заключение по проектам международных соглашений	101
Заключение	102
7. Европейская система центральных банков	104
7.1. Цели и задачи ЕСЦБ	104
7.2. Основные принципы работы ЕЦБ	107
7.3. Организация ЕЦБ	120
Заключение	123
8. Европейская счетная палата	124
8.1. История создания и эволюция правового статуса	124
8.2. Состав и порядок формирования Европейской счетной палаты	125
8.3. Внутренняя организация ЕСП и порядок работы	126
8.4. Функции и полномочия Европейской счетной палаты	128
8.5. Сотрудничество между ЕСП и национальными органами	130
Заключение	130
Примечания	131

Введение

С момента создания Европейского гуманитарного университета в 1992 г. большое внимание в нем уделялось развитию европейских исследований (European Studies). В частности, был создан франко-белорусский факультет политических наук и проблем европейской интеграции, налажены программы академических обменов с ведущими европейскими университетами, проводились многочисленные научные мероприятия по проблемам европеистики.

В настоящее время в университете функционирует программа непрерывного обучения «Международное право и право Европейского союза», в учебном плане которой центральное место занимают курсы, связанные с правом Европейского союза. Стартовым (исходным) среди них является «Институциональное право ЕС».

В предлагаемом учебном пособии институты Европейского союза: Европейский Совет, Европейский парламент, Совет ЕС, Европейская комиссия, Суд Европейского союза, Европейский центральный банк и Счетная палата — рассматриваются как единая система. Детально описывается история их возникновения и эволюция, алгоритм формирования, функции и полномочия, а также порядок принятия ими решений. Одновременно внимание акцентируется на принципах и формах межинституционального взаимодействия.

Темы раскрываются на основе анализа деятельности институтов Европейского союза и с учетом юриспруденции Суда Европейского союза. При создании пособия была учтена новейшая доктринальная литература. Главы 2, 3, 4, 5 написаны профессором А. Вашкевичем, 1, 6, 7, 8 — магистром И. Столпер.

Учебное пособие послужит подспорьем для студентов как продолжающейся, так и постоянной форм обучения в овладении теоретическими знаниями и практическими навыками в сфере институционального права Европейского союза. Изложенный материал будет полезен не только студентам, обучающимся по программе «Международное право и право Европейского союза», но также тем, кто изучает политологию, и всем, интересующимся правовыми аспектами деятельности Европейского союза.

Книга подготовлена в рамках проекта кафедры Ж. Монне Teaching the European Transnational Constitutionalism inside and outside the EU (575172-EPP-1-2016-1-LT-EPPJMO-CHAIR).

Профессор ЕГУ, доктор права,
судья Конституционного суда Республики Беларусь в отставке
А. Вашкевич

1. Принципы взаимодействия между институтами Европейского союза

Каждый институт ЕС занимает свое особое место в ЕС и выполняет присущие ему функции и задачи. Европейский совет определяет будущее ЕС, Совет представляет интересы государств-членов, Комиссия — интересы ЕС, Европейский парламент — интересы граждан, а Суд Европейского союза гарантирует, что институциональная система функционирует согласно закону.¹ Европейский центральный банк определяет и реализует кредитно-финансовую политику ЕС, а Европейской счетной палате доверен надзор за всей финансовой структурой ЕС. Для эффективной реализации возложенных на институты задач статья 13 ДЕС предписывает, что каждый институт действует в пределах полномочий, возложенных на него в договорах, и в соответствии с процедурами, условиями и целями, изложенными в них. При этом каждый институт обязан действовать на основе взаимного добросовестного сотрудничества. Таким образом, статья 13 ДЕС определяет основные принципы, которыми руководствуются институты ЕС при осуществлении своих задач. К этим принципам относятся институциональный баланс, автономия каждого института и добросовестное сотрудничество.

Институциональный баланс

Под институциональным балансом следует понимать действие каждого института ЕС в рамках полномочий, предоставленных им, согласно условиям, процедурам и целям, которые изложены в учредительных договорах ЕС. Соблюдение институционального баланса означает, что каждый из институтов должен осуществлять свои полномочия с учетом объема полномочий других институтов.² Таким образом, запрещается любое посягательство одного института на полномочия другого.

Один институт ЕС не может делегировать свои полномочия другому, так как это может повлиять на баланс, закрепленный в договорах.³ Однако статья 290 ДФЕС все же содержит некоторые случаи, когда делегирование допускается с целью обеспечения эффективного функционирования ЕС. Так, согласно вышеуказанной статье в нормативно-правовом акте может быть предусмотрено право Комиссии ЕС принимать ненормативные акты общего применения для дополнения или изменения несущественных элементов самого нормативного акта. При этом цели, содержание и сроки делегирования полномочий четко определяются нормативным актом. Это правило действует лишь в случае несущественных элементов и не может быть использовано для существенных положений договоров. В случае делегирования полномочий Европейский парламент и Совет

сохраняют за собой право принять решение об их отзыве.⁴ Делегированный акт может вступить в силу, только если не было возражений со стороны Парламента и Совета.⁵

Еще в 1958 г. в деле *Meroni* Суд рассмотрел вопрос делегирования Европейской комиссией своих полномочий частным лицам и определил условия, при которых такое делегирование возможно. Во-первых, Европейская комиссия может передавать полномочия, которые ей были ранее представлены.⁶ Во-вторых, Комиссия обязана контролировать осуществление переданных полномочий.⁷ В-третьих, Комиссии запрещено делегировать полномочия частным лицам таким образом, что позволило бы последним принимать акты квазизаконодательного характера.⁸ Принцип институционального баланса, сформулированный Судом в деле *Meroni*, схож по своему содержанию с принципом разделения властей и применяется и сегодня.

Таким образом, поддержание институционального баланса важно для обеспечения гарантий, которые предоставляются договорами всем гражданам ЕС.

Принцип автономии институтов

Принцип автономии предоставляет право каждому институту ЕС организовать свою внутреннюю работу самостоятельно. Этот принцип вытекает из положений учредительных договоров, которые предусматривают возможность для институтов ЕС принимать собственные правила и процедуры. Принцип автономии институтов ЕС также налагает обязательство на государства — члены ЕС не вмешиваться в деятельность института. Так, в деле *Lord Bruce of Donington* Суд [ЕС] признал, что проверка национальными налоговыми органами Соединенного Королевства Великобритании компенсации членам Европейского парламента за проезд представляет собой вмешательство во внутреннее функционирование парламента.⁹

Принцип добросовестного сотрудничества

Статья 13 ДЕС накладывает обязательство на институты ЕС добросовестно сотрудничать друг с другом при осуществлении своих обязанностей. Одним из примеров институционального сотрудничества являются межинституционные соглашения возможность заключения которых предусмотрена статьей 295 ДФЕС. В целом сотрудничество может осуществляться различными способами, включая обмен письмами между Советом и Комиссией и совместные декларации трех учреждений. При этом принцип добросовестного сотрудничества необходимо отличать от злоупотребления полномочиями. Он в основном позволяет решить неопределенности, так называемые серые зоны, в положениях договоров ЕС.¹⁰

Таким образом, принципы взаимодействия между институтами ЕС являются основой для осуществления институтами ЕС делегированных государствами-членами полномочий.

2. Европейский парламент

2.1. История возникновения и эволюция

Как гласит статья 10 ДЕС, «функционирование Союза основано на представительной демократии. Граждане непосредственно представлены на уровне Союза в Европейском парламенте».

Европейский парламент — один из институтов ЕС, правовой статус которого заметно эволюционировал на протяжении длительного времени. В начале своего существования данный орган, носивший такие названия, как Общая Ассамблея Европейского объединения угля и стали, а затем Ассамблея Европейских сообществ, имел лишь консультативные полномочия в сфере законодательства и формировался путем делегирования депутатов национальных парламентов государств-участников. 30 марта 1962 г. Ассамблея решила изменить свое название на Европейский парламент, что нашло отражение на уровне первичного права ЕС лишь в Едином Европейском Акте, принятом в 1976 г. В 70-е годы прошлого столетия начался процесс расширения полномочий Европарламента, продолжающийся до настоящего времени и затронувший как его законодательные, бюджетные, контрольные функции, так и порядок формирования. На сегодня это единственный институт ЕС, непосредственно избираемый гражданами.

2.2. Порядок избрания Европейского парламента

Уже в статье 138 Договора об учреждении Европейского экономического сообщества, принятого 25 марта 1957 г., предусматривался переход к формированию Ассамблеи прямыми выборами при единой процедуре, единогласно принятой государствами-участниками. Однако по разным причинам Акт об избрании членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием был принят только в 1976 г.,¹¹ а первые выборы в него по новым правилам прошли в 1979 г. Ряд изменений в Акт был внесен в 2002 и 2018 гг.¹² До настоящего времени порядок проведения выборов в Европарламент в каждом государстве-члене устанавливается самостоятельно, однако учитываются и общие требования Акта. Во-первых, при выборах используется пропорциональная избирательная система (в различных модификациях), т.е. избиратели голосуют за список кандидатов, либо применяется система единого передаваемого голоса.

Во-вторых, в обязательном порядке должны применяться такие принципы избирательного права, как всеобщее, прямое, свободное и тайное голосование.

В-третьих, государства-участники вправе (но не обязаны) вводить у себя так называемый заградительный барьер (минимальное количество голосов, отданных за список кандидатов, которое позволяет участвовать в дележке «парламентского пирога», т.е. участвовать в распределении мандатов). Указанный барьер не должен превышать пяти процентов. Примерно в половине государств-участников он вообще не установлен. В Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Румынии, Словакии, Чехии, Франции и Хорватии он составляет пять процентов, в Швеции, Австрии и Италии — четыре процента, в Греции — три процента, на Кипре — всего 1,8 процента.¹³ Интересно, что Федеральный конституционный суд Германии признал введение сначала пятипроцентного, а потом и трехпроцентного барьера противоречащим Основному Закону ФРГ.¹⁴ В то же время Итальянский конституционный суд признал наличие четырехпроцентного избирательного барьера не противоречащим Конституции Италии.¹⁵ Чешский конституционный суд также не нашел расхождений с Конституцией Чехии в связи с введением в стране пятипроцентного избирательного барьера на выборах в Европарламент.¹⁶

В-четвертых, статья 7 Акта закрепляет принцип несовместимости должности депутата Европарламента с постами депутата национального парламента (это правило применяется с 2004 г.), члена национального правительства, а также практически с любыми должностями в институтах, органах и учреждениях ЕС. Так, депутат не может одновременно быть членом Европейской комиссии; судьей, генеральным адвокатом или секретарем Суда Европейского союза; членом Дирекции Европейского центрального банка; членом Счетной палаты; Европейским омбудсменом; членом Экономического и социального комитета ЕС; членом Комитета регионов; членом Административного совета, Руководящего комитета или работником Европейского инвестиционного банка; служащим или сотрудником, работающим в институтах, органах или учреждениях Европейского союза.

В-пятых, статья 10 Акта устанавливает единые сроки проведения выборов во всех государствах-членах. Они должны проводиться на одной и той же неделе в промежутке от утра четверга (в этот день выборы традиционно проводятся в Нидерландах и Соединенном Королевстве) до воскресенья — установленного дня голосования для подавляющего числа стран-участников. В пятницу выборы проходят в Ирландии, в субботу — в Латвии, Словакии и на Мальте. Выборы обычно проводились в июне, однако в 2014 г. было решено провести их в последнюю неделю мая, чтобы они не совпадали с периодом школьных каникул в некоторых странах. В 2019 г. выборы в Европейский парламент были организованы с 23 по 26 мая. Следует подчеркнуть, что в ряде стран допускается проведение досрочного голосования. Например, согласно части 3 статьи 68 Закона Литовской Республики о выборах в Европейский Парламент «голосовать досрочно могут избиратели, которые в день выборов не могут прибыть для голосования на избирательный участок. Досрочное голосование избирателей организует избирательная комиссия самоуправления. Досрочное голосование должно проводиться с 8 до 20 часов в последний понедельник, вторник, среду, четверг и пятницу до дня проведения выборов...»¹⁷

Остальные нормы, закрепляющие порядок выборов и содержащиеся в национальном конституционном законодательстве, могут различаться. Так, минимальный возраст для участия в выборах почти во всех странах составляет 18 лет, однако в Австрии и на Мальте он был снижен до 16 лет, а в Греции — до 17. Минимальный возраст, позволяющий выдвинуть свою кандидатуру на должность депутата Европарламента, определен в 18 лет в 15 странах ЕС; 21 год — в Бельгии, Болгарии, Ирландии, на Кипре, в Литве, Латвии, Польше, Словакии, Эстонии, Чехии; 23 года — в Румынии, в 25 лет — в Греции и Италии.¹⁸ В большинстве стран участие в голосовании является правом гражданина, а в Бельгии, Болгарии, Греции, Люксембурге и на Кипре это правовая обязанность. Не случайно именно в Бельгии и Люксембурге на протяжении многих лет наблюдается максимальный процент избирателей, участвующих в выборах.

Одной из проблем, связанных с проведением выборов в Европейский парламент, является невысокая активность избирателей. В первых выборах, состоявшихся в 1979 г., в них приняло участие 61,99 процента избирателей, в последующем процент участия неуклонно снижался от выборов к выборам и в 2014 г. составил всего 43 процента. Данное обстоятельство в числе прочих позволило критикам европейской интеграции поставить под сомнение легитимность европейских институтов и выдвинуть тезис о так называемом дефиците демократии в ЕС.¹⁹ В 2018 г. в Акт об избрании членов Европейского парламента были внесены дополнения, направленные на укрепление гарантий участия в выборах максимального количества избирателей. В частности, закреплена новая статья 4а, которая гласит: «Государства-члены могут предусмотреть возможность досрочного голосования, голосования по почте, а также электронного и интернет-голосования на выборах в Европейский парламент. Там, где они это делают, они должны принять меры, достаточные для обеспечения, в частности, надежности полученных результатов, тайны голосования и защиты персональных данных в соответствии с применимым законодательством Союза».²⁰ Также в Акт включена статья 9а, согласно которой «в соответствии со своими национальными процедурами выборов государства-члены могут принимать меры, необходимые для того, чтобы их граждане, проживающие в третьих странах, могли голосовать на выборах в Европейский парламент».²¹ Эти меры (наряду с другими обстоятельствами) помогли переломить негативную тенденцию растущего абсентеизма граждан ЕС, и в 2019г. (впервые в истории) зафиксировано существенное повышение участия граждан в выборах — всего в них приняло участие свыше 50 процентов избирателей.²² Например, в Эстонии — одной из самых продвинутых стран ЕС в сфере электронного голосования — 26 процентов избирателей проголосовало электронно. На практике почти все государства-члены предоставляют возможность своим гражданам, находящимся за рубежом, голосовать на выборах в Европарламент. Некоторые государства-члены требуют, чтобы избиратели предварительно зарегистрировались в своих национальных избирательных органах, чтобы иметь право голосовать из-за границы по почте или в посольстве либо консульстве. В нескольких государствах-членах (например, в Болгарии либо Италии) право голосовать за границей распространяется только на граждан, проживающих в другом государстве — члене ЕС.

Согласно статье 14 (3) ДЕС срок полномочий членов Европарламента — 5 лет. Досрочный роспуск Европарламента не предусмотрен законодательством ЕС и никогда не имел места на практике.

2.3. Численный состав Европейского парламента

Согласно статье 15 (2) ДЕС Европейский парламент состоит из представителей граждан Союза. Число евродепутатов постоянно росло с момента создания данного органа и в настоящее время не может превышать 751, включая Председателя Европарламента. Минимальное количество мест, которое получают в Европейском парламенте самые маленькие по численности населения страны-участники, составляет 6, максимальное количество мест не может превышать 96. Квота для каждого государства определяется исходя из численности его населения и при обязательном использовании метода так называемой убывающей пропорциональности. Он означает, что наиболее крупные государства добровольно идут на то, чтобы маленькие страны получили определенное преимущество при разделе мест в Европейском парламенте. Поясним сказанное на примере. В самом малочисленном государстве ЕС — на Мальте — по состоянию на 2014 г. каждый евродепутат представлял интересы примерно 70 тысяч жителей. В то же время один евродепутат от Франции был избран от 892 тысяч жителей.²³ Как видим, разница весьма заметна, однако самые крупные страны добровольно согласились на такое положение. По предложению Европейского парламента Европейский совет принял решение 2013/312/ EU²⁴, в котором определено следующее количество депутатских мандатов на каждую страну в период с 2014 по 2019 гг.: ФРГ — 96; Франция — 74; Италия и Соединенное Королевство — по 73; Испания — 54; Польша — 51; Румыния — 32; Нидерланды — 26; Бельгия, Венгрия, Греция, Португалия, Чехия — по 21; Швеция — 20; Австрия — 18; Болгария — 17; Дания, Словакия и Финляндия — по 13; Ирландия, Литва и Хорватия — по 11; Латвия и Словения — по 8; Кипр, Люксембург, Мальта и Эстония — по 6.

Интересно, что Европарламент в феврале 2018 г. принял решение о судьбе голосов, которые утратит Соединенное Королевство после окончательного оформления выхода из ЕС. Общее количество мест в ЕП созыва 2024–2029 гг. будет сокращено до 705. 46 мест «зарезервируют» для будущих членов ЕС. 27 мест будет распределено среди 14 «недопредставленных» стран, самую большую добавку — 5 мест — получит Франция.²⁵ В результате количество голосов у каждой страны будет следующим: ФРГ — 96; Франция — 79; Италия — 76; Испания — 59; Польша — 52; Румыния — 33; Нидерланды — 29; Бельгия, Венгрия, Греция, Португалия, Чехия, Швеция — по 21; Австрия — 19; Болгария — 17; Дания, Словакия и Финляндия — по 14; Ирландия — 13; Хорватия — 12; Литва — 11; Латвия и Словения — по 8; Эстония — 7; Кипр, Люксембург, Мальта — по 6.²⁶

2.4. Структура Европейского парламента

2.4.1. Политические группы

Центральное место в структуре Европейского парламента занимают так называемые политические группы, или парламентские фракции, которые объединяют подавляющее большинство депутатов. Они оказывают решающее влияние на выборы руководящих органов парламента, процесс голосования по тем или иным вопросам, распределение рабочего времени парламента и т.п. Евродепутаты делятся на фракции не по признаку избрания от той или иной страны, а в зависимости от своей партийной принадлежности. Правило 32 Регламента Европейского парламента закрепляет следующие требования, которые необходимо выполнить для создания политической группы: в нее должны входить депутаты, избранные как минимум в одной четверти стран – участниц ЕС (по состоянию на 1 января 2019 г. это число составляет семь); группа должна включать не менее 25 членов. Депутат парламента может входить в состав только одной политической группы. В каждом созыве ЕП есть несколько так называемых неприсоединившихся депутатов, в созыве 2014–2019 гг. их число составляло 52, теперь их количество равно 29. В зависимости от количества членов места в политических группах созыва 2019–2024 гг. распределились так:

<i>Название партии</i>	<i>Количество мест</i>
Европейская народная партия (Христианские демократы)	221
Прогрессивный союз социалистов и демократов	191
Европейские консерваторы и реформисты	70
Альянс либералов и демократов за Европу	67
Конфедеративная группа европейских левых	52
Зеленые/ Европейский Свободный Альянс	50
Европа свободы и прямой демократии	48
Неприсоединившиеся	52
Всего	751

2.4.2. Руководящие органы парламента

Каждые два с половиной года происходят переборы всех руководящих органов ЕП. К ним относятся: Председатель Европарламента, 14 вице-председателей, 5 квесторов, руководители и заместители руководителей комитетов.

Председатель Европейского парламента — это высшее должностное лицо ЕП, которое избирается из числа его членов сроком на два с половиной года с правом повторного переизбрания и осуществляет руководство работой Парламента и его органов, а также представляет его во внешних отношениях. Согласно Правилу 22 (2) Регламента ЕП Председатель открывает, приостанавливает и закрывает

заседания Парламента, поддерживает порядок во время заседаний, принимает решение о прекращении прений, ставит вопросы на голосование и объявляет его результаты, направляет в комитеты соответствующие документы и выполняет иные функции, предусмотренные Регламентом. С января 2017 г. Председателем Европарламента являлся Антонио Таяни, гражданин Италии, выходец из Европейской народной партии. В новом созыве ЕП Председателем был избран представитель Прогрессивного союза социалистов и демократов Дэвид Сассоли, также гражданин Италии. У Председателя имеется 14 заместителей, иерархия которых зависит от того, сколько голосов они набрали на выборах. В порядке очередности они выполняют функции Председателя, когда он отсутствует, представляют Европарламент в отношениях с другими странами и международными организациями (в соответствии с распределением обязанностей, утвержденным на Бюро).

Бюро — это руководящий орган Европарламента, состоящий из Председателя и его 14 заместителей. В заседаниях бюро принимают участие с правом совещательного голоса пять квесторов. На Бюро возложена обязанность принимать финансовые, организационные и административные решения по вопросам, связанным с внутренней организацией Парламента, его Секретариата и иных органов; по вопросам, касающимся депутатов, и некоторые иные полномочия. Бюро назначает на должность Генерального секретаря Европарламента — должностное лицо, которое руководит аппаратом из примерно 5500 постоянных и 1000 сотрудников, работающих по временному контракту, обеспечивающих деятельность Парламента, его органов и отдельных депутатов.²⁷

Квестор — это должностное лицо, избираемое на должность из числа депутатов на два с половиной года с правом переизбрания. Оно отвечает за выполнение административных и финансовых задач, непосредственно касающихся депутатов в соответствии с руководящими принципами, утверждаемыми Бюро. Например, в обязанности одного из квесторов созыва 2014–2019 гг. входило решение вопросов, связанных с оказанием медицинских услуг евродепутатам, предоставлением их детям мест в детских садах и школах. Он же курировал вопросы, связанные с регистрацией лоббистов, предоставлением постоянным посетителям пропусков в зоны ограниченного доступа, отвечал за своевременную доставку в офисы депутатов канцелярских принадлежностей и т.п.²⁸

Еще одним руководящим органом Парламента является **Конференция председателей**, в которую входят по должности Председатель Европейского парламента и руководители политических групп (парламентских фракций) Европарламента. В работе Конференции также принимают участие два депутата от «неприсоединившихся», однако без права голоса. К полномочиям Конференции относится планирование законодательной деятельности Парламента, поддержание отношений с иными институтами и органами ЕС, национальными парламентами государств-членов, а также государствами, не входящими в состав ЕС. Конференция председателей определяет компетенцию и состав парламентских комитетов, рассматривает споры о компетенции между ними, организует консультации с европейским гражданским обществом.

Наконец, существует и такой орган, как **Конференция председателей парламентских комитетов**, заседающий раз в месяц и обсуждающий вопросы, связанные с планированием повестки дня пленарных заседаний, а также некоторые организационные вопросы.

2.4.3. Парламентские комитеты

Как и в Конгрессе США и других законодательных органах, основная часть работы парламентариев выполняется в постоянных парламентских комитетах, которые предварительно рассматривают вопросы, выносимые на пленарное заседание парламента, готовят доклады по указанным вопросам, разрабатывают проекты резолюций по актуальным проблемам. Каждый комитет избирает своего председателя и нескольких его заместителей. Формирование комитетов, выборы председателей комитетов и их заместителей проходят с учетом сложившейся расстановки политических сил в самом парламенте. Другими словами, количество мест, которыми располагает в комитете та или иная политическая группа, в процентном отношении примерно соответствует количеству депутатских мандатов, приходящихся на нее в Парламенте.

В созыве 2014–2019 гг. создано 20 постоянных комитетов, в каждый из которых входило от 25 до 73 постоянных членов и аналогичное количество «замещающих» членов (заместителей) (англ. — substitute). Сведения о количестве постоянных и замещающих членов в комитетах созыва 2019–2024 гг. см. в приводимой ниже таблице:

№	Название комитета / Аббревиатура	Количество членов Members	Количество заместителей Substitutes
1.	Foreign Affairs / AFET Комитет по иностранным делам	71	71
	Подкомитеты		
	Human Rights / DROI	30	25
	Security and Defence / SEDE	30	28
2.	Development / DEVE Комитет по развитию	26	26
3.	International Trade / INTA Комитет по международной торговле	41	41
4.	Budgets / BUDG Комитет по бюджетам	41	40
5.	Budgetary Control / CONT Комитет по бюджетному контролю	30	27

№	Название комитета / Аббревиатура	Количество членов Members	Количество заместителей Substitutes
6.	Economic and Monetary Affairs / ECON Комитет по экономическим и денежным вопросам	60	54
7.	Employment and Social Affairs / EMPL Комитет по занятости и социальным вопросам	55	53
8.	Environment, Public Health and Food Safety / ENVI Комитет по окружающей среде, публичному здравоохранению и безопасности продуктов питания	76	76
9.	Industry, Research and Energy / ITRE Комитет по промышленности, исследованиям и энергетике	72	72
10.	Internal Market and Consumer Protection / IMCO Комитет по внутреннему рынку и защите потребителей	45	45
11.	Transport and Tourism / TRAN Комитет по транспорту и туризму	49	49
12.	Regional Development / REGI Комитет по региональному развитию	43	41
13.	Agriculture and Rural Development / AGRI Комитет по сельскому хозяйству и развитию сельских районов	48	46
14.	Fisheries / PECH Комитет по рыболовству	28	27
15.	Culture and Education / CULT Комитет по культуре и образованию	31	30
16.	Legal Affairs / JURY Комитет по правовым вопросам	25	23
17.	Civil Liberties, Justice and Home Affairs / LIBE Комитет по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам	68	66
18.	Constitutional Affairs / AFCO Комитет по конституционным вопросам	28	28
19.	Women's Rights and Gender Equality / FEMM Комитет по правам женщин и гендерному равенству	35	32

№	Название комитета / Аббревиатура	Количество членов Members	Количество заместителей Substitutes
20.	Petitions / PETI Комитет по петициям	35	27

Большинство депутатов Европейского парламента входят как минимум в один комитет в качестве полноправного члена и в другой комитет — в качестве заместителя. Есть и небольшое число депутатов, которые не являются полноправным членом ни одного комитета, — например, Председатель Европарламента, а также большинство руководителей политических фракций. Интересно, что заместители пользуются в случае отсутствия «основного» члена из их политической группы на заседании комитета практически такими же правами: они обладают правом участия в прениях и в голосованиях по всем вопросам.

Комитеты заседают один либо два раза в месяц с понедельника по четверг с 9.00 до 12.30 и с 15.00 до 18.30 в Брюсселе.

Европейский парламент также вправе создавать временные комитеты для рассмотрения конкретных проблем. Они создаются на срок до одного года (с возможностью продления их полномочий). Так, в 2015–2016 гг. в парламенте функционировал временный комитет по налоговым правилам.

Наконец, статья 226 ДФЕС предусматривает возможность создания так называемых комитетов по расследованиям: «При выполнении своих задач Европейский парламент по запросу одной четверти членов, входящих в его состав, может образовывать временный комитет по расследованию для того, чтобы без ущерба полномочиям, предоставленным Договорами другим институтам или органам, проверить утверждения о предположительно имевшем место правонарушении или нарушении порядка управления в ходе применения права Союза, — кроме случаев, когда утверждаемые факты выступают предметом судебного разбирательства и до тех пор, пока не окончилась судебная процедура. Временный комитет по расследованию завершает свою деятельность представлением доклада. Европейский парламент, постановляя посредством регламентов по своей собственной инициативе в соответствии со специальной законодательной процедурой, после одобрения Совета и Комиссии устанавливает порядок осуществления права на расследование». В 2017 г. два временных комитета по расследованию завершили работу: комитет по отмыванию денег, избежанию налогообложения и неуплате налогов и комитет по измерению выбросов в автомобильном секторе.²⁹

2.4.4. Интергруппы (Intergroups)

В русскоязычной литературе практически не упоминаются так называемые интергруппы — неформальные объединения депутатов, принадлежащих к разным политическим фракциям и разным постоянным комитетам, однако разделяющим общий интерес к той или иной проблематике. Правовой статус интергрупп регулирует Правилом 34 Регламента ЕП, которое гласит: «1. Члены Парламента могут создавать интергруппы или другие неофициальные группы для проведения

неофициальных обменов мнениями по конкретным вопросам среди различных политических групп и членов различных парламентских комитетов, а также для содействия контактам между членами и гражданским обществом. 2. Такие группы должны быть полностью прозрачными в своих действиях и не могут вовлекаться в деятельность, которая могла бы привести к отождествлению с официальной деятельностью парламента или его органов. При условии, что их деятельность отвечает правилам, принятым Бюро, политические группы могут способствовать их деятельности, предоставляя им логистическую поддержку...»

Существует несколько десятков интергрупп, одной из старейших является группа по проблемам инвалидности, учрежденная в 1980 г. Одним из примеров ее успешной деятельности является принятие Регламента ЕС 2006 г., регламентирующего права лиц с инвалидностью, путешествующих воздушным транспортом.³⁰

2.5. Порядок работы

Порядок работы Европейского парламента регулируется положениями ДЕС и ДФЕС и иными актами. Статья 232 (1) ДФЕС предусматривает, что «Европейский парламента принимает свой внутренний регламент большинством членов, входящих в его состав». Регламент Европарламента постоянно совершенствуется и в настоящее время насчитывает 245 правил (статей) и восемь приложений.³¹

Статья 229 ДФЕС закрепляет сессионный характер деятельности Европейского парламента: «Европейский парламента проводит одну ежегодную сессию. Он собирается без специального решения о созыве во второй вторник марта. Европейский парламента может собираться на внеочередные периоды заседаний по требованию большинства членов, входящих в его состав, по требованию Совета или Комиссии». Ежегодная сессия подразделяется на 12 так называемых сессионных периодов (*part sessions*). Другими словами, сессия ЕП на практике длится круглый год, что было подтверждено решением Европейского суда по делу 101/63 *Wagner*.³² Лишь в августе ЕП уходит на месячные парламентские каникулы. В течение каждого сессионного периода одна неделя с понедельника до четверга выделяется на проведение пленарных заседаний парламента в Страсбурге (несколько пленарных заседаний в году проходят также в Брюсселе), две недели отведены на заседания парламентских постоянных и временных комитетов в Брюсселе, еще одна неделя посвящена встречам политических групп, которые также проводятся в Брюсселе.

Все пленарные заседания проводятся открыто. Любопытно, что в 1999 г. была отменена норма Регламента, позволявшая проводить закрытые заседания. Правило 115 действующего Регламента налагает на Парламент обязанность обеспечения «полной прозрачности в соответствии с требованиями второго параграфа статьи 1 ДЕС, статьи 15 ДФЕС и статьи 42 Хартии фундаментальных прав ЕС».

Кворум на пленарных заседаниях ЕП составляет одну треть от общего состава депутатов, т.е. необходимо присутствие как минимум 251 депутата (одна четверть — на заседаниях постоянных комитетов). В Регламенте закрепляется правило, в

соответствии с которым наличие кворума презюмируется до тех пор, пока группа депутатов (однако не политическая группа) численностью не менее 40 потребует от Председателя проверить его наличие (Правило 168 (3) Регламента). Любопытно, что при проверке кворума все члены группы, инициировавшие рассмотрение данного вопроса, автоматически признаются присутствующими в зале заседаний. Это сделано для того, чтобы избежать ситуации, когда инициаторы проверки сами покидают зал заседаний, чтобы сорвать голосование.³³

2.6. Полномочия Европейского парламента

2.6.1. Полномочия в сфере законодательства

Законодательные полномочия Европейского парламента последние десятилетия неуклонно расширялись. Несмотря на то что федеральный канцлер Германии Конрад Аденауэр еще в 1952 г. (!) высказывался о Совете и Парламенте как об аналогах двухпалатного национального парламента, его слова воплотились в действительность лишь после принятия Лиссабонского договора. Согласно статье 14 (1) ДЕС Парламент осуществляет законодательную функцию совместно с Советом. В рамках **обычной (ordinary) законодательной процедуры** (ранее именовалась процедурой совместного принятия решений (co-decision)), предусмотренной статьей 294 ДФЕС, принимается большинство законодательных актов ЕС (в 86 областях). Она включает в себя внесение законодательного предложения Совету и Парламенту Европейской комиссией. После этого согласно требованиям статьи 2 Протокола о роли национальных парламентах в Европейском союзе проекты законодательных актов, адресуемые Европейскому парламенту и Совету, передаются национальным парламентам. При этом «каждый проект законодательного акта должен включать в себя карточку с обстоятельными данными, позволяющими оценить соблюдение принципов субсидиарности и пропорциональности. В этой карточке должны содержаться данные, обеспечивающие возможность производить оценку финансового воздействия проекта законодательного акта и — если речь идет о директиве — оценку ее последствий в отношении регламентации, которую надлежит осуществить государствам-членам, включая, когда уместно, региональное законодательство. Доводы, позволяющие сделать вывод о том, что цель Союза может быть лучше достигнута на уровне последнего, должны опираться на качественные и, по мере возможности, на количественные показатели. Проекты законодательных актов учитывают необходимость обеспечивать такое положение дел, при котором любое финансовое или административное бремя, возлагаемое на Союз, на национальные правительства, на региональные или местные органы, на хозяйствующих субъектов и на граждан, является как можно более низким и соразмерным подлежащей достижению цели». Любой национальный парламент или любая палата национального парламента в течение восьми недель со дня передачи проекта законодательного акта на официальных языках Союза может направить в адрес председателей Европейского парламента, Совета и Комиссии мотивированное

заключение с изложением причин, по которым этот парламент (палата) считает данный проект не соответствующим принципу субсидиарности.

При отсутствии возражений, поступивших от национальных парламентов, проект законодательного акта рассматривается в трех чтениях Европарламентом и Советом ЕС и утверждается их совместным решением.

Согласно статье 289 (2) ДФЕС «в особых случаях, предусмотренных договорами, принятие регламента, директивы или решения Европейским парламентом при участии Совета или Советом при участии Европейского парламента образует **специальную законодательную процедуру**». Специальная законодательная процедура выступает в двух формах. Одна из них — так называемая **процедура одобрения** (consent procedure), при которой Европарламент, не обладая правом вести переговоры об изменении документа, может либо одобрить его текст, либо наложить вето на его принятие простым большинством (либо в некоторых случаях квалифицированным большинством) голосов депутатов. Такая форма применяется, например, при принятии новых членов в состав ЕС (статья 49 ДЕС), утверждении соглашения с государством-членом о его выходе из состава ЕС (статья 50 ДЕС) и в некоторых других случаях, предусмотренных учредительными договорами. Вторая форма специальной законодательной процедуры — **процедура консультаций** (consultation procedure), при которой Парламент обсуждает с Еврокомиссией внесенное ею законодательное предложение, после чего та вносит проект акта с внесенными поправками на окончательное утверждение Совета ЕС. Примером могут служить принятие мер в отношении социального обеспечения или социальной защиты (статья 21 (3) ДФЕС) либо расширение зоны евро (статья 140 (2) ДФЕС).

Следует также подчеркнуть, что, хотя в отличие от национальных парламентов Европейский парламент не обладает правом законодательной инициативы, он вправе «запрашивать Комиссию о представлении любого соответствующего предложения по вопросам, которые, по мнению Европейского парламента, требуют подготовки акта Союза с целью претворения в жизнь Договоров. Если Комиссия не представляет предложение, то она сообщает Европейскому парламенту о причинах такого шага» (статья 225 ДФЕС).

2.6.2. Бюджетные полномочия

Согласно статье 14 (1) ДЕС Парламент осуществляет бюджетную функцию (т.е. принятие бюджета ЕС и утверждение отчета о его исполнении) совместно с Советом. Именно Лиссабонский договор упразднил существовавшую ранее «дуалистическую» структуру расходной части бюджета ЕС и теперь согласно статье 314 ДФЕС именно Парламент и Совет ЕС, постановляя в соответствии со специальной законодательной процедурой, устанавливают ежегодный бюджет Союза.

Статья 312 ДФЕС подтверждает необходимость для Совета ЕС получить одобрение Европейского парламента на установление многолетнего финансового рамочного плана, составляемого на период длительностью не менее 5 лет. Совет постановляет единогласно после одобрения Европейского парламента, который выносит свое решение большинством членов, входящих в его состав.

Кроме того, именно Европейский парламент и Совет, постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой и после консультации со Счетной палатой, принимают посредством регламентов:

а) финансовые правила, которые, в частности, закрепляют порядок составления и исполнения бюджета, и порядок представления и проверки правильности счетов;

б) правила по организации контроля за исполнением обязанностей субъектами финансовой деятельности и, в частности, распорядителями кредитов и бухгалтерами (статья 322 (1) ДФЕС).

Европарламент также участвует в процедуре контроля за исполнением бюджета: он утверждает его исполнение Еврокомиссией по рекомендации Совета (статья 319 ДФЕС). В рамках бюджетных процедур по инициативе Комиссии созываются регулярные встречи председателей Европейского парламента, Совета и Комиссии, которые должны принимать все необходимые меры для содействия согласованию и сближению позиций возглавляемых ими институтов с тем, чтобы облегчить претворение в жизнь указанных процедур (статья 324 ДФЕС).

2.6.3. Полномочия по утверждению и назначению должностных лиц

В начале своего существования ЕП был практически лишен полномочий в указанной сфере. В настоящее время он наделен существенными правами в данной области.

1) С учетом итогов выборов в Европейский парламент и после проведения соответствующих консультаций Европейский совет, постановляя квалифицированным большинством, предлагает Европейскому парламенту кандидата на должность Председателя Комиссии. Данный кандидат избирается Европейским парламентом большинством членов, входящих в его состав. Если данный кандидат не получает требуемого большинства, то Европейский совет, постановляя квалифицированным большинством, в течение месяца предлагает нового кандидата, который избирается Европейским парламентом согласно аналогичной процедуре (статья 17 (7) ДЕС). Председателем Комиссии, которая будет работать с ноября 2019 г. по 2024 г., 16 июля 2019 г. тайным голосованием была избрана Урсула фон Ляйнен.³⁴

2) Европарламент должен одобрить состав Комиссии в качестве коллегии, и только после получения такого одобрения он утверждается Европейским советом. Предварительные слушания кандидатов на посты Еврокомиссаров состоялись в сентябре-октябре 2019 г.

3) Европейский парламент участвует в консультациях по отбору и утверждению кандидатур Председателя, вице-председателя и других членов Дирекции Европейского центрального банка, а также членов Счетной палаты ЕС (статьи 283 (2), 286 (2) ДФЕС). Указанные лица приглашаются для выступления на заседании соответствующего постоянного комитета, и затем их кандидатуры должны быть одобрены (либо отвергнуты) в ходе голосования на пленарном заседании Парламента. Так, 5 декабря 2016 г. постоянный комитет Европарламента по бюджетному контролю заслушал на своем заседании выступление кандидата на

пост члена Счетной палаты от Эстонии, который также ответил на вопросы депутатов. 16 декабря 2016 г. кандидатура Ю. Партса была одобрена Парламентом.³⁵ 4 сентября 2019 г. кандидат на должность Председателя ЕЦБ Кристин Лагард выступила перед членами постоянного комитета по экономическим и денежным вопросам и ответила на их вопросы. Депутаты рекомендовали К. Лагард для занятия должности,³⁶ и их решение было утверждено на пленарном заседании Европарламента.³⁷

4) Комитет по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам Европейского парламента проводит слушания по кандидатам на должность Европейского контролера по охране личных данных и его заместителя. Лица, получившие одобрение Комитета, назначаются на должность совместным решением Парламента и Совета.³⁸

5) Европарламент организует слушания с участием лиц, назначенных либо назначаемых на должности специальных представителей Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности, а также Глав делегаций ЕС в третьих странах. В течение двух месяцев после слушаний ЕП вправе принять рекомендации по данному вопросу (Правила 116–117 Внутреннего регламента ЕП).³⁹

6) Европарламент назначает одного члена комитета, который дает заключение о пригодности кандидатов для занятия должности судьи и генерального адвоката Суда и Трибунала перед тем, как правительства государств-членов произведут назначения.⁴⁰ Он должен быть одним из бывших членов Суда и Трибунала, членом верховного национального суда либо юристом с общепризнанной компетентностью (статья 255 ДФЕС).

7) Соответствующие постоянные комитеты Европарламента высказывают свое мнение по поводу кандидатов на ряд руководящих должностей в некоторых органах ЕС (например, Агентств, работающих в рамках европейской системы банковского надзора) (Правило 131 Внутреннего регламента ЕП)⁴¹ и некоторых других.

2.6.4. Контрольные полномочия Парламента

Статья 14 ДЕС возлагает на Европейский Парламент осуществление функции политического контроля. Контрольные полномочия всегда являются важнейшей частью полномочий любого национального парламента. Европарламент осуществляет политический контроль над иными институтами ЕС в следующих формах.

1) *Заслушивание ежегодных и периодических отчетов руководителей иных институтов ЕС на пленарных заседаниях в сроки, установленные учредительными договорами.* Так, Председатель Европейского совета обязан представлять отчет Европарламенту по итогам каждого заседания (статья 15 (6)(d) ДЕС). Кроме того, еще с конца 80-х годов прошлого века сложилась традиция, согласно которой Председатель Европарламента выступает на открытии каждого заседания Европейского совета с тем, чтобы донести до лидеров государств точку зрения европейских парламентариев на обсуждаемые на саммите вопросы.⁴² В статье 235 (2) ДФЕС нашла отражение данная практика.

Регулярно отчитывается перед Европарламентом Европейская комиссия. Согласно статье 233 ДФЕС Европейский парламент на открытом заседании проводит обсуждение ежегодного общего доклада, представляемого ему Комиссией. На сентябрьской сессии ЕП перед ним выступает Председатель Комиссии с докладом «О состоянии Союза». Эта практика очень напоминает выступления глав государств с ежегодными посланиями перед национальными парламентами.

Кроме того, Парламент регулярно обращается к Комиссии (реже — к Совету) с предложением выступить по тому или иному актуальному вопросу на пленарном заседании и вправе открыть по такому выступлению дебаты и принять соответствующую резолюцию, что весьма напоминает практику депутатских запросов в национальных legislatures.

Статья 218 (10) ДФЕС содержит требование к Совету «незамедлительно и в полной мере» информировать Европейский парламент на всех этапах процедуры заключения международных договоров. Как указал Суд ЕС по «делу о маврикийских пиратах», «участие парламента в процессе принятия решений является отражением на уровне ЕС основополагающего демократического принципа, согласно которому народ должен участвовать в осуществлении власти через посредство представительной ассамблеи».⁴³

Европейский центральный банк направляет Европейскому парламенту ежегодный доклад о деятельности Европейской системы центральных банков и о денежной политике в предшествующем и текущем годах. Председатель Европейского центрального банка представляет указанный доклад Европейскому парламенту, который может провести на этой основе общие дебаты (статья 284 (3) ДФЕС). По аналогичной схеме Счетная палата составляет ежегодный доклад после завершения каждого финансового года, который направляется другим институтам Союза, включая Европарламент (статья 287 (4) ДФЕС).

2) *Институт устных и письменных вопросов.* Отдельные депутаты Европарламента, политические группы, комитеты парламента вправе адресовать устные и письменные вопросы Комиссии (статья 230 ДФЕС), Совету, Председателю Европейского совета и Верховному представителю Союза по иностранным делам и политике безопасности, детальная процедура рассмотрения которых закреплена Регламентом (Правила 136–141 Внутреннего регламента ЕП). В созыв 2009–2014 гг. Комиссии и Совету было адресовано более 58 тысяч вопросов.⁴⁴

3) Важную роль демократического контроля выполняют *постоянные комитеты Парламента*, включая *комитет по петициям*, *комитеты по расследованию*, а также *временные комитеты* (см. подробнее раздел «Парламентские комитеты» данной главы).

4) Одним из самых «старых» полномочий Европарламента является *право на объявление вотума недоверия Европейской комиссии*. Несмотря на то что на практике ни одна из девяти начатых процедур объявления вотума недоверия не была доведена до логического конца (депутаты либо отзывали свою инициативу, либо она не набирала необходимого количества голосов), в марте 1999 г. Еврокомиссия добровольно ушла в отставку, не дожидаясь неблагоприятного исхода голосования (см. подробнее раздел в главе «Европейская комиссия» данного пособия).

5) При рассмотрении контрольных полномочий Парламента многие авторы упоминают *институт Европейского Омбудсмана*. Это орган, который уполномочен получать от каждого гражданина Союза либо от каждого физического или юридического лица, проживающего или имеющего свой юридический адрес в государстве-члене, жалобы в отношении случаев нарушения порядка управления в деятельности институтов, органов или учреждений Союза, кроме Суда Европейского союза при осуществлении им своих юрисдикционных функций (статья 228 (1) ДФЕС). С одной стороны, Омбудсмен осуществляет свои функции полностью независимо. При выполнении своих обязанностей он не запрашивает и не принимает инструкции ни от какого правительства, института, органа или учреждения (статья 228 (3) ДФЕС). С другой стороны, Омбудсмен тесно связан с Европарламентом. Во-первых, именно Европейский парламент избирает Омбудсмана, причем его срок полномочий совпадает со сроком полномочий парламента. Поэтому «Омбудсмен избирается после каждых выборов в Европейский парламент на срок легислатуры» (статья 228 (2) ДФЕС). Во-вторых, именно Европарламент устанавливает статус и общие условия осуществления функций Омбудсмана. Акт о правилах и общих условиях, регулирующих осуществление обязанностей Омбудсмана, был утвержден решением Европейского парламента от 9 марта 1994 г., в него вносились изменения в 2002 и 2008 гг.⁴⁵ В-третьих, если Омбудсмен более не отвечает условиям, необходимым для осуществления своих функций, или совершил серьезный проступок, то именно Европарламент вправе возбудить вопрос о его освобождении перед Судом ЕС» (статья 228 (2) ДФЕС). Кроме того, Омбудсмен обязан информировать Европарламент о всех выявленных им случаях нарушения порядка управления в результате проведенных расследований и полученных ответах от соответствующих институтов, органов или учреждений ЕС, а также ежегодно представляет Европейскому парламенту отчет о результатах своих расследований (статья 228 (1) ДФЕС). Местонахождение Омбудсмана совпадает с местом нахождения Европейского парламента, его штаб-квартира расположена в Страсбурге. Несмотря на то что Омбудсмен по итогам рассмотрения жалоб может принимать только решения рекомендательного, а не обязывающего характера, его деятельность имеет важное значение для защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц.

2.7. Правовой статус депутатов Европейского парламента

Статья 223 (2) ДФЕС закрепляет право Европейского парламента, «постановляя посредством регламентов по своей собственной инициативе в соответствии со специальной законодательной процедурой, после получения заключения Комиссии и с одобрения Совета» устанавливать статус и общие условия осуществления функций своих членов. Указанный документ был принят в 2005 г.⁴⁶ и вступил в силу в 2009 г. Многие его положения были развиты и детализированы во Внутреннем регламенте ЕП.

Согласно статье 5 (1) Акта об избрании представителей в Европейский парламент всеобщим прямым голосованием пятилетний срок, на который избираются члены Европейского парламента, начинается с момента открытия его первой сессии, проводимой после каждых выборов. Проверку полномочий депутатов нового созыва осуществляет парламентский комитет по правовым вопросам. Однако он выносит решение, базируясь исключительно на сведениях, полученных от национальных избирательных органов. Европарламент не вправе давать им оценку либо оспаривать их решения. Указанное положение было подтверждено в решении по делу *Italy and Donnici v. European Parliament*, по которому Суд ЕС постановил: «Не может быть признано, что у Парламента есть полномочия оценивать законность избирательных процедур государств-членов в свете... Акта 1976 года».⁴⁷

Депутаты Европарламента, как и депутаты национальных legislatures, осуществляют свою деятельность, базируясь на принципе свободного мандата. Депутат свободен и независим, он не связан инструкциями ни своих избирателей, ни политической фракции, членом которой он является. Ничтожными объявляются всякого рода неформальные договоренности о досрочном прекращении его полномочий либо о прекращении полномочий после истечения срока каденции (статья 2 (2) Статута депутата Европарламента).

Депутаты парламента (единолично либо в составе групп депутатов, включая парламентские фракции) имеют право задавать письменные и устные вопросы (при соблюдении условий, установленных внутренним Регламентом), участвовать в обсуждении вопросов, выносимых на заседания парламентских комитетов и пленарные заседания, вносить предложения о принятии резолюций по вопросам, входящим в сферу полномочий Европейского союза. Регламент ЕП закрепляет ряд правил, позволяющих депутатам, желающим выступить, реализовать это право на практике.

Депутаты Европейского парламента обладают особым статусом, обеспечивающим их независимость от исполнительной власти и позволяющим реализовывать свои полномочия без опасений за свою безопасность. В частности, так же как и парламентарии в национальных legislatures, депутаты наделены indemnité и иммунитетом. Под indemnité в русскоязычной правовой литературе традиционно понимается освобождение депутата от гражданско-правовой ответственности за выступления при исполнении своих депутатских обязанностей, а также за то, как депутат голосует. В англоязычной литературе этот вид гарантий депутатской деятельности называют «абсолютным иммунитетом». Согласно статье 8 Протокола № 7 к Лиссабонскому договору о привилегиях и иммунитетах Европейского союза «члены Европейского парламента не могут обыскиваться, задерживаться или подвергаться преследованию в связи с высказанными ими мнениями или их голосованием в ходе осуществления своих функций». Абсолютный иммунитет не ограничен во времени, не может быть отменен Европарламентом и не зависит от содержания национального законодательства страны, от которой избран депутат. Единственным существенным условием применения данной гарантии по отношению к депутату является осуществление им своих функций во время высказывания. В деле *Aldo Patriciello* депутат из Италии обвинил офицера полиции, выдававшего квитанции на стоянке

машин у неврологической клиники, в том, что он фальсифицирует время, указанное в этих документах, т.е. в должностном подлоге. В свою очередь, депутату было предъявлено контробвинение в нарушении статьи 368 УК Италии — клевета на должностное лицо, находившееся при исполнении служебных обязанностей.⁴⁸

Суд ЕС указал, что цель гарантий, содержащихся в статье 8 Протокола № 7, — защита свободы выражения мнений и независимости депутатов Европарламента. По мнению Суда, «Свобода выражения мнений как фундаментальная основа плюралистического, демократического общества, отражающего ценности, на которых основан Союз в соответствии со статьей 2 ДЕС, представляет собой основополагающее право, гарантированное статьей 11 Хартии основных прав Европейского союза, которая имеет ту же юридическую силу, что и учредительные договоры».⁴⁹ Гарантии данной статьи 8 распространяются, прежде всего, на заявления, сделанные в стенах Европейского парламента. Тем не менее они могут охватывать мнения, высказанные и за его пределами, поскольку главным является не место, где мнение было высказано, а каковы его характер и содержание. Как подчеркнул Суд, необходимо, чтобы связь между высказанным мнением и парламентскими обязанностями депутата была прямой и очевидной. Однако окончательное решение о том, имеется ли такая связь, должен вынести национальный суд.

Статья 9 Протокола № 7 к Лиссабонскому договору о привилегиях и иммунитетах Европейского союза гласит: «Во время сессий Европейского парламента его члены пользуются:

а) на своей национальной территории — иммунитетами, которые признаны за членами парламента их страны;

б) на территории всех остальных государств-членов — правом не подвергаться любой мере по задержанию или любому преследованию в судебном порядке.

Иммуниет также распространяется на членов Европейского парламента, когда они направляются в место проведения заседания последнего или возвращаются из этого места.

Ссылки на иммуниет не допускаются, когда лицо застигнуто на месте преступления, а наличие иммунитета не может служить препятствием для реализации права Европейского парламента снимать иммуниет с любого из своих членов».⁵⁰ Суд ЕС называет гарантии, содержащиеся в указанной статье 9 «парламентскими привилегиями». Иммуниет от уголовного преследования, задержания и ареста, закрепленный в данной статье 9, не носит абсолютного характера, и для его получения необходимо соблюсти ряд условий. Что касается нахождения на сессии парламента, судебная практика пошла по пути признания того, что Европейский парламента заседает круглогодично.⁵¹ Из названной выше статьи 9 следует, что реальный объем иммунитета депутата зависит от того, на территории какого государства совершены действия, служащие основанием для его задержания и (или) уголовного преследования. В литературе справедливо отмечается, что в разных странах объем и содержание депутатского иммунитета различны. Есть страны, в которых вообще не предусмотрен иммуниет от уголовного преследования (например, Голландия). В результате получается, что одни депутаты «более равны» чем другие.⁵²

Следует иметь в виду, что Европарламент по ходатайству национальных властей вправе принять решение о снятии иммунитета с евродепутата, предварительно заслушав мнение постоянного комитета по правовым вопросам. Сложилась практика, в соответствии с которой Европарламент отказывает в снятии иммунитета, если действия, о которых идет речь, подпадают под политическую деятельность депутата или непосредственно связаны с этой деятельностью. Иммунитет также не будет отменен, если разбирательство возбуждено политическим противником парламентария либо мотивировано, прежде всего, стремлением нанести вред депутату.⁵³ Начиная с 1979 г. на пленарных заседаниях было рассмотрено свыше 200 заявлений о снятии иммунитета, более чем в 70 случаях Европарламент принял такое решение.⁵⁴

Необходимо также остановиться на другом значении термина «индемнитет», употребляемого в русскоязычной литературе. Оно обозначает вознаграждение, которое получает парламентарий. Интересно, что вплоть до 2009 г. государства-участники сами определяли размер жалования депутата Европарламента, представлявшего их страну. Это приводило к неравенству финансового положения депутатов из разных стран. В июле 2009 г. вступил в силу акт, который установил единые правила в данной сфере, зафиксировав зарплату депутата в размере 38,5 процента от зарплаты судьи Суда ЕС. В результате вознаграждение европарламентария составляет после вычета налогов 6,824.85 евро. Депутат Европарламента, находящийся на сессии или по иным служебным делам в Брюсселе или Страсбурге, получает суточные в размере 320 евро — для получения этой суммы надо зарегистрироваться в специальном реестре, подтверждающем присутствие.⁵⁵

Как и в национальных парламентах, депутаты имеют право на получение ряда пособий, включая ежемесячную выплату на содержание офиса у себя в стране, почтовые расходы и тому подобное в размере 4513 евро. Интересно отметить, что по данной выплате депутаты не должны представлять никаких подтверждающих документов.⁵⁶ Кроме того, в бюджете предусмотрены выплаты на содержание 3–4 ассистентов депутата, их максимальный ежегодный размер — 24 943 евро. Ряд журналистов попытались добиться от Европарламента выдачи документов, касающихся трат на указанные расходы конкретных парламентариев, однако Общий Суд ЕС 25 сентября 2018 г. подтвердил законность отказа Парламента в предоставлении этих сведений, связанных с выдачей личных данных.⁵⁷

Депутат Европейского парламента имеет право на пенсионные выплаты с 63 лет. Размер пенсии составляет 3,5 процента от заработка за каждый полный год нахождения в должности и не может превышать 70 процентов от него.

Заключение

Таким образом, Европейский парламент, как никакой другой институт ЕС, с момента своего создания и до настоящего времени существенно расширил свои полномочия, став законодательным органом ЕС наравне с Советом. Он приобрел существенные права в сфере парламентского контроля, а также играет важнейшую роль в процессе назначения Председателя и членов Комиссии.

3. Европейский совет

3.1. История возникновения и эволюция

Считается, что первый саммит глав государств и правительств, входивших в состав Европейского союза, состоялся по инициативе французского президента Шарля де Голля 10–11 февраля 1961 г. В июле 1961 г. состоялся аналогичный саммит в Бонне, по итогам которого было издано официальное коммюнике, где провозглашалось решение лидеров шести государств-учредителей «проводить периодические встречи для сравнения своих взглядов, согласования политики и достижения общих позиций в целях укрепления политического союза Европы...»⁵⁸ Однако в силу различных обстоятельств новый саммит состоялся лишь в 1967 г., в 10 годовщину подписания Римских Договоров о создании Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии. В 1973 г. один из отцов европейской интеграции Жан Моне выступил с инициативой создания «временного европейского правительства» и признал необходимым проведение регулярных (четыре раза в год) встреч глав правительств государств, входивших в ЕЭС.⁵⁹ Эта инициатива была поддержана немецким канцлером и французским президентом. 9–10 декабря 1974 г. на саммите в Париже было принято решение создать Европейский совет и проводить три встречи ежегодно. Интересно, что до последнего момента даже по поводу названия нового образования не было консенсуса среди 9 стран – участниц ЕЭС. Против него, например, возражал Генеральный секретарь Совета Европы в то время, не без оснований опасавшийся, что это название внесет сумятицу в головы граждан, которые будут путать данный орган с Советом Европы.⁶⁰ (Так и происходит до настоящего времени, особенно с журналистами и плохими студентами.) Выступая на пресс-конференции по случаю окончания Парижского саммита, президент Франции Валери Жискар д'Эстен, перефразируя известное изречение, заявил: «Европейский саммит мертв, да здравствует Европейский совет».⁶¹ Первое официальное заседание Европейского совета состоялось в Дублине в марте 1975 г.

Первоначальной задумкой главных инициаторов создания Европейского совета было сохранение как можно более неформального характера этого органа. «Никаких бумаг, никаких бюрократов» («keine Papieren, keine Beamten») – требовал бывший в то время канцлером Германии Хельмут Шмидт.⁶² Такой подход устраивал и представителей небольших государств-членов, опасавшихся, что представители крупных держав будут в рамках Европейского совета навязывать им свою точку зрения. Впервые в первичном праве ЕС правовой статус данного органа был частично закреплен в рамках Единого европейского акта, вступившего в силу с 1 июля 1987 г. К этому времени Европейский совет стал одним из ключевых игроков на поле европейской интеграции, принимавших решения по

всем важнейшим проблемам развития организации: от расширения ее состава до введения единой денежной единицы. С принятием Лиссабонского договора 2007 г. Европейский совет впервые получил статус полноправного института ЕС.

3.2. Состав Европейского совета

Согласно параграфу второму статьи 15 ДЕС «в состав Европейского совета входят главы государств или правительств государств-членов, а также его Председатель и Председатель Комиссии. В его работе участвует Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности». Указанная норма нуждается в пояснении. Формулировка «главы государств или правительств» родилась на свет благодаря Конституции Франции 1958 г., закрепившей ведущую роль президента страны в международных делах. Поэтому именно глава французского государства, а не премьер-министр всегда представлял Францию на саммитах. Из 28 государств – членов ЕС в настоящее время 4 страны – Литва, Кипр, Румыния и Франция – представлены в Европейском совете президентами. Интересно, что в некоторых странах приходилось даже прибегать к помощи Конституционного суда, чтобы разрешить споры о том, кто же должен представлять государство в данном органе.⁶³

Поскольку Председатели Еврокомиссии и Европейского совета не принимают участия в голосовании, некоторые авторы характеризуют их как «скорее почетных членов, которые не обладают полноправным членством».⁶⁴ Однако данная точка зрения не подкреплена нормами первичного права ЕС.

3.3. Председатель Европейского совета

До вступления в силу норм Лиссабонского договора роль председательствующего в Европейском совете выполнял Премьер-министр или глава государства страны, которая одновременно являлась председателем Совета ЕС. Эти функции осуществлялись на протяжении 6 месяцев, после чего данный пост переходил к следующему государству. Такая система была подвергнута критике в ходе работы Конвента по выработке проекта Конституции Европы, проходившего в 2002–2003 гг.⁶⁵ В результате Лиссабонский договор предусмотрел создание должности председателя Европейского совета, который избирается на два с половиной года (с возможностью однократного переизбрания) самим Европейским советом квалифицированным большинством голосов.⁶⁶ Такое же большинство требуется для решения вопроса о прекращении его полномочий в случае возникновения препятствий к исполнению обязанностей или совершения серьезного проступка. Следует иметь в виду, что занятие данной должности несовместимо с осуществлением национального мандата, т.е. с работой в национальных государственных органах. Председатель получает ежегодное вознаграждение в размере 298 тысяч евро,⁶⁷ имеет около 20 сотрудников в подчинении.⁶⁸

Бывший премьер-министр Бельгии Херман ван Ромпей стал первым председателем Европейского совета и занимал этот пост с 19 ноября 2009 г. по 1 декабря 2014 г. С 1 декабря 2014 г. по 30 ноября 2019 г. указанную должность занимал бывший премьер-министр Польши Дональд Туск. С 1 декабря 2019 г. по 31 мая 2022 г. председателем Европейского совета будет бывший премьер-министр Бельгии Чарльз Мишель.⁶⁹

Согласно статье 15 (6) ДЕС Председатель Европейского совета:

- а) возглавляет и активизирует работу Европейского совета;
- б) обеспечивает подготовку и преемственность работы Европейского совета в сотрудничестве с Председателем Комиссии и на основе работы Совета по общим вопросам;
- с) старается облегчить достижение сплоченности и консенсуса внутри Европейского совета;
- д) представляет Европейскому парламенту доклад по итогам каждого заседания Европейского совета.

Председатель Европейского совета на своем уровне и в своем качестве обеспечивает представительство Союза на международной арене по вопросам, относящимся к общей внешней политике и политике безопасности, без ущерба полномочиям Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности.

3.4. Полномочия Европейского совета

Первое предложение статьи 15 (1) ДЕС гласит: «Европейский совет дает Союзу необходимые для его развития побудительные импульсы и определяет его общие политические ориентиры и приоритеты». Таким образом, одна из важнейших его функций заключается в осуществлении высшего политического руководства делами ЕС. Некоторые авторы сравнивают Европейский совет с коллективным президентом,⁷⁰ другие считают, что вместе с Европейской комиссией он играет роль «двуединого правительства»,⁷¹ отдельные авторы именуют его «конституционным архитектором ЕС».⁷²

В частности, Европейский совет определяет **стратегические ориентиры** для составления программ законодательной и оперативной деятельности в сфере пространства свободы, безопасности и правосудия (статья 68 ДФЕС). Европейский совет заслушивает доклад Совета о проекте **главных ориентиров экономической политики государств-членов и Союза**, обсуждает его и принимает соответствующее заключение, на основании которого Совет принимает рекомендацию, устанавливающую эти главные ориентиры (статья 121 ДФЕС).

Европейский совет устанавливает стратегические интересы Союза, фиксирует цели и определяет общие ориентиры в отношении общей внешней политики и политики безопасности, в том числе по вопросам, имеющим последствия в сфере обороны. Он принимает необходимые решения. Если этого требует международное развитие, то Председатель Европейского совета созывает внеочередное заседание Европейского совета с целью определить стратегические направления политики Союза в свете подобного развития (статья 26 (1) ДЕС).

Чтобы обеспечить Союзу и его государствам-членам возможность действовать эффективным образом, Европейский совет проводит регулярную оценку угроз, с которыми сталкивается Союз (статья 222 (4) ДФЕС).

Одной из важных функций Европейского совета является участие в формировании руководящих органов некоторых институтов ЕС, а также определении их структуры. Так, согласно статье 17 (7) ДЕС с учетом итогов выборов в Европейский парламент и «после проведения соответствующих консультаций Европейский совет, постановляя квалифицированным большинством, предлагает Европейскому парламенту кандидата на должность Председателя Комиссии. Данный кандидат избирается Европейским парламентом большинством членов, входящих в его состав. Если данный кандидат не получает требуемого большинства, то Европейский совет, постановляя квалифицированным большинством, в течение месяца предлагает нового кандидата, который избирается Европейским парламентом согласно аналогичной процедуре». Европейский совет также производит назначение всего состава Комиссии в целом.

Европейский совет с согласия Председателя Европейской комиссии назначает Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности и прекращает его полномочия (статья 18 (1) ДЕС); назначает Председателя, вице-председателя и других членов Дирекции Европейского центрального банка (статья 283 (2) ДФЕС).

Согласно статье 236 ДФЕС Европейский совет принимает квалифицированным большинством: а) решение, устанавливающее перечень других формаций Совета помимо тех, которые предусмотрены в параграфе 6 статьи 16 Договора о Европейском союзе; б) решение о председательстве в формациях Совета, кроме формации по иностранным делам, в соответствии с параграфом 9 статьи 16 Договора о Европейском союзе.

Европейский совет по предложению одной трети государств-членов или Европейской комиссии и после одобрения Европейского парламента может констатировать существование серьезного и устойчивого нарушения каким-либо государством-членом ценностей, на которых базируется ЕС: уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам (статья 2 ДЕС, статья 7 (2) ДЕС).⁷³ Такое решение может привести к негативным последствиям для данного государства, включая приостановление отдельных прав, в том числе права голоса представителя правительства этого государства-члена в Совете ЕС (статья 7 (3) ДЕС).

Наконец, Европейский совет играет ключевую роль в процедуре пересмотра норм учредительных договоров; при решении вопроса о принятии в состав ЕС новых членов, а также о выходе из состава ЕС (см. статьи 48–50 ДЕС).

Хотя в ДЕС содержится положение, что Европейский совет не осуществляет законодательную функцию, в ряде случаев, когда отсутствует единогласие на уровне Совета ЕС, он может выступать в роли арбитра, стараясь сблизить позиции государств (см., например, статьи 86, 87 ДФЕС).

В заключение подчеркнем, что Европейский совет может выполнять некоторые задачи, которые прямо не закреплены в праве ЕС. Так, доктор Ж. Вертс, много лет посвятивший изучению данного института, в лекции, прочитанной в 2017 г.,

указывает, что одной из важнейших задач Европейского совета является разрешение кризисов, периодически возникающих в ЕС.

3.5. Порядок работы

Часть 3 статьи 15 ДЕС закрепляет правило, согласно которому Европейский совет созывается на заседания его Председателем два раза в полугодие. Когда это обусловлено повесткой дня, члены Европейского совета могут принять решение о том, что каждого из них будет сопровождать министр, а Председателя Комиссии – один из членов Комиссии. Следует учитывать, что Председатель вправе созывать внеочередное заседание Европейского совета. На практике данный орган ежегодно проводит до десяти встреч, особенно в период кризисов. Так, в 2015 г., помимо четырех очередных или «регулярных» саммитов, состоялось три внеочередных саммита, связанных с проблемой миграции, а также три саммита руководителей государств, входящих в зону евро.⁷⁴

Длительное время заседания данного органа были окутаны неким флером таинственности, поскольку проводились в условиях строгой секретности, при минимальном количестве участников, которые были связаны минимумом формальностей. Строго соблюдалось правило о запрете вести стенографические и иные записи ведущихся переговоров. Лишь 1 декабря 2009 г. Европейский совет принял свой Регламент, в котором получила формальное закрепление процедура его деятельности.⁷⁵

Существует несколько способов принятия решений Европейского совета. Чаще всего они принимаются консенсусом (статья 15 (4) ДФЕС). Любая другая форма их принятия должна быть прямо предписана положениями ДЕС и ДФЕС. Так, для принятия своего внутреннего Регламента, а также по процедурным вопросам достаточно простого большинства (статья 235 (3) ДФЕС). При выборах Председателя Европейского совета требуется получение квалифицированного большинства (статья 15 (5) ДЕС). Принятие решения о продлении двухлетнего срока, после которого на государство, вышедшее из состава ЕС «жестким способом» (т.е. без заключения соответствующего соглашения с ЕС), не распространяется действие договоров, требует единогласия (статья 50 (3) ДФЕС).

Решения Европейского совета оформляются в виде заключений и деклараций. Как правильно отмечает профессор Л.М. Энтин, заключения содержат положения программного характера, адресуемые государствам-членам и институтам ЕС. В них дается оценка ситуации в разных сферах общественной жизни, а также содержатся рекомендации органам публичной власти Союза и государств-членов.

Поскольку Европейский совет не имеет своего аппарата, в организации саммитов ему оказывает содействие Генеральный секретариат Совета ЕС (статья 235 (4) ДФЕС). Местом проведения саммитов с 1974 г. является Брюссель.

Заключение

Характеризуя эволюцию Европейского совета, можно отметить значительное возрастание его реальных полномочий на практике. Европейский совет оказывает все более мощное воздействие на развитие Европейского союза и является одним из самых влиятельных его институтов.

4. Совет Европейского союза

4.1. Историческая эволюция и сущность

Статья 13 ДЕС одним из институтов Союза называет Совет, в котором, как подчеркнуто в статье 10 ДЕС, представлены правительства государств — членов ЕС. Ранее данный орган именовался Советом Европейского союза⁷⁶ и Советом министров. В институциональной системе первого европейского интеграционного объединения — ЕОУС — не было органа, который бы формировался так же, как нынешний Совет, и имел бы компетенцию, подобную той, что обладает нынешний Совет. Однако уже в 1957 г. в соответствии с Римскими договорами Совет был наделен полномочиями главного законодательного органа. На Совет также возлагалась функция обеспечения того, чтобы цели, изложенные в Договорах, были достигнуты. В ходе эволюции институциональной системы ЕС часть своих полномочий Совет разделил с двумя другими институтами: Европарламентом и Европейским советом.

Непросто кратко определить сущность данного института, поскольку он обладает широкими полномочиями не только в законодательной, но и в исполнительной сфере, сочетает в себе как национальные, так и наднациональные черты. Некоторые авторы даже сравнивали Совет с «двуликим Янусом», «хамелеоном».⁷⁷ По словам профессора Ф. Данна, Совет ЕС — это место встречи для субъектов национального и наднационального уровня, место встречи политиков и бюрократов, место для переговоров, координации и принятия законов.⁷⁸

Большинство авторов, характеризуя сущность Совета, делают упор на то, что это главный законодательный орган ЕС. По мнению известного специалиста в области права ЕС профессора Р. Шютце, лучше всего можно описать сущность Совета как вторую палату Союза.⁷⁹ В любом случае бесспорно то, что это один из важнейших ведущих институтов Европейского союза, принимающий ключевые решения.

4.2. Состав и порядок формирования

Согласно статье 16 (2) ДЕС «в состав Совета входят по одному представителю от каждого государства-члена на министерском уровне, уполномоченному создавать обязательства для правительства государства-члена, которое он представляет, и осуществлять право голоса». На практике членами Совета являются как министры, так и иные чиновники высокого ранга, например, заместители министров или статс-секретари. В федеративных государствах

национальное правительство могут представлять как его члены, так и члены правительства субъектов федерации.⁸⁰ Решение об уровне представительства и конкретном представителе принимается национальным правительством либо единолично премьер-министром.

Несмотря на то что де-юре Совет представляет собой единый орган, де-факто его состав меняется в зависимости от того, какой вопрос подлежит обсуждению. Совет заседает не постоянным единым составом, а в составе нескольких так называемых формаций (английский термин — configuration), перечень которых может меняться. Так, количество формаций в 60–70-е годы достигало 22,⁸¹ затем было сокращено до 9. В настоящее время Совет заседает в составе 10 формаций, перечень которых должен утверждать квалифицированным большинством Европейский совет (статья 236 (2) ДФЕС). Однако до настоящего времени он не воспользовался своим правом, делегировав самому Совету принять соответствующее решение. Статья 4 Протокола о переходных положениях № 36 к Лиссабонскому договору гласит: «До вступления в силу решения, указанного в первом абзаце параграфа 6 статьи 16 Договора о Европейском союзе, Совет может собираться на заседания в формациях, предусмотренных во втором и третьем абзацах указанного параграфа, а также в других формациях, перечень которых установлен решением Совета по общим вопросам, постановляющего простым большинством».⁸² Создание двух формаций — Совета по общим вопросам и Совета по иностранным делам — прямо предусмотрено статьей 16 (6) ДЕС. Перечень иных формаций был утвержден в 2009 г.⁸³ Таким образом, Совет ЕС работает в составе следующих формаций:

1) **Совет по общим вопросам.** Он обеспечивает согласованный характер работы различных формаций Совета. Во взаимодействии с Председателем Европейского совета и с Комиссией он осуществляет подготовку заседаний Европейского совета и обеспечивает наблюдение за выполнением принимаемых на них решений.

2) **Совет по иностранным делам.** Он отвечает за разработку внешнеполитических мероприятий Союза исходя из стратегических направлений, установленных Европейским советом, и обеспечивает последовательность действий Союза. Председателем данной формации является Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности (статья 27 (1) ДЕС).

3) **Совет по вопросам сельского хозяйства и рыболовства** принимает законодательство в ряде областей, касающихся производства продуктов питания, развития сельских районов и управления рыболовством. Заседания, как правило, проводятся ежемесячно.⁸⁴

4) **Совет по вопросам конкурентоспособности.** Его задачей является повышение конкурентоспособности и увеличение роста в ЕС. Это касается четырех основных областей политики: внутренний рынок, промышленность, исследования и инновации и космос. Заседания проходят как минимум четыре раза в год.

5) **Совет по экономическим и финансовым вопросам** (Экофин) отвечает за экономическую политику, вопросы налогообложения, финансовые рынки и движение капитала, а также экономические отношения со странами, расположенными за пределами ЕС. Он также разрабатывает проект годового

бюджета ЕС и отвечает за единую валюту Евросоюза — евро. Экофин координирует экономическую политику государств-членов, способствует сближению их экономических показателей и осуществляет наблюдение за их бюджетной политикой. Он также координирует позиции ЕС на международных переговорах и встречах со странами большой двадцатки (G20), Международным валютным фондом и Всемирным банком. Данный Совет отвечает за финансовые аспекты международных переговоров о мерах по борьбе с изменением климата. Его заседания обычно проводятся ежемесячно.

6) **Совет по вопросам образования, молодежи, культуры и спорта.** Проведение политики в перечисленных сферах относится к компетенции государств-членов, а не Союза в целом. Поэтому данный Совет обеспечивает основу для сотрудничества между государствами-членами в указанных областях, позволяет обмениваться информацией и опытом в областях, представляющих общий интерес. В частности, Совет отвечает за программы Эразмус и Эразмус-плюс. Собирается три-четыре раза в год, дважды — в полном составе.

7) **Совет по вопросам занятости, социальной политики, здоровья и потребителей.** В области занятости и социальной политики Совет отвечает за составление ежегодных руководящих принципов занятости, которые государства-члены учитывают при разработке своей национальной политики. Совместно с Европарламентом он также принимает законодательство, направленное на улучшение условий труда, социальной интеграции и гендерного равенства. Несмотря на то что вопросы здравоохранения лежат в сфере ответственности государств-членов, Совет вместе с Европейским парламентом принимает законодательство, касающееся качества и безопасности человеческих органов и крови, используемых в трансплантологии, прав пациентов в сфере трансграничного здравоохранения, а также касающееся качества и безопасности лекарств и медицинских изделий. Он совместно с Европарламентом принимает общеевропейские правила по защите здоровья и безопасности потребителей, а также их экономических интересов. Заседает обычно четыре раза в год, два заседания посвящаются проблемам занятости и социальной политики.

8) **Совет по вопросам окружающей среды** отвечает за разработку и принятие вместе с Европейским парламентом природоохранного законодательства, которое защищает естественную среду обитания, обеспечивает чистоту воздуха и воды, обеспечивает надлежащую переработку отходов, улучшает знания о токсичных химических веществах и помогает бизнесу двигаться к устойчивой экономике. Он также содействует тому, чтобы экологические аспекты должным образом были интегрированы в других сферах компетенции ЕС, включая промышленность, сельское хозяйство, транспорт, энергетику и услуги. На международной арене ЕС и его государства-члены стремятся обеспечить, чтобы экологические стандарты ЕС были отражены в международных соглашениях по окружающей среде и изменению климата. В связи с этим Совет отвечает за подготовку позиций ЕС для международных конференций и переговоров по изменению климата. Заседания Совета проводятся примерно четыре раза в год.

9) **Совет по вопросам правосудия и внутренних дел** отвечает за пространство свободы, безопасности и правосудия. В частности, совместно с Европейским парламентом он принимает законодательство, направленное на гарантирование

основных прав и свобод, обеспечение свободы передвижения людей по территории ЕС и предоставление гражданам высокого уровня защиты. Совет отвечает за политику в сфере убежища и иммиграции, судебное сотрудничество по гражданским и уголовным делам, борьбу с организованной преступностью и терроризмом. В нем также рассматриваются вопросы, связанные с функционированием Шенгенской зоны. Совет отвечает в том числе за содействие и усиление координации действий государств-членов в области внутренней безопасности. Это достигается путем защиты внешней границы и расширения сотрудничества полицейских и таможенных органов. Совет проводит заседания четыре раза в год.

10) **Совет по вопросам транспорта, телекоммуникаций и энергетики.** В области транспорта Совет несет ответственность за принятие совместно с Европейским парламентом законодательства в сфере общей транспортной политики, включая общие правила международных перевозок, условия для транспортных операторов и меры по улучшению обеспечения прав пассажиров и транспортной безопасности. Одной из ключевых целей является создание устойчивых транспортных систем с невысоким потреблением энергии и улучшением мобильности для потребителей за счет оптимизации времени транспортировки и маршрутов. В сфере телекоммуникаций Совет совместно с Европейским парламентом принимает законодательство и определяет руководящие принципы, касающиеся телекоммуникационных сетей и их функциональной совместимости. Политика ЕС в данной сфере также направлена на улучшение конкуренции и кибербезопасности, на стимулирование инноваций в телекоммуникационном секторе. В области энергетики Совет несет ответственность за принятие вместе с Европейским парламентом законодательства о функционировании энергетических рынков, чтобы обеспечить надежность поставок энергоносителей, содействовать повышению энергоэффективности, новым и возобновляемым источникам энергии, а также поощрять взаимосвязь энергетических сетей в рамках ЕС.

В рамках данной формации министры транспорта проводят заседание четыре раза в год, министры энергетики — три-четыре раза в год, лица, ответственные за телекоммуникацию, — дважды в год.

4.3. Внутренняя организация Совета

4.3.1. Председательство в формациях Совета

В Совете — в отличие от Европейского совета — нет единого Председателя. В силу норм статьи 16 (9) ДЕС «председательство в формациях Совета, за исключением формации по иностранным делам, осуществляют представители государств-членов в Совете согласно системе равноправной ротации, на условиях, установленных в соответствии со статьей 236 Договора о функционировании Европейского союза». В Декларации к статье 16 (9) ДЕС об осуществлении председательства в Совете, прилагаемой к Лиссабонскому договору, разъясняется, что председательство в Совете, за исключением формации по иностранным делам, является коллективным и осуществляется «тройками»: заранее созданными

группами из трех государств-членов в течение 18 месяцев. Группы должны составляться на основе равной ротации между государствами-членами с учетом их разнообразия и отражения географического представительства внутри Союза.⁸⁵ Каждый член «тройки» председательствует в течение шести месяцев во всех формациях Совета, за исключением Совета по иностранным делам, Председателем которого ex officio является Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности. Другие члены группы оказывают помощь Председателю во всех его обязанностях на основе выработанной общей полуторагодовой программы. Так обеспечивается стабильность и преемственность в руководстве деятельностью Совета.⁸⁶

Согласно решению Совета от 26 июля 2016 г. с учетом вступления Хорватии в состав ЕС в июле 2013 г., а также заявления Соединенного Королевства о выходе из ЕС был установлен следующий порядок председательства в Совете:

Нидерланды: январь — июнь 2016 г.

Словакия: июль — декабрь 2016 г.

Мальта: январь — июнь 2017 г.

Эстония: июль — декабрь 2017 г.

Болгария: январь — июнь 2018 г.

Австрия: июль — декабрь 2018 г.

Румыния: январь — июнь 2019 г.

Финляндия: июль — декабрь 2019 г.

Хорватия: январь — июнь 2020 г.

Германия: июль — декабрь 2020 г.

Португалия: январь — июнь 2021 г.

Словения: июль — декабрь 2021 г.

Франция: январь — июнь 2022 г.

Чехия: июль — декабрь 2022 г.

Швеция: январь — июнь 2023 г.

Испания: июль — декабрь 2023 г.

Бельгия: январь — июнь 2024 г.

Венгрия: июль — декабрь 2024 г.

Польша: январь — июнь 2025 г.

Дания: июль — декабрь 2025 г.

Кипр: январь — июнь 2026 г.

Ирландия: июль — декабрь 2026 г.

Литва: январь — июнь 2027 г.

Греция: июль — декабрь 2027 г.

Италия: январь — июнь 2028 г.

Латвия: июль — декабрь 2028 г.

Люксембург: январь — июнь 2029 г.

Нидерланды: июль — декабрь 2029 г.

Словакия: январь — июнь 2030 г.

Мальта: июль — декабрь 2030 г.

Уже до конца 2019 г. Совет должен определить, каков будет дальнейший порядок председательства после декабря 2030 г.⁸⁷

Председательство Совета выполняет следующие задачи. Во-первых, по образному выражению немецкого профессора Ф. Данна, председательство выступает в качестве своеобразного бизнес-менеджера,⁸⁸ который созывает заседания Совета (статья 237 ДФЕС), готовит повестку дня заседаний, руководит заседаниями всех формаций Совета, а также его рабочих органов (см. ниже), подписывает тексты принятых актов (статья 15 Правил процедуры Совета).⁸⁹ Председательствующий следит за тем, чтобы обсуждения проходили должным образом и чтобы правила процедуры Совета и методы работы применялись правильно (статья 20 Правил процедуры).⁹⁰ Во-вторых, страна-председатель представляет Совет в отношениях с другими институтами ЕС, в первую очередь — с Комиссией и Европейским парламентом. Она тесно взаимодействует с Председателем Европейского совета, а также Верховным представителем Союза по иностранным делам и политике безопасности. В-третьих, председательство выступает в качестве представителя ЕС со странами, не входящими в его состав.

4.3.2. Комитет постоянных представителей (COREPER) и другие подготовительные органы

Учитывая, что Совет не является постоянным органом, а работает сессионно, важнейшую роль в обеспечении его деятельности играют вспомогательные органы. Десять формаций Совета представляют как бы верхушку пирамиды, в основании которой находится свыше 150 рабочих групп, постоянных и временных комитетов, именуемых подготовительными органами. Указанные органы подразделяются на две группы. К первой относят Комитеты, созданные в соответствии с учредительными договорами, межправительственными решениями или актом Совета, — они по большей части являются постоянными и часто имеют назначенного или избранного председателя. Особое место среди них занимает Комитет постоянных представителей государств, получивший название COREPER, — слово, образовавшееся от первых слогов французского названия Комитета: *Comité des représentants permanents*. В его состав входят Чрезвычайные и полномочные Послы, возглавляющие постоянные представительства государств-членов в Евросоюзе, которые находятся в Брюсселе. Coreper состоит из двух групп. В группу Coreper I входят заместители Постоянных представителей, которые встречаются два раза в неделю. На них возлагается решение менее сложных, технических вопросов. Coreper II состоит из Глав представительств, которые решают более сложные, политические вопросы и заседают еженедельно. Председателем Coreper является представитель той страны, которая возглавляет председательство Совета, т.е. каждые шесть месяцев он меняется. Статус Coreper определяется учредительными договорами и Правилами процедуры Совета следующим образом. Комитет постоянных представителей правительств государств-членов отвечает за подготовку работы Совета (статья 16 (7) ДЕС), а также за исполнение поручений, которые даются ему Советом. Комитет может принимать процедурные решения в случаях, предусмотренных внутренним регламентом Совета (статья 240 (1) ДФЕС). Все пункты повестки дня заседания Совета должны быть предварительно рассмотрены Coreper, если Совет не решит иначе (статья 19 (2) Правил процедуры Совета).

Помимо Coreper существует еще несколько постоянных комитетов, созданных на основе учредительных договоров. Так, Комитет по вопросам политики и безопасности (COPS – акроним от Comité de politique et de sécurité) был создан в 2001 г.⁹¹ Он следит за международной обстановкой в сферах, относящихся к общей внешней политике и политике безопасности, и вносит вклад в определение политики путем подготовки заключений для Совета по запросу последнего, по запросу Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности или по собственной инициативе. Он также осуществляет наблюдение за осуществлением согласованной политики без ущерба полномочиям Верховного представителя. Комитет по вопросам политики и безопасности под ответственность Совета и Верховного представителя осуществляет политический контроль и стратегическое руководство в отношении операций по урегулированию кризисов, указанных в статье 43 ДЕС (статья 38 ДЕС). Как отмечает профессор Р. Шютце, данный орган обрел настолько высокое значение, что представителями государств-членов в нем обычно назначаются лица в ранге послов, занимающие третье место в иерархии должностных лиц постоянных представительств – сразу после посла и его заместителя.⁹² Еще одним влиятельным комитетом является CATS (акроним от фр. Comité de l'article trente-six) – постоянный комитет, созданный Советом, чтобы «обеспечить развитие и усиление внутри Союза оперативного сотрудничества по вопросам внутренней безопасности... данный комитет способствует координации деятельности компетентных органов государств-членов. Представители заинтересованных органов и учреждений Союза могут привлекаться к участию в работе комитета. Европейский парламент и национальные парламенты информируются о его работе» (статья 71 ДФЕС). Всего по состоянию на конец 2018 г. в Совете было пять постоянных комитетов.

Ко второй группе относятся Комитеты и рабочие группы, создаваемые Coreper, – они занимаются более узкими вопросами и возглавляются делегатом страны, которая осуществляет шестимесячное председательство в Совете.⁹³ Кроме того, могут создаваться органы ad hoc для реализации конкретной задачи: например, 22 мая 2017 г. Советом была создана Рабочая группа по статье 50 ДЕС, в которой обсуждаются проблемы, связанные с выходом Британии из ЕС в формате 27 стран (без участия Британии).⁹⁴ В год проходит свыше трех с половиной тысяч заседаний рабочих групп.⁹⁵

Проект того или иного акта вначале попадает в так называемую рабочую группу, состоящую из экспертов, специализирующихся в определенной сфере, являющихся госслужащими и представляющими свое государство. Здесь он проходит первое обсуждение, «обкатку», которое может занять длительное время, поскольку будущий акт должен быть реализован в двадцати восьми различных правовых и политических системах. Обычно в обсуждениях участвует и представляет законопроект представитель Еврокомиссии. В рабочих группах не осуществляется голосование – работа над документом продолжается либо до утверждения его консенсусом, либо до выявления спорных вопросов, по которым не удалось достичь согласия.⁹⁶ После этого документ поступает в Согереп или иной постоянный комитет, заказавший его обсуждение, где вновь обсуждаются спорные вопросы. Если представители всех государств пришли к согласию относительно

содержания документа, то он попадает в так называемую часть «А» повестки дня одной из формаций Совета. В нее помещают документы, которые утверждаются Советом без дискуссии. Примерно 80–90 процентов от общего количества актов утверждается именно таким способом. Спорные вопросы, требующие обсуждения на уровне министров, попадают в часть «Б» повестки дня.

4.3.3. Генеральный секретариат Совета

Описание работы Совета было бы неполным, если бы мы не упомянули о Генеральном секретариате, без которого работа Совета была бы невозможна. В отличие от госслужащих национальных правительств, представленных в подготовительных органах, Секретариат состоит из должностных лиц, состоящих на службе в Европейском союзе. По состоянию на 1 января 2019 г. в нем работало 2773 человека.⁹⁷ Генеральный секретариат возглавляется Генеральным секретарем, назначаемым Советом (статья 240 (2) ДФЕС), и выполняет как экспертные, так и технические функции при обслуживании работы Совета. Он обеспечивает выделение помещений для работы подготовительных органов и различных формаций Совета и их обслуживание, перевод выступлений их участников, стенографирование, подготовку отчетов об их работе и архивирование и публикацию документов. Секретариат отвечает за координацию работы Совета и ее согласованность.⁹⁸ За соответствием разрабатываемых документов праву ЕС следит Правовая служба Секретариата, на которую также возложена задача представлять интересы Совета и Европейского совета в судебных органах.

4.4. Порядок принятия решений

Как уже отмечалось, большинство решений, ранее согласованных на уровне *Coreper*, Советом принимается без голосования. Тем не менее всегда остается ряд вопросов, по которым не удастся добиться согласия. По ним необходимо проводить голосование. По каким правилам оно производится?

Кворум для голосования в настоящее время составляет 15 — простое большинство от общего количества стран-участниц. Согласно статье 239 ДФЕС «в случае голосования каждому члену Совета может делегироваться право голоса со стороны не более одного из других членов».

Существуют следующие виды голосования в зависимости от того, какое большинство необходимо получить.

Во-первых, решения, принимаемые **простым большинством голосов**. Таких решений принимается немного. К ним относятся: 1) решение об организации Генерального секретариата (статья 240 (2) ДФЕС); 2) решения по процедурным вопросам (статья 240 (3) ДФЕС); 3) решение об утверждении Правил процедуры Совета (статья 240 (3) ДФЕС); 4) решение, устанавливающее статус комитетов Совета, предусмотренных в Лиссабонском договоре (статья 242 ДФЕС); 5) запрос в Комиссию о проведении любых исследований, которые Совет считает уместными

для реализации общих целей, и о представлении ему любых соответствующих предложений (статья 241 ДФЕС).

Во-вторых, **решения, принимаемые единогласно**, если это предусмотрено Договорами. К ним относятся решения по политически чувствительным для государств-участников вопросам. Это, например, ряд вопросов, связанных с институтом гражданства ЕС: наделение граждан ЕС новыми правами (статья 25 (2) ДФЕС); определение порядка участия в муниципальных выборах и в выборах в Европарламент граждан одной из стран ЕС, которые постоянно проживают на территории другой страны ЕС (статьи 22 (1), 22 (2) ДФЕС). Единогласно принимаются решения по вопросу о приеме в ЕС новых членов (статья 49 ДЕС), по вопросу об учреждении прокуратуры Евросоюза (статья 86 (1) ДФЕС). Единогласия требует установление мер по вопросам оперативного сотрудничества полицейских, таможенных и иных специализированных органов в сферах предотвращения или выявления уголовных правонарушений и проводимых по ним расследований (статья 87 ДФЕС). Единогласно должны приниматься директивы по сближению законодательных, регламентарных и административных положений государств-членов, которые непосредственно влияют на создание или функционирование внутреннего рынка (статья 115 ДФЕС). Единогласие необходимо при принятии положений с целью обеспечить возможность избрания членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием согласно единообразной процедуре во всех государствах-членах либо в соответствии с принципами, общими для всех государств-членов (статья 223 (1) ДФЕС). Наконец, единогласие требуется для того, чтобы изменить текст законодательного предложения, внесенного Еврокомиссией, если она настаивает на своей редакции⁹⁹ Список, приведенный выше, не является исчерпывающим. В то же время по сравнению с ранее действовавшими нормами Лиссабонский договор значительно уменьшил количество вопросов, для решения которых требуется единогласие. Это связано с тем, что наличие права вето у представителей государств-членов осложняло процесс принятия взаимосогласованных решений.

Следует подчеркнуть, что наличие воздержавшихся среди членов Совета, присутствующих лично или действующих через представителя, не является препятствием для принятия актов Совета, которые требуют единогласия (статья 238 (4) ДФЕС). Другими словами, даже если одно или несколько государств воздержались от голосования, но не выразили несогласия с решением, оно считается принятым единогласно.

Самым распространенным способом голосования в настоящее время является **система квалифицированного большинства**. Согласно статье 16 (3) ДЕС Совет постановляет квалифицированным большинством, если иное не предусмотрено Договорами. Эта система применяется, например, в рамках так называемой обычной (ordinary) законодательной процедуры (ранее именовалась процедурой совместного принятия решений (co-decision)). Около 80 процентов законодательных актов ЕС принимаются именно таким способом — совместно Европейским парламентом и Советом ЕС. Для достижения квалифицированного большинства требуется получить не менее 55 процентов членов Совета, включая как минимум пятнадцать из них, представляющих государства-члены, в которых сосредоточено не менее 65 процентов населения Союза (статья 16 (4) ДЕС).

Данный вид большинства именуется «двойным большинством». Блокирующее меньшинство должно включать как минимум четыре страны, в которых проживает более 35 процентов населения ЕС (статья 16 (4) ДЕС).

Статья 238 ДФЕС предусматривает исключения из вышеуказанного правила: в случаях, когда согласно Договорам не все члены Совета принимают участие в голосовании, квалифицированное большинство определяется как не менее 55 процентов членов Совета, представляющих участвующие государства-члены, в которых сосредоточено не менее 65 процентов населения этих государств. Блокирующее меньшинство должно, по крайней мере, включать минимальное число членов Совета, представляющих свыше 35 процентов населения участвующих государств-членов, плюс один член; в противном случае квалифицированное большинство считается достигнутым.

Кроме того, когда Совет не постановляет по предложению Комиссии или Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности, применяется так называемое усиленное квалифицированное большинство,¹⁰⁰ составляющее не менее 72 процентов членов Совета, представляющих участвующие государства-члены, в которых сосредоточено не менее 65 процентов населения этих государств. Следует также учитывать, что подача голоса «воздержался» при голосовании квалифицированным большинством считается голосованием против. Подача такого голоса отличается по правовым последствиям от неучастия в голосовании.

Следует иметь в виду, что сведения о результатах голосования по проектам законодательных актов публикуются на официальном сайте Совета.¹⁰¹ В прошлом все заседания Совета носили закрытый характер и проходили в конфиденциальной обстановке. С принятием Лиссабонского договора ситуация изменилась. ДЕС содержит требование, согласно которому «Совет заседает публично, когда он проводит обсуждение и голосование по проектам законодательных актов. С этой целью каждая сессия Совета подразделяется на две части, посвящаемые, соответственно, обсуждению законодательных актов Союза и незаконодательной деятельности» (статья 16 (8)).

4.5. Полномочия Совета

Основной функцией Совета является представление интересов государств-членов в Европейском союзе, осуществляемое через национальных министров, постоянных представителей государств, а также национальных экспертов. Она реализуется через широкий набор полномочий, некоторые из которых в весьма лаконичной форме перечислены в статье 16 (1) ДЕС.

К полномочиям Совета ЕС относятся:

1) **Законодательные полномочия.** В течение длительного периода Совет был монополистом в сфере законодательства в ЕС. Теперь он разделяет ответственность в этой сфере с Европейским парламентом (см. подробнее о видах и порядке осуществления законодательных процедур в разделе «Европейский парламент» настоящего пособия). Однако независимо от вида применяемой законодательной процедуры практически ни один законодательный акт не может быть утвержден без одобрения Совета.

2) **Бюджетные полномочия**, которые Совет ЕС также осуществляет совместно с Европарламентом. В частности, Совет, «постановляя в соответствии со специальной законодательной процедурой, принимает регламент, устанавливающий многолетний финансовый рамочный план. Совет постановляет единогласно после одобрения Европейского парламента, который выносит свое решение большинством членов, входящих в его состав» (статья 312 (2) ДФЕС). Многолетний финансовый рамочный план – важнейший документ, который составляется на период не менее пяти лет и призван обеспечивать упорядоченное изменение расходов Союза в пределах его собственных ресурсов. В нем фиксируются суммы ежегодных потолков ассигнований на обязательства по категории расходов и ежегодного потолка ассигнований на платежи.

Кроме того, Европейский парламент и Совет, постановляя в соответствии со специальной законодательной процедурой, устанавливают ежегодный бюджет Союза (статья 314 (1) ДФЕС).

3) **Полномочия в сфере координации политики** ЕС и государств-участников. Например, согласно статье 5 (1) ДФЕС «государства-члены координируют свою экономическую политику в рамках Союза. С этой целью Совет принимает меры, в том числе главные ориентиры данной политики». Порядок принятия документа о главных ориентирах раскрыт в статье 121 (2) ДФЕС, согласно которой Совет по рекомендации Комиссии разрабатывает проект главных ориентиров экономической политики государств-членов и Союза и представляет о нем доклад Европейскому совету. Европейский совет на основе доклада Совета обсуждает заключение по главным ориентирам экономической политики государств-членов и Союза. Исходя из данного заключения Совет принимает рекомендацию, устанавливающую эти главные ориентиры. Совет информирует Европейский парламент о своей рекомендации.

Кроме того, для содействия нормальному функционированию экономического и валютного союза Совет принимает меры в отношении государств-членов, денежной единицей которых является евро, в целях: а) усиления координации и надзора за соблюдением их бюджетной дисциплины; б) разработки для них ориентиров экономической политики и обеспечения надзора за соблюдением данных ориентиров, одновременно следя за тем, чтобы последние соответствовали ориентирам, которые принимаются для всего Союза (статья 136 (1) ДФЕС). Наконец, Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом, Экономическим и социальным комитетом, Комитетом регионов и Комитетом по вопросам занятости ежегодно разрабатывает ориентиры, которые государства-члены учитывают в своей политике занятости (статья 148 (2) ДФЕС).

Совет обладает и иными полномочиями в сфере координации политики ЕС и государств-членов, которые отражены в многочисленных статьях ДФЕС (см., например, статью 222 (2) ДФЕС и др.).

4) **Полномочия в сфере формирования институтов ЕС и назначения должностных лиц.**

Совет участвует в процедуре формирования Комиссии (статья 17 (7) ДЕС), обладает правом назначать членов Счетной палаты (статья 286 (2) ДФЕС). По предложению Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике

безопасности Совет может назначать специального представителя, которого он наделяет мандатом в отношении отдельных политических вопросов (статья 33 ДЕС). Совет по запросу Суда ЕС вправе принять решение об увеличении количества генеральных адвокатов Суда (статья 252 ДФЕС). Совет, постановляя единогласно по предложению Комиссии, принимает решение, устанавливающее состав Экономического и социального комитета; утверждает список его членов на основании предложений от каждого государства-члена, а также устанавливает жалование членов Комитета (статьи 301–302 ДФЕС). Аналогичные полномочия Совет осуществляет в отношении Комитета регионов (статья 305 ДФЕС).

5) Полномочия в сфере определения политики. В статье 16 (1) ДЕС упоминается о компетенции Совета в сфере определения политики. Как указывает профессор Ф. Данн, влияние на политику, проводимую ЕС, Совет оказывает через принятие законодательства ЕС.¹⁰² Кроме того, статья 26 (2) ДЕС закрепляет: «Совет разрабатывает общую внешнюю политику и политику безопасности и принимает решения, необходимые для определения и осуществления этой политики, на основании общих ориентиров и стратегических направлений, установленных Европейским советом. Совет и Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности заботятся об обеспечении целостного характера, последовательности и эффективности мероприятий Союза». Таким образом, в сфере разработки и координации политики Совет активно взаимодействует и разделяет полномочия с Европейским советом.

6) Иные полномочия.

Перечень полномочий Совета, перечисленных в статье 16 (1) ДЕС, не является исчерпывающим.

Так, Совет играет важную роль в ведении переговоров и заключении международных соглашений с международными организациями и третьими странами (см. подробнее статью 218 ДФЕС).

В некоторых случаях на Совет возлагаются функции, присущие органам исполнительной власти. Такое решение иногда подвергается критике как нарушающее фундаментальный принцип современного конституционализма — принцип разделения властей.¹⁰³ Согласно статье 291 (2) ДФЕС, «когда необходимы единообразные условия исполнения юридически обязательных актов Союза, эти акты предоставляют исполнительные полномочия Комиссии либо — в особых случаях, надлежащим образом обоснованных, и в случаях, предусмотренных в статьях 24 и 26 Договора о Европейском союзе, — Совету».

Совет по предложению Комиссии устанавливает пошлины общего таможенного тарифа (статья 31 ДФЕС).

Совет по предложению Комиссии принимает меры в отношении фиксирования цен, отчислений, помощи и количественных ограничений, а также в отношении установления и распределения квот на рыболовство (статья 43 (3) ДФЕС).

Таким образом, полномочия Совета весьма разнообразны и не вписываются в классическую схему разделения властей, характерную для национальных правовых систем стран — членов ЕС.

Заключение

Таким образом, правовой и фактический статус Совета ЕС существенно изменился за последние десятилетия, в том числе и после вступления в силу положений Лиссабонского договора. С одной стороны, можно сказать, что Совет в какой-то степени укрепил свою позицию и расширил свои полномочия по отношению к Европейской комиссии. С другой стороны, расширение законодательных полномочий Европарламента привело к утрате Советом монополии в данной сфере. Рост влияния Европейского совета, введение новой должности его постоянного Председателя также внесли коррективы во взаимоотношения Совета с данным органом. Несмотря на принятие ряда мер по повышению прозрачности деятельности Совета, в литературе продолжают высказываться критические замечания в его адрес в связи с недостаточной открытостью процесса принятия решений.

5. Европейская комиссия

5.1. История создания и эволюция правового статуса

Одним из важнейших институтов ЕС наднационального характера является Европейская комиссия. Авторы одного из наиболее известных исследований, посвященных Европейской комиссии, называют ее самым противоречивым институтом ЕС.¹⁰⁴ Несомненно, Комиссия была и остается одним из ключевых институтов Европейского союза. Однако в доктрине продолжают споры о том, ослабляется ли ее роль в связи с расширением полномочий других институтов ЕС. Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо проследить историю создания и эволюцию правового статуса Комиссии.

Предшественником Комиссии был Высший руководящий орган, отнесенный к институтам Объединения статьей 7 Парижского договора об Европейском объединении угля и стали 1951 г.¹⁰⁵ Договор возлагал на Высший руководящий орган обязанность «обеспечить достижение целей, поставленных в настоящем Договоре, в соответствии с его положениями».¹⁰⁶ В дальнейшем Комиссия получила свое нынешнее название. Согласно Римскому договору 1957 г. полномочия по принятию и исполнению обязательных решений формально перешли к Совету — органу, состоявшему из национальных министров. Европейская комиссия осуществляла исполнительно-распорядительные функции лишь по уполномочию Совета. Однако Совет не являлся постоянно действующим органом. В результате, как указывает профессор Л. Энтин, реальные исполнительские полномочия на практике сконцентрировались не в руках Совета, а в руках Комиссии.¹⁰⁷ Лиссабонский договор закрепил реально существующее положение, и Комиссия не только де-факто, но и де-юре получила полномочия исполнительно-распорядительного органа ЕС.

В попытке определить сущность данного органа многие ученые называют его институтом, сравнимым с исполнительной властью, с правительством. Однако такое сравнение условно.

5.1.1. Значение термина «Европейская комиссия»

Следует иметь в виду, что понятия «Европейская комиссия» или «Комиссия» имеют два измерения, некоторые авторы именуют их политическим и административным. *Sensu stricto* под этим термином понимается коллегия, состоящая из 28 членов, один из которых является Председателем данного органа. Часто при переводе на русский язык для обозначения членов Комиссии

используется термин «еврокомиссар», «комиссар»; попытка профессора Б. Топорнина ввести в научный оборот слово «комиссионер» успеха не имела.¹⁰⁸ *Senso largo* под Комиссией понимается совокупность всех сотрудников Еврокомиссии, работающих в Кабинетах еврокомиссаров, Генеральных директоратах, Директоратах и отделах, общая численность которых по состоянию на май 2019 г. составляла примерно 32 тысячи человек.¹⁰⁹

5.1.2. Численный состав Комиссии

Численный состав Комиссии не был постоянным и на протяжении ее существования неоднократно менялся. В течение длительного времени крупные государства – члены ЕС в лице Франции, ФРГ, Италии, Великобритании и Испании имели право назначать двух еврокомиссаров, остальные государства имели в Комиссии по одному мандату каждое, общее количество мандатов было равно двадцати. Такая система существовала вплоть до 2004 г. Поскольку было очевидно, что после очередного расширения Евросоюза Еврокомиссия будет слишком многочисленной и перестанет быть работоспособным органом, в статье 4 Протокола 10 о расширении ЕС (Приложение к Ниццкому договору) была закреплена норма об уменьшении количества комиссаров до одного от каждого государства начиная с 2005 г.¹¹⁰ В текст Лиссабонского договора была включена норма, направленная на дальнейшее уменьшение членов ЕК. Согласно части 5 статьи 17 ДЕС с 1 ноября 2014 г. в состав Комиссии, включая ее Председателя и Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности, должно было входить такое число членов, которое бы соответствовало двум третям от количества государств-членов. Однако там же содержалась и оговорка, что Европейский совет, постановляя единогласно, может изменить это число. В связи с провалом первого референдума в Ирландии об утверждении Лиссабонского договора и перед вторым референдумом по тому же вопросу Европейский совет был вынужден учесть волю ирландского народа и парламента и пообещал сохранить представительство в Комиссии от каждого государства.¹¹¹ 22 мая 2013 г. Европейский совет принял официальное решение о сохранении такого представительства.¹¹² Вместе с тем в нем закреплено, что данное решение может быть пересмотрено до назначения Комиссии, которая приступает к своим обязанностям в 2019 г. (этого не произошло), либо перед присоединением к Евросоюзу тридцатого государства-члена (чего также не произойдет в ближайшие несколько лет). Таким образом, как минимум до 2024 г. в составе Комиссии будет столько же членов, сколько государств-членов будут состоять в ЕС.

5.1.3. Требования, предъявляемые к претендентам на должность члена Комиссии

Статья 17 (3) ДЕС гласит: «Члены Комиссии отбираются на основании их общей компетентности и европейской преданности из числа лиц, обеспечивающих любые гарантии своей независимости». Лиссабонский договор сохранил ранее существовавшие требования к членам Комиссии, однако к ним добавилось

требование «европейской преданности». В доктрине высказывается мнение, что данная норма не исключает избрания лица, которое критично высказывалось о тех или иных аспектах европейской интеграции либо направлениях политики, проводимой ЕС.¹¹³ Понятно, что еще одним из обязательных условий, хоть нигде и не оговоренных, является обладание гражданством страны, которая предлагает кандидата. Данные требования распространяются как на Председателя Комиссии, так и на рядовых членов. Начиная с 1995 г. сложилась практика избрания на должность Председателя Комиссии лиц, занимавших в национальном правительстве должность премьер-министра. Все они были мужчинами. Однако в 2019 г. на эту должность была впервые избрана женщина, которая в правительстве ФРГ занимала должность министра обороны.¹¹⁴ Большинство еврокомиссаров занимали те или иные посты в национальных правительствах, ряд из них были членами Европарламента, некоторые из них принимали непосредственное участие в переговорах о вступлении их стран в ЕС.¹¹⁵ Лиссабонский договор молчит о возможности переизбрания еврокомиссаров. Однако практика свидетельствует о том, что они могут быть переизбраны как на должность Председателя (бывший премьер-министр Португалии Ж. Баррозу занимал этот пост с 2004 по 2009 гг. и с 2009 по 2014 гг.), так и на должность члена Еврокомиссии.

5.2. Порядок формирования Комиссии

Первым этапом формирования комиссии является выбор Председателя ЕК. Лиссабонский договор расширил полномочия Европарламента в данной сфере. Согласно статье 17 (7) ДЕС «с учетом выборов в Европейский парламент и после проведения соответствующих консультаций Европейский совет, постановляя квалифицированным большинством, предлагает Европейскому парламенту кандидата на должность Председателя Комиссии. Данный кандидат избирается Европейским парламентом большинством членов, входящих в его состав. Если данный кандидат не получает требуемого большинства, то Европейский совет, постановляя квалифицированным большинством, в течение месяца предлагает нового кандидата, который избирается Европейским парламентом согласно аналогичной процедуре». Обязанность учесть итоги выборов в Европейский парламент введена для того, чтобы повысить легитимность лидера Европейской комиссии и усилить связь между данными институтами.

Следует отметить, что кандидаты на пост Председателя Еврокомиссии от наиболее крупных европейских политических партий, получивших наибольшее количество мандатов в Европарламенте, стали называться «шпитценкандидатами»¹¹⁶, или главными кандидатами. Так, в конце 2013 г. и начале 2014 г. пять европейских политических партий назначили своих главных кандидатов. Ими стали Жан-Клод Юнкер (Европейская народная партия), Мартин Шульц (Партия европейских социалистов), Гай Верхофстадт (Альянс либералов и демократов), Ска Келлер и Хосе Бове (Европейская партия зеленых) и Алексис Ципрас (Европейские левые). Парламент провел предвыборную кампанию 2014 г. под лозунгом «на этот раз все иначе», утверждая, что, голосуя на европейских выборах, граждане Европы не только избирают парламент, но и тем самым

повлияют на то, кто возглавит исполнительную власть.¹¹⁷ Таким образом была сделана попытка увеличить количество избирателей, участвующих в выборах. На выборах в Европарламент в 2014 г. максимальное количество мандатов завоевала Европейская народная партия (ЕНП). В результате Председателем Комиссии был избран ее главный кандидат, много лет занимавший должность премьер-министра Люксембурга, Жан-Клод Юнкер.

Однако в 2019 г. система шпитценкандидатов дала сбой — несколько глав государств в Европейском совете отказались поддержать кандидата ЕНП Манфреда Вебера, несмотря на то что эта партия набрала максимальное количество мандатов в Парламенте, как и в 2014 г.¹¹⁸

Согласно правилу 124 Правил процедуры ЕП, когда Европейский совет предлагает кандидата на пост Председателя Комиссии, Председатель Европарламента должен попросить кандидата сделать заявление и представить Парламенту основы его или ее политической программы. Это заявление должно сопровождаться прениями. Представитель Европейского совета приглашается принять участие в обсуждении.¹¹⁹ Так, выступившая перед Европарламентом и избранная Председателем Еврокомиссии на его заседании 16 июля 2019 г. Урсула фон дер Ляйен заявила, что одним из ее приоритетов будет более решительная борьба с выбросами углекислого газа в атмосферу, разработка инновационного европейского законодательства о климате, предоставление Европарламенту права на законодательную инициативу и ряд других мер.¹²⁰

Второй этап формирования Комиссии начинается после избрания ее Председателя. Совет ЕС по согласию с избранным Председателем утверждает список других лиц, которых он предлагает назначить членами Комиссии. Отбор этих лиц производится исходя из предложений, сделанных государствами-членами. Интересно, что проект Конституции ЕС 2004 г. предусматривал обязанность государств представлять три кандидатуры на пост еврокомиссара, из которых Председатель ЕС должен был выбирать одного.¹²¹ Однако эта норма не была воспринята Лиссабонским договором.

Третий этап предусматривает, что кандидаты на пост членов Еврокомиссии заслушиваются в профильных комитетах Европарламента. Модель парламентских слушаний по утверждению кандидатур была заимствована из практики Конгресса США.¹²² То, какой комитет будет проводить слушания, зависит от того, каким портфолио предполагает наделить Председатель потенциального члена комиссии, т.е. за решение каких вопросов она или он будут отвечать. Если портфолио кандидата подпадает под сферу ведения нескольких комитетов, она или он заслушиваются членами всех этих комитетов, заседающих одновременно как объединенный комитет. Детально данная процедура урегулирована Приложением № 7 к Правилам процедуры Европейского парламента.¹²³ В частности, оговорено, что кандидатам заранее направляются вопросы депутатов, они должны в кратком выступлении раскрыть основные положения своей будущей программы. Их программа, автобиография, а также документы о финансовых интересах публикуются на веб-странице Европарламента.

Следует подчеркнуть, что на практике Европарламент неоднократно отказывал потенциальным членам Комиссии в назначении на должность, причем чаще всего они сами снимали свою кандидатуру перед решающим голосованием

Европарламента in pleno. Широкую огласку, например, в 2004 г. получил отказ в рекомендации назначения кандидата от Италии Рокко Бутильоне, связанный с его (как католика) негативным отношением к сексуальным меньшинствам и традиционными взглядами в отношении роли женщин в семье.¹²⁴ В этом же году не была утверждена кандидат от Латвии, Председатель Сейма Ингрида Удре.¹²⁵ В результате Председатель ЕК М. Баррозо был вынужден просить о переносе даты окончательного голосования на неделю, заменил две кандидатуры в своей команде, а третьего кандидата наделил иным портфолио. Лишь после этого состав ЕК был утвержден.¹²⁶ Аналогичные случаи имели место и в последующем. Так, одна из кандидатур в команде Ж.К. Юнкера в октябре 2014 г. была отклонена на совместном заседании комитетов по энергетике и окружающей среде.¹²⁷

Четвертый этап формирования ЕК заключается в утверждении состава Еврокомиссии в целом. Как сказано в статье 17 (7) ДЕС, Председатель, Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности и остальные члены Комиссии представляются в качестве коллегии на голосование Европейского парламента для получения одобрения. При этом достаточно получить простое большинство голосов членов ЕП, принимающих участие в голосовании.¹²⁸

Финальный, **пятый этап** формирования Комиссии заключается в формальном утверждении ее состава решением Европейского совета, принимаемым квалифицированным большинством голосов.¹²⁹

5.3. Правовой статус члена Еврокомиссии

В статье 17 (3) ДЕС закреплён принцип независимости членов ЕК: «Комиссия осуществляет свои обязанности полностью независимо. Без ущерба параграфу 2 статьи 18 члены Комиссии не запрашивают и не принимают инструкции ни от какого правительства, института, органа или учреждения. Они воздерживаются от любых действий, не совместимых с их функциями или с исполнением их задач». (Оговорка, связанная с параграфом 2 статьи 18, касается особенностей статуса одного из членов Еврокомиссии, которым является Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности. Он назначается квалифицированным большинством членов Европейского совета с согласия Председателя Комиссии и является ex officio одним из вице-председателей Комиссии. Данный пост впервые был учреждён Маастрихтским договором для того, чтобы служить своего рода связующим звеном между Европейской комиссией и Советом ЕС.¹³⁰ Верховный представитель проводит общую внешнюю политику и политику безопасности Союза (статья 18 (2) ДЕС), является председателем одной из важнейших формаций Совета ЕС — Совета по иностранным делам (статья 18 (3) ДЕС) и одновременно как один из вице-председателей Комиссии отвечает за исполнение обязанностей, которые возложены на последнюю в сфере внешних сношений, и за координацию иных аспектов внешнеполитической деятельности Союза (статья 18 (4) ДЕС). Поэтому в литературе часто упоминают «две шапки» или «две короны», которые одновременно носит данное должностное лицо. Если учесть, что оно еще должно

участвовать в работе Европейского совета (статья 15 (2) ДЕС), становится понятным, почему высказывается мнение «mission impossible» — о невозможности выполнения всех указанных обязанностей одновременно¹³¹.)

В статье 245 ДФЕС норма о независимости членов ЕК получает дальнейшее развитие. В ней содержится требование к государствам — членам ЕС соблюдать независимость членов Комиссии и не оказывать на них влияние при исполнении ими своих задач. Указанная статья также закрепляет важную гарантию независимости членов Комиссии, устанавливая запрет для них на протяжении всего срока полномочий заниматься иной профессиональной деятельностью, как оплачиваемой, так и неоплачиваемой. При вступлении в должность они берут на себя торжественное обязательство на протяжении срока осуществления своих функций и после прекращения таковых соблюдать обязанности, вытекающие из их поста, в частности, обязанность проявлять порядочность и осторожность в том, что касается принятия некоторых должностей или выгод после прекращения своих функций. На еврокомиссаров также распространяется действие статьи 339 ДФЕС, которая гласит: «Члены институтов Союза, члены комитетов, а также служащие и другие сотрудники Союза, даже после прекращения своих функций, обязаны не разглашать информацию, которая по своему характеру охватывается профессиональной тайной, в частности, сведения, относящиеся к предприятиям и касающиеся их коммерческих связей или компонентов их издержек производства».

Серьезные дискуссии о нарушении этических норм вызвало назначение бывшего Председателя Комиссии Ж.М. Баррозо советником крупнейшего инвестиционного банка «Голдман Сакс Груп».¹³² Омбудсмен ЕС Эмили о Рейли инициировала расследование по данному вопросу,¹³³ однако независимый Комитет по этике и Еврокомиссия не нашли в данном деле никаких нарушений.¹³⁴ Следует отметить, что 31 января 2018 г. вступила в силу новая редакция Кодекса поведения членов ЕК,¹³⁵ которая усилила требования морально-этического характера к действующим и бывшим еврокомиссарам.¹³⁶ В частности, данный документ впервые дает определение понятию «конфликт интересов», увеличивает время так называемого cooling off¹³⁷ до трех лет — в отношении бывшего Председателя и до двух лет — по отношению к иным членам Комиссии, обязывает регулярно публиковать сведения о командировочных расходах еврокомиссаров, запрещает им трудоустраивать в свой аппарат, именуемый Кабинетом, своих супругов, партнеров и иных близких родственников и т.п.

В случае нарушений, допущенных действующими или находящимися в отставке членами Комиссии, к ним могут применяться меры ответственности, предусмотренные частью второй статьи 245 ДФЕС: «Суд по ходатайству Совета, постановляющего простым большинством, или по ходатайству Комиссии может, в зависимости от обстоятельств, вынести решение о принудительной отставке либо о лишении заинтересованного лица права на пенсию или других заменяющих ее льгот». В практике Суда было несколько подобных дел. Так, 9 июля 1999 г. Совет ЕС обратился к Суду ЕС, посчитав, что М. Бангеман, отвечавший в Еврокомиссии за телекоммуникационный сектор и сектор высоких технологий, нарушил свои обязательства, приняв предложение о трудоустройстве в компании «Телефоника».¹³⁸ Совет предложил лишить Бангемана причитающихся ему

пенсионных выплат. Бангеман подал встречный иск в Суд и в итоге стороны пришли к мировому соглашению — иски были отозваны с двух сторон, а бывший комиссар взял на себя обязательства по неразглашению сведений, ставших ему известными в ходе работы в Еврокомиссии, и пообещал не входить в Совет директоров «Телефоники» до 1 июля 2000 г.¹³⁹

Второе дело, *Commission v Cresson*, касалось члена Комиссии, в портфолио которой входили научные исследования, образование и дела молодежи. Госпожа Крессон обвинялась в фаворитизме и грубом нарушении своих обязанностей. Так, она приняла на работу в качестве личного советника своего протеже, дантиста по образованию, несмотря на то, что он не мог быть трудоустроен из-за возрастных ограничений (ему было 66 лет), а также потому, что в Кабинете госпожи Крессон не было свободных вакансий. Несмотря на это, он был принят на работу как научный сотрудник, хотя де-факто выполнял обязанности личного советника госпожи де Крессон. По данному делу высшая судебная инстанция ЕС постановила, что еврокомиссар нарушила свои обязанности, которые сейчас охватываются статьей 245 ДФЕС, однако не согласился с мнением генерального адвоката Суда, предлагавшего урезать на 50 процентов пенсионные выплаты, причитавшиеся Э. Крессон.¹⁴⁰

Кроме того, согласно статье 11 Протокола № 7 о привилегиях и иммунитетах Европейского союза (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.) на территории каждого из государств-членов служащие и другие сотрудники Союза независимо от своего национального гражданства пользуются иммунитетом от юрисдикции в отношении действий, совершенных ими в своем официальном качестве, включая их устные и письменные заявления. Они продолжают пользоваться этим иммунитетом после прекращения своих функций.¹⁴¹

5.4. Внутренняя организация Комиссии и порядок работы

5.4.1. Председатель Комиссии

Как уже отмечалось, Комиссия состоит из 28 членов, один из которых является Председателем. Стало уже трюизмом, что если до Маастрихтского договора он был лишь *primus inter pares*, то в последующем, и особенно после вступления в силу Лиссабонского договора, его полномочия значительно расширились. Не следует забывать и о том, что Председатель Комиссии входит в состав Европейского совета (статья 15 (2) ДЕС). По меткому выражению авторов одного из ведущих изданий, посвященных Комиссии, произошла своего рода ее «президентализация».¹⁴² (Здесь требуется пояснить, что в официальном англоязычном тексте ДЕС руководитель Комиссии именуется *The President*, однако в неофициальных переводах на русский прочно утвердился термин «Председатель»¹⁴³, поэтому мы следуем этой традиции.)

Председатель Комиссии обладает следующими полномочиями:

1) определяет ориентиры, в рамках которых Комиссия осуществляет свои задачи (статья 17 (6)(а) ДЕС).

Указанное полномочие Председатель обычно реализует сразу после избрания и еще до утверждения состава новой Комиссии. Например, документ, содержащий ориентиры для будущей Еврокомиссии, был впервые опубликован Ж.К. Юнкером уже 15 июля 2014 г.¹⁴⁴ На базе данного документа разрабатываются ежегодные планы работы Комиссии;¹⁴⁵

2) назначает из числа членов Комиссии других вице-председателей помимо Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности (статья 17 (6)(с) ДЕС).

По понятным причинам данное полномочие также реализуется сразу после формирования Комиссии. Если когда-то вице-председатели назначались государствами — участниками ЕС, то теперь эта функция входит в исключительную компетенцию Председателя. В Комиссии Ж.К. Юнкера им были назначены 5 вице-председателей, причем каждый из них возглавил команду из нескольких членов Комиссии, отвечающую за реализацию одного из приоритетов, определенных ориентирами, разработанными Председателем. Один из вице-председателей — Ф. Тиммерман — был назначен на пост Первого вице-председателя.¹⁴⁶ Интересно отметить, что в ходе работы Комиссии Юнкера количество вице-председателей возросло до 7;¹⁴⁷

3) устанавливает внутреннюю организацию Комиссии с целью обеспечить последовательный, эффективный и коллегиальный характер ее деятельности (статья 17 (6)(b) ДЕС). Данная норма дополняется положением, согласно которому «без ущерба параграфу 4 статьи 18 Договора о Европейском союзе обязанности, возлагаемые на Комиссию, структурируются и распределяются между ее членами Председателем...

Председатель в течение срока полномочий Комиссии может перераспределять эти обязанности. Члены Комиссии осуществляют функции, возложенные на них Председателем, под руководством последнего (статья 248 ДФЕС).

Таким образом, именно от Председателя Комиссии зависит, каким портфолио будет обладать тот или иной член Комиссии. Должностные обязанности еврокомиссаров не являются чем-то застывшим и могут меняться как в разных Комиссиях, так и в период функционирования Комиссии одного «созыва». В Комиссии, которую возглавлял Ж.К. Юнкер, например, были портфолио по вопросам окружающей среды, рыболовству и морским вопросам; здравоохранению и безопасности продуктов питания; торговле; миграции, внутренним делам и гражданству; занятости, социальным вопросам, навыкам и трудовой мобильности; сельскому хозяйству и развитию сельской местности, образованию, культуре, молодежи и спорту и другие.¹⁴⁸

5.4.2. Генеральные директораты, приравненные к ним службы и Кабинеты

Большинство сотрудников Еврокомиссии работают именно в Генеральных директоратах, которые профессор Д. Чалмерс называет «административной рукой» Комиссии и сравнивает с министерствами в национальных

правительствах.¹⁴⁹ Данные органы осуществляют подготовку решений Еврокомиссии и контроль за их осуществлением. Каждый из членов Еврокомиссии координирует¹⁵⁰ работу одного или нескольких Генеральных директоратов, возглавляемых Генеральным директором, которые, в свою очередь, подразделяются на Директораты и отделы. По состоянию на 1 августа 2019 г. на сайте Европейской комиссии приводится список 31 Генерального департамента. Кроме того, в рамках Еврокомиссии функционирует ряд иных служб и исполнительных агентств. Так, важную роль играет Правовая служба, в задачи которой входит предоставление юридических консультаций Комиссии в сфере разработки законодательства, заключения международных договоров, а также представление Комиссии во всех судебных органах, в частности, в Европейском суде. Особую роль играет подотчетный напрямую Председателю Комиссии Генеральный секретариат, обслуживающий всю Комиссию. Его задача – направлять и координировать работу Комиссии, чтобы обеспечить соответствие всех инициатив политическим приоритетам Президента; управлять процессом принятия решений Комиссией; выступать в качестве связующего звена между Комиссией и другими институтами и органами; обеспечить поддержку Комиссии эффективной, прозрачной и высокопроизводительной администрацией.¹⁵¹ Данный орган возглавляет Генеральный секретарь, занимающий в иерархии администрации ЕС одну из высших ступенек. Интересно, что первый Генеральный секретарь – Эмиль Ноэль – занимал свою должность в течение тридцати лет, а до настоящего времени всего семь человек выполняли эту функцию.¹⁵²

Исполнительные агентства создаются Еврокомиссией для реализации конкретных задач в администрировании программ Евросоюза, финансируемых из бюджета ЕС. Правовой статус исполнительных агентств определен Регламентом Совета № 58/2003 от 19 декабря 2002 г.¹⁵³ Например, Исполнительное агентство по делам малых и средних предприятий (EASME) финансирует проекты в области инноваций, энергосбережения, охраны окружающей среды.¹⁵⁴ Исполнительное агентство по образованию, аудиовизуальным средствам и культуре управляет средствами, выделяемыми на финансирование образования, культуры, аудиовизуальных средств, спорта, гражданского образования и волонтерства, включая, например, хорошо известную студентам и преподавателям программу Эразмус плюс.¹⁵⁵ Следует отличать исполнительные агентства, функционирующие в рамках Еврокомиссии-всего их 7, от агентств ЕС, которые значительно более многочисленны и являются отдельными органами.¹⁵⁶

Своего рода связующим звеном между чиновниками, работающими в Генеральных директоратах и иных службах, и членами Еврокомиссии являются Кабинеты еврокомиссаров, в которые входит Руководитель Кабинета, его заместитель, несколько советников, сотрудники, выполняющие секретарские функции, архивисты и личный шофер еврокомиссара. Например, общее количество сотрудников в Кабинете В. Андриякайтиса, отвечавшего за проблемы здравоохранения, составляло 17 человек.¹⁵⁷ Со времени деятельности комиссии Р. Проди (1999–2004) сложились неформальные, но обычно соблюдаемые требования, согласно которым Руководитель Кабинета либо его заместитель должны быть гражданами государства иного, чем Комиссар, а среди персонала должны быть граждане как минимум трех государств-членов, что должно

подчеркивать наднациональный характер деятельности Комиссии.¹⁵⁸

Руководители Кабинетов под председательством Генерального секретаря проводят еженедельные встречи по понедельникам для предварительного обсуждения вопросов, выносимых на заседание ЕК.

Детальный порядок работы Европейской комиссии определен в ряде документов, важнейшим из которых являются Правила процедуры, которые утверждаются большинством голосов членов Комиссии. Консолидированная версия Правил, включающая все изменения и дополнения, доступна на сайте Европейской комиссии.¹⁵⁹

Председатель Комиссии еженедельно созывает ее заседания, в которых обязаны принимать участие все еврокомиссары. В случае отсутствия кого-либо из них начальник его Кабинета может временно замещать своего руководителя и с разрешения Председательствующего выступать от его имени, однако не голосовать. Помимо членов Еврокомиссии, в зале заседаний присутствует Генеральный секретарь и Глава Кабинета Председателя Комиссии (Правило 10 Правил процедуры). Обычно заседания проходят по средам в Брюсселе, однако во время проведения сессионных заседаний Европарламента Комиссия собирается по вторникам в Страсбурге.¹⁶⁰ Заседания по средам именуются на жаргоне брюссельской бюрократии «hebdo» – от французского слова *hebdomadaire* – еженедельный.¹⁶¹ Согласно Правилу 9 Правил процедуры заседания проводятся в закрытом режиме и обеспечивается конфиденциальность при обсуждении.

5.4.3. Порядок принятия решений Еврокомиссией

Главным принципом, лежащим в основе всех принимаемых Комиссией решений, является принцип коллегиальности, закрепленный в статье 17 (6)(b) ДЕС.

Принцип коллегиальности основан на равном участии членов комиссии в принятии решений. Из него вытекает, что все решения должны быть предметом коллективного обсуждения и что все члены Комиссии несут коллективную ответственность на политическом уровне за принятые решения. Кроме того, этот принцип означает, что каждое решение должно быть официально утверждено Комиссией и надлежащим образом оформлено, т.е. подписано Председателем Европейской комиссии и Генеральным секретарем. В то же время в деле *Commission v Germany* Европейский суд справедливости постановил, что требование эффективного соблюдения принципа коллегиальности варьируется в зависимости от характера и юридической силы принимаемого акта. В случае принятия решений, которые не имеют обязательной юридической силы, нет необходимости в том, чтобы Комиссия сама формально принимала решение о формулировке актов, которые приводят в действие эти решения и придают им окончательную форму. При таких обстоятельствах достаточно, если информация, на которой основаны эти решения, была доступна для еврокомиссаров.¹⁶²

Статья 4 Правил процедуры Еврокомиссии закрепляет четыре разных способа принятия решений.

1) Устное обсуждение.

Данный способ применяется для обсуждения самых сложных вопросов, по которым не удалось достичь согласия в рамках других процедур принятия

решений. По разным сведениям, лишь около двух процентов всех решений устно дискутировались на заседании Комиссии. Подавляющее большинство решений принимается консенсусом¹⁶³, однако согласно Правилу 8 (2) Правил процедуры каждый член Комиссии вправе поставить вопрос на голосование. Председатель при голосовании имеет один голос и не пользуется правом решающего голоса в случае их равенства, как предусмотрено в некоторых международных организациях. Кворум, при котором заседание Комиссии является правомочным, составляет большинство от количества членов Комиссии, предусмотренного в Договорах. Соответственно, по состоянию на 1 августа 2019 г. это число составляет 15.

В силу принципа коллегиальности в работе Комиссии не предусмотрено института особых мнений отдельных ее членов, поэтому, если кто-то из них категорически не согласен с принятым решением, единственным выходом для такого лица будет добровольная отставка с поста.

2) Письменная процедура.

Суть письменной процедуры, предусмотренной статьей 12 Правил процедуры, заключается в том, что проект решения после предварительного согласования со всеми заинтересованными Департаментами, включая Генеральный секретариат и Правовую службу, рассылается всем членам Еврокомиссии. Если ни один из них не внес никаких замечаний и не потребовал устного обсуждения, документ считается принятым Комиссией.

3) Процедура уполномочия члена Комиссии.

Суть процедуры уполномочия, предусмотренной статьей 13 Правил процедуры, состоит в том, что Комиссия может, при условии соблюдения принципа коллегиальной ответственности, уполномочить одного или нескольких своих членов принять управленческие или административные меры от имени Комиссии и с учетом таких ограничений и условий, которые будут ей установлены. Под термином «управленческие или административные меры» понимаются меры, которые обладают меньшим значением по сравнению с политическими решениями, которые могут быть приняты Комиссией только путем устной или письменной процедуры. Дела о возможности Комиссии применить в той или иной ситуации данную процедуру неоднократно были предметом рассмотрения Европейского суда. Учитывая большой объем решений, принимаемых Комиссией, Суд признал возможным применение данной процедуры. Однако он разделяет решения по принципиальным вопросам (по которым данная процедура не может применяться) и решения, представляющие собой «управленческие или административные меры». Не существует какого-то исчерпывающего списка вопросов, по которым процедура уполномочия может быть применена. Суд принимает решения по спорным вопросам в данной сфере в каждом конкретном случае и с учетом всех обстоятельств дела. Например, в деле общества с ограниченной ответственностью Майя из итальянского города Падуа речь шла о том, что фирма, получившая финансовую помощь Комиссии для создания охраняемых морских районов с целью улучшения управления прибрежными рыболовными угодьями, через некоторое время продала свой бизнес другому субъекту. Ею были нарушены и другие условия выделения помощи. Комиссия (в лице уполномоченного еврокомиссара) приняла решение о прекращении

финансирования и потребовала вернуть уже полученные средства. Суд постановил, что решение, которое было принято в контексте надзора за реализацией проекта, по которому бенефициар получил финансовую помощь при соблюдении определенных условий, может быть отнесено к мерам управления или администрирования. То обстоятельство, что принятая мера может повлечь серьезные последствия для получателя помощи, никак не влияет на эту оценку.¹⁶⁴

4) Процедура делегирования.

Процедура делегирования, предусмотренная статьями 14–15 Правил процедуры, подобна процедуре уполномочия, однако в ней речь идет о передаче полномочий на более низкий уровень. Согласно статье 14 Правил процедуры «Комиссия может при условии полного соблюдения принципа коллегиальной ответственности делегировать принятие управленческих или административных мер Генеральным директорам и руководителям департаментов, действуя от ее имени и с учетом таких ограничений и условий, которые она налагает».¹⁶⁵ В статье 15 Правил процедуры речь идет о делегировании полномочий еще на ступеньку ниже. Генеральный директор или директор департамента, наделенные делегированными полномочиями в соответствии со статьями 13 и 14 Правил процедуры по принятию финансовых решений, могут делегировать право принятия определенных решений при выборе проектов и присуждении грантов и контрактов на государственные закупки компетентному Директору или, по согласованию с ответственным членом Комиссии, Руководителю подразделения с учетом установленных ограничений.

5.5. Функции и полномочия Европейской комиссии

По мнению авторов классического учебника по праву ЕС профессоров П. Крейга и г. де Бурки, нормы договоров никогда полностью не отражали реальную роль и функции Еврокомиссии.¹⁶⁶ Тем не менее было бы странным не упомянуть о статье 17 ДЕС, в первых двух частях которой сделана попытка очертить основные функции Европейской комиссии. Указанная статья гласит: «Комиссия продвигает общие интересы Союза и с этой целью выступает с соответствующими инициативами. Она следит за применением Договоров и мер, принятых институтами на основании последних. Она осуществляет надзор за применением права Союза под контролем Суда Европейского союза. Она исполняет бюджет и управляет программами. Она осуществляет координационную, исполнительную и управленческую функции согласно условиям, предусмотренным Договорами. За исключением общей внешней политики и политики безопасности и иных случаев, предусмотренных Договорами, она обеспечивает представительство Союза на международной арене. Она выступает с инициативами по составлению ежегодной и многолетней программ Союза в целях достижения межинституционных соглашений. Если иное не предусмотрено Договорами, то законодательные акты Союза могут приниматься только по предложению Комиссии. Иные акты принимаются по предложению Комиссии, когда это предусматривают Договоры».

Рассмотрим указанные полномочия Комиссии более подробно.

5.5.1. Продвижение общих интересов Союза и разработка инициатив (Комиссия как «мотор европейской интеграции»)

Важным инструментом в руках Комиссии для продвижения общих интересов Евросоюза является обладание почти эксклюзивным правом законодательной инициативы. Лиссабонский договор впервые прямо закрепил норму о том, что законодательные акты могут приниматься только по предложению Комиссии, за исключением случаев, прямо предусмотренных договорами. Под «законодательными» понимаются акты, которые принимаются посредством законодательной процедуры (статья 289 (3) ДФЕС).¹⁶⁷ К исключениям, которые закреплены первичным правом ЕС, относятся следующие: а) по целому ряду вопросов Европейский парламент обладает исключительной компетенцией вносить законодательные предложения. Эти вопросы касаются процедуры прямых выборов его членов (статья 223 (1) ДФЕС), правового статуса его членов (статья 223 (2) ДФЕС), правил, регулирующих работу парламентских комитетов по расследованию (статья 226 ДФЕС), и правил, касающихся Омбудсмана (статья 228 (4) ДФЕС); б) некоторые или все правила, регулирующие организацию ряда институтов или органов Союза, могут быть изменены либо по предложению Комиссии, либо по просьбе самого института или органа. Это положение относится к Европейскому центральному банку (статья 129 (3) ДФЕС), Суду (статьи 257 (1) и 281 (2) ДФЕС), а также Европейскому инвестиционному банку (статья 308 (3) ДФЕС). Наконец, исключение из общего правила содержится в статье 76 ДФЕС, предусматривающей, что законодательные акты, касающиеся сотрудничества полиции, а также судебных органов по уголовным делам, могут быть приняты на основании предложения как Комиссии, так и не менее одной четверти государств-членов.

Важно подчеркнуть, что согласно статье 11 (3) ДЕС с целью обеспечить последовательность и прозрачность действий Союза Европейская комиссия должна проводить широкие консультации с заинтересованными сторонами. Эта обязанность конкретизирована в статье 2 Протокола 2 к Лиссабонскому договору о применении принципов субсидиарности и пропорциональности, которая гласит: «Перед тем как предложить законодательный акт, Комиссия проводит широкие консультации. Когда уместно, эти консультации должны учитывать региональное и местное измерение планируемых действий. В случае исключительной срочности Комиссия не проводит данных консультаций. Она мотивирует свое решение в своем предложении».¹⁶⁸

Одной из форм ознакомления широкой общественности с предложениями Комиссии в сфере законодательства является публикация так называемых Белых и Зеленых книг. Зеленые книги — это документы, публикуемые Европейской комиссией для инициирования дискуссии на ту или иную тему на европейском уровне. Они приглашают заинтересованные органы или отдельных лиц принять участие в процессе консультаций и внести свои предложения.¹⁶⁹ Данный процесс может привести к предложениям об изменении законодательства ЕС, которые излагаются в Белых книгах. Белые книги Европейской комиссии — это документы,

содержащие предложения о действиях Европейского союза в конкретной области. В некоторых случаях они основаны на Зеленой книге. Цель Белой книги — начать дебаты с общественностью, заинтересованными сторонами, Европейским парламентом и Советом с целью достижения политического консенсуса по тому или иному вопросу.¹⁷⁰ Хорошим примером является принятие Зеленой книги в 2013 г. по вопросу о европейской стратегии в области пластиковых отходов в окружающей среде.¹⁷¹ Итоги данной дискуссии были обобщены и опубликованы Еврокомиссией,¹⁷² что впоследствии привело к принятию ряда дополнительных мер (в том числе законодательных) в этой сфере.¹⁷³

В части 2 статьи 17 ДЕС сказано, что иные (имеются в виду не законодательные) акты принимаются по предложению Комиссии, когда это предусматривают Договоры. Принятие таких актов предусмотрено, например, в следующих статьях ДЕС: 122 (1) и (2) (серьезные экономические трудности и стихийные бедствия), 188 (исследования), 203 (условия и процедуры ассоциации стран и территорий с ЕС).

Помимо этого, статья 290 (1) ДФЕС закрепляет норму, согласно которой законодательный акт может делегировать Комиссии полномочие издавать незаконодательные акты общего действия, которые изменяют или дополняют отдельные элементы законодательного акта, не имеющие существенного значения. Законодательные акты четко определяют цели, содержание, сферу действия и срок делегирования полномочий. Элементы, имеющие существенное значение в любой сфере, зарезервированы для законодательного акта и поэтому не могут служить объектом делегирования полномочий.

Наконец, согласно статье 291 (2) ДФЕС, когда необходимы единообразные условия исполнения юридически обязательных актов Союза, эти акты предоставляют исполнительные полномочия Комиссии. Как и требует часть 3 статьи 291 ДФЕС, Европейский парламент и Совет в 2011 г. установили общие правила и принципы в отношении порядка осуществления контроля со стороны государств-членов за реализацией Комиссией исполнительных полномочий.¹⁷⁴

5.5.2. Комиссия как «хранитель договоров»

В статье 17 (1) ДЕС говорится, что Комиссия «следит за применением Договоров и мер, принятых институтами на основании последних. Она осуществляет надзор за применением права Союза под контролем Суда Европейского союза». Это одно из важнейших полномочий Комиссии, для реализации которого она наделена целым рядом прав. Так, статья 337 ДФЕС уполномочивает Комиссию «собирать любую необходимую информацию и проводить любые необходимые проверки в пределах и на условиях, которые устанавливает Совет, постановляя простым большинством, в соответствии с положениями Договоров». Согласно статье 258 ДФЕС «если, по мнению Комиссии, государство-член не выполнило какую-либо из обязанностей, возложенных на него согласно Договорам, то Комиссия выносит мотивированное заключение по данному вопросу, предварительно дав возможность этому государству представить свои замечания. Если заинтересованное государство не приведет себя в соответствие с упомянутым заключением в пределах срока, установленного

Комиссией, то последняя может обратиться в Суд Европейского союза». Более того, в случае если Комиссия обращается в Суд Европейского союза с иском на основании статьи 258 ДФЕС, полагая, что заинтересованное государство-член не выполнило свою обязанность сообщить о мерах по трансформации директивы, принятой в соответствии с законодательной процедурой, то Комиссия может, когда признает это уместным, указать размер подлежащих уплате данным государством фиксированной суммы или пени, который, по ее мнению, соответствует обстоятельствам (статья 260 (3) ДФЕС) (подробнее см. в разделе Суд ЕС настоящего пособия).

Европейская Комиссия осуществляет надзор за тем, чтобы соблюдались положения, закрепленные в статьях 101 и 102 ДФЕС, которые содержат запрет на заключение соглашений, ограничивающих конкуренцию, а также злоупотребление доминирующим положением предприятия. Она вправе применять финансовые санкции к предприятиям, нарушившим данные запреты. Комиссия осуществляет мониторинг помощи, оказываемой государством предприятиям. Если она констатирует, что помощь, предоставленная государством или за счет государственных ресурсов, является не совместимой с внутренним рынком согласно условиям статьи 107 ДФЕС или что имеет место злоупотребление такой помощью, то Комиссия принимает решение, что в течение установленного ею срока соответствующее государство должно отменить или изменить данную помощь. Если соответствующее государство не подчинится этому решению в течение назначенного срока, то Комиссия может напрямую обращаться в Суд Европейского союза (статья 108 ДФЕС).

5.5.3. Полномочия в сфере бюджета

Статья 17 (1) TEU закрепляет норму, согласно которой Комиссия исполняет бюджет и управляет программами. Европейская Комиссия играет ключевую роль в принятии годового бюджета: в силу статьи 314 (2) TFEU Комиссия представляет Европейскому парламенту и Совету предложение, содержащее проект бюджета, не позднее 1 сентября года, который предшествует году исполнения бюджета. Комиссия также принимает участие в заседаниях согласительного комитета и выступает с любыми необходимыми инициативами, чтобы содействовать сближению позиций Европейского парламента и Совета по согласованию проекта бюджета (статья 314 (5) ДФЕС). Исходя из статьи 317 TFEU Комиссия исполняет бюджет в сотрудничестве с государствами-членами, она может производить внутри бюджета перевод ассигнований из одной главы в другую либо из одного подразделения в другое.

Исполнение бюджета Комиссией подлежит контролю со стороны Европейского парламента, который утверждает отчет Комиссии за истекший финансовый год (статья 319 ДФЕС).

«Управление программами», упомянутое в статье 17 (1) ДЕС, означает, что Комиссия несет ответственность за выделение и администрирование субсидий в соответствии с различными политиками через различные фонды ЕС, такие как Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Фонд сплочения и другие.

5.5.4. Полномочия Комиссии в сфере внешних отношений

Согласно статье 17 (1) ДФЕС, за исключением общей внешней политики и политики безопасности и иных случаев, предусмотренных Договорами, Комиссия обеспечивает представительство Союза на международной арене.

Так, Европейская комиссия осуществляет «любое полезное сотрудничество с органами Организации Объединенных Наций и ее специализированными учреждениями, с Советом Европы, с Организацией по Безопасности и Сотрудничеству в Европе и с Организацией Экономического Сотрудничества и Развития», а также с другими международными организациями (статья 220 ДФЕС). Комиссия уполномочена вести переговоры о заключении международных договоров ЕС (статья 218 (3) ДФЕС). Наконец, именно на Комиссию возложена обязанность вести переговоры о вступлении в Союз новых членов (статья 49 ДЕС).

5.5.5. Срок полномочий, ответственность Европейской комиссии и ее членов

Первоначально срок полномочий Европейской комиссии был установлен в четыре года. Однако в связи с расширением полномочий Европейского парламента по участию в процессе формирования Комиссии было принято решение уравнивать срок полномочий данных органов. Согласно статье 17 (1) ДЕС срок полномочий Европейской комиссии — 5 лет. Поскольку выборы в Европарламент проходят в конце мая, а срок полномочий Еврокомиссии заканчивается только в конце октября того же календарного года, у Европейского совета есть реальная возможность учесть итоги выборов в ЕП при отборе кандидатуры на пост Председателя ЕП, как этого и требует статья 17 (7) ДЕС.

Пятилетний срок полномочий Комиссии может быть сокращен в случае, предусмотренном статьей 17 (8) ДЕС, закрепляющей политическую ответственность Комиссии перед Европарламентом. Указанная ответственность носит коллегиальный характер: «Комиссия несет коллегиальную ответственность перед Европейским парламентом. Европейский парламент может выражать Комиссии недоверие... Если принимается вотум недоверия, то члены Комиссии обязаны коллективно уйти в отставку со своих должностей, а Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности обязан уйти в отставку с должности, которую он занимает в рамках Комиссии». Некоторые особенности данной процедуры регламентируются статьей 234 ДФЕС, а также Правилами процедуры ЕП, которые устанавливают, что:

- 1) Европарламент принимает решение о вынесении вотума недоверия только путем открытого голосования;
- 2) правом внести предложение о вотуме недоверия пользуется группа депутатов, составляющая не менее одной десятой от их общего числа;
- 3) он вправе принять данное решение не ранее трех дней после его внесения;
- 4) для принятия решения необходимо получить как большинство голосов от списочного состава депутатов (по состоянию на 1 августа 2019 г. это 248 депутатов), так и не менее двух третей от принявших в голосовании депутатов.

Учитывая, что в Европарламенте представлены различные политические партии, добиться такого результата весьма непросто. Несмотря на то что на рассмотрение ЕП неоднократно вносились проекты резолюций о вынесении вотума недоверия Комиссии, на практике этого не произошло ни разу. В то же время Комиссия Сантера (1994–1999) предпочла не дожидаться вынесения весьма вероятного вотума недоверия и добровольно ушла в отставку после публикации 15 марта 1999 г. доклада независимых экспертов о возможных случаях мошенничества, плохом управлении и nepотизме в Европейской комиссии.¹⁷⁵

Заключение

После вступления в силу Лиссабонского договора в доктрине стали высказываться мнения о снижении влияния Комиссии в институциональной структуре ЕС. Такие взгляды вызваны как укреплением роли Европейского совета в проблематике формирования повестки дня для ЕС, так и повышением значения Европейского парламента в процедуре создания ЕК. Тем не менее Европейская комиссия была и остается центральным институтом ЕС, обладающим широкими полномочиями.

6. Суд Европейского союза

6.1. Роль и юрисдикция Суда Европейского союза

Структура судебной системы Европейского союза закреплена в статье 19 ДЕС. Эту систему формируют несколько судебных инстанций. В нее входят Суд ЕС (the Court of Justice)¹⁷⁶, Суд общей юрисдикции¹⁷⁷ (the General Court) (далее – СОЮ) и специализированные суды¹⁷⁸. Единственным специализированным судом являлся Трибунал по делам гражданской службы (the Civil Service Tribunal), который был учрежден в 2004 г. и прекратил свою деятельность в 2016 г. в связи с увеличением количества судей в Суде общей юрисдикции и передачи дел в последний.

Вся судебная система согласно статье 19 ДЕС именуется Судом Европейского союза (the Court of Justice of the European Union). Такое название судебная система получила с момента создания Суда в 1952 г. Парижским соглашением. На момент 1952 г. действовала только одна судебная инстанция (the Coal and Steel Community Court). С расширением числа государств-членов и компетенций ЕС также возросло количество дел в Суде ЕС, что впоследствии увеличило продолжительность их рассмотрения. Так, рассмотрение преюдициальных запросов могло занимать 18 месяцев, а вынесений решений – до 24 месяцев. В связи со сложившимися обстоятельствами в 1989 г. был учрежден Суд общей юрисдикции. Таким образом, под названием одной инстанции фактически начали свою работу две судебные инстанции.

Суд Европейского союза является одним из ключевых институтов ЕС. Он создавался для единообразного применения норм права ЕС на всей его территории.¹⁷⁹ С учетом разницы в правовых системах государств-членов, различных правовых традиций и политического устройства обеспечение единого толкования и применения норм ЕС не является простой задачей. Более того, со временем Суд ЕС стал не только гарантом обеспечения единого толкования норм права ЕС, но и одним из главных двигателей интеграционных процессов в ЕС и развития права ЕС в целом. Так, посредством судебной практики получили свое развитие принцип прямого действия права ЕС¹⁸⁰ и принцип верховенства права ЕС¹⁸¹.

В основные задачи Суда входит следующее: (а) мониторинг применения права ЕС как институтами Европейского союза при выполнении положений договоров ЕС, так и государствами-членами и отдельными лицами; (б) толкование норм права ЕС; (в) дальнейшее формирование права ЕС. Для реализации своих задач Суд ЕС как выполняет консультативные функции, так и выносит судебные решения.

Самой важной задачей Суда как органа отправления правосудия является вынесение судебных решений.

Юрисдикция Суда

Суд ЕС обладает юрисдикцией над следующими категориями дел: (1) преюдициальные запросы; (2) судебный надзор и (3) межинституциональные споры. Суд осуществляет судебный надзор в порядке апелляционного обжалования и искового производства об аннулировании нормативных актов Европейского союза по статье 263 ДФЕС. В одном и другом случае объектом искового заявления является отмена решения. Под эту категорию дел попадают иски, поданные государствами-членами, решения СОЮ в случае всех остальных категорий истцов, а также вопросы о законности нормативных актов, вытекающие из других видов производства. В категорию межинституциональных споров входят все виды производства, инициированные институтами ЕС или государствами-членами, и сюда входят иски о неисполнении обязательств по статьям 258 и 260 ДФЕС и иски из бездействия по статье 265 ДФЕС. В данной категории дел запрашиваемое средство правовой защиты – признание нормативного акта ЕС недействительным или признание Судом ЕС, что государство-член или институт ЕС бездействовали и тем самым нарушили положения Договоров. Более подробно каждая из категорий производства будет рассмотрена в разделе 4.4. Помимо перечисленных категорий дел, Суд ЕС также в соответствии со статьей 218 (11) Договора о функционировании Европейского союза (далее – «ДФЕС») предоставляет заключения о соответствии заключаемых международных соглашений с участием ЕС праву ЕС.

Суд ЕС больше всего рассматривает преюдициальные запросы от судов государств-членов (568 дел в 2018 г.).¹⁸² Таким образом, Суд в большей степени занимается вопросами толкования права ЕС и апелляциями, а СОЮ – исками в области права конкуренции ЕС (70 дел в 2018 г.), интеллектуальной собственности (301 дело в 2012 г.) и исками об аннулировании нормативных актов ЕС (268 дел в 2018 г.).¹⁸³ Что же касается тематики рассматриваемых дел, то в первую очередь Суд ЕС рассматривает дела экономического характера. Так, больше всего Суд уделяет внимание делам в области налогов, интеллектуальной собственности, конкуренции, государственной помощи, внутреннего рынка ЕС, сельского хозяйства и государственных закупок. Однако в Суд ЕС также стало поступать больше исковых заявлений и в новых областях: сотрудничество между судами в гражданских, административных и уголовных делах; защита прав потребителей; вопросы, связанные с защитой окружающей среды, социальной политикой и политикой недискриминации.

Стоит отметить, что в Суде ЕС четко разграничена юрисдикция Суда ЕС и Суда общей юрисдикции. Так, преамбула к решению о создании суда первой инстанции указывает, что задача суда заключается в улучшении судебной защиты индивидуальных интересов. Поручив эту задачу СОЮ, Суд ЕС сосредоточил свое внимание на поддержании качества и эффективности судебного надзора в правовом порядке ЕС для обеспечения единообразного толкования права ЕС. Суд общей юрисдикции сосредоточит свое внимание на рассмотрении законности мер ЕС в отношении отдельных лиц в рамках процедуры отмены решений. Также СОЮ рассматривает иски государств-членов против Комиссии ЕС, иски государств-членов против Совета в отношении актов, принятых в области государственной помощи (демпинг) и актов, посредством которых он осуществляет исполнительные

полномочия. В его юрисдикцию входят вопросы, связанные с интеллектуальной собственностью; иски, требующие компенсации за ущерб, причиненный учреждениями и органами ЕС и их сотрудниками, и споры между институтами ЕС и их сотрудниками, касающиеся трудовых отношений и системы социального обеспечения.

В соответствии со статьей 272 ДФЕС Суд ЕС также обладает юрисдикцией для вынесения решения на основании любой арбитражной оговорки, содержащейся в договоре, заключенном ЕС или от его имени. Такая оговорка может содержаться в договоре, регулируемом публичным или частным правом. Более того, статья 273 ДФЕС допускает юрисдикцию Суда ЕС в случаях, когда любой спор между государствами-членами, касающийся предмета договоров, передается ему в соответствии со специальным соглашением между сторонами. На данный момент Суд ЕС не рассматривал ни одного дела в рамках статьи 272 ДФЕС.

6.2. Порядок назначения судей и генеральных адвокатов, их привилегии и иммунитеты, прекращение функций

Порядок назначения судей и генеральных адвокатов зафиксирован в статье 19 ДЕС, статьях 253 и 254 ДФЕС. Так, в Суд ЕС входит один судья от каждого государства – члена ЕС. Суду ЕС в его работе содействует генеральный адвокат.¹⁸⁴ Судьи и генеральные адвокаты выбираются из числа лиц, независимость которых не вызывает сомнений и которые обладают квалификацией, необходимой для назначения на высшие судебные должности в их соответствующих странах, или которые являются юристами признанной компетенции. Каждые три года частично заменяются судьи и генеральные адвокаты. Поочередно происходит обновление 14 и 13 судей в Суде ЕС. В случае генеральных адвокатов обновление происходит также каждые три года и затрагивает четырех генеральных адвокатов.¹⁸⁵ Прежде чем приступить к исполнению своих обязанностей, каждый судья в Суде, заседающий в открытом судебном заседании, дает клятву выполнять свои обязанности беспристрастно и добросовестно и сохранять тайну заседаний Суда.¹⁸⁶

Судьи назначаются по общему согласию правительств государств-членов сроком на 6 лет после консультации с комиссией (Panel). Создание специальной комиссии для отбора судей и генеральных адвокатов было введено Лиссабонским договором в 2009 г. Учреждение комиссии позволило сделать процесс отбора судей и генеральных адвокатов более прозрачным. До 2009 г. судьи и генеральные адвокаты назначались по согласию правительств государств-членов. Так, каждое государство-член предлагало свою кандидатуру, за которую голосовали другие государства-члены. Таким образом, обычно все предложенные кандидаты от государств-членов получали одобрение и назначались в качестве судей. Главная задача комиссии – предоставить заключение о пригодности кандидатов для выполнения обязанностей судьи и генерального адвоката до того, как правительство государств-членов сделает назначение. Комиссия детально

изучает опыт кандидата и его или ее соответствие должности и выносит свое мнение по поводу каждого кандидата. Выводы комиссии могут быть как положительными, так и отрицательными. Далее мнение комиссии по каждому кандидату направляется каждому государству-члену для изучения и принятия решения во время голосования. Мнение комиссии не имеет обязательной юридической силы, однако на практике оно влияет на принятие решения при голосовании. Решение о назначении кандидата в судьи принимается единогласно государствами-членами, поэтому, если мнение комиссии по какому-либо кандидату является негативным, маловероятно, что все государства-члены согласятся с назначением такого кандидата.

В состав комиссии входят 7 членов, выбранные из числа бывших членов Суда ЕС и Суда общей юрисдикции, членов национальных верховных судов и юристов с признанной компетенцией, один из которых должен быть предложен Европейским парламентом.¹⁸⁷ Члены комиссии назначаются Советом сроком на четыре года. На данный момент Председателем комиссии является Кристиан Тиммерманс.¹⁸⁸

Судей и генеральных адвокатов Суда ЕС часто характеризуют как высокопрофессиональную группу экспертов главным образом с академическим, и необязательно судебным, профессиональным опытом.¹⁸⁹ Это обусловлено тем, что большинство действующих судей и генеральных адвокатов не имеют профессионального опыта в национальной судебной системе, а скорее перед назначением в Суд работали в академической среде¹⁹⁰ или на государственной службе¹⁹¹. Выбор судей именно с таким опытом объясняется самой спецификой работы в Суде ЕС. Чтобы быть судьей в Суде ЕС, необходимо обладать аналитическим складом ума для решения вопросов на общеевропейском уровне, а не только в рамках одного государства-члена и одной правовой системы.

На территории каждого из государств — членов ЕС судьи пользуются иммунитетом от юрисдикции в отношении действий, совершенных ими в своем официальном качестве, включая их устные и письменные заявления.¹⁹² Привилегии и иммунитеты судей также распространяются на судей после прекращения их полномочий. Однако Суд на Пленарном заседании может принять решение о снятии иммунитета. Если такое решение касается члена Суда общей юрисдикции, Суд ЕС принимает решение после консультации с СОЮ. В случае если после снятия иммунитета против судьи возбуждено уголовное преследование, то дело в отношении этого судьи подлежит рассмотрению исключительно той инстанцией государства-члена, которая обладает полномочиями судить членов высшего национального суда.¹⁹³

Судьи не могут занимать никаких политических и административных должностей. Также они не могут заниматься никакой профессиональной деятельностью, оплачиваемой или нет. Исключение из этого правила может быть предоставлено только Советом, принимающим решение простым большинством. Судьи освобождаются от национальных налогов на выплачиваемую заработную плату.¹⁹⁴ При вступлении в должность судьи берут на себя торжественное обязательство на протяжении срока осуществления своих функций и после прекращения исполнения соблюдать обязанности, связанные с занимаемой должностью, а именно: проявлять порядочность и осторожность в том, что касается принятия некоторых должностей и выгод после прекращения своих функций.¹⁹⁵

Функции судьи прекращаются путем отставки, за исключением случаев смерти и периодического обновления. В случае отставки судьи прошение об отставке направляется Председателю Суда с целью его передачи Председателю Совета. Судья сохраняет свое место до вступления в должность преемника(-цы).¹⁹⁶ Судья не может быть освобожден от своих функций только в случае, если по единогласному мнению судей и генеральных адвокатов Суда судья перестал отвечать требуемым условиям или соответствовать обязанностям. Решение об освобождении судьи от своих функций Секретарь Суда доводит до сведения Европейского парламента и Комиссии, а также уведомляет о нем Совет.¹⁹⁷ Судьи, функции которых прекращаются до истечения срока их полномочий, замещаются на оставшийся срок полномочий.

6.3. Организация суда

6.3.1. Суд ЕС (Court of Justice)

В Суде ЕС работает 28 судей и 11 генеральных адвокатов. В Суде работает по одному судье от каждого государства — члена ЕС. Такой порядок определения количества судей берет свое начало с момента создания Суда.¹⁹⁸ Судьи, генеральный адвокат и Секретарь должны проживать по месту нахождения Суда — г. Люксембург. Суд работает на постоянной основе, за исключением периода судебных каникул, которые определяются сами Судом с учетом его потребностей. Обычно Суд уходит на судебные каникулы три раза в год: во время Рождества и Нового года — 20 дней; во время Пасхи — 13 дней; в летний период — 45 дней.

Судьи Суда избирают из своего числа Председателя и вице-председателя сроком на три года с возможностью дальнейшего переизбрания. Выборы Председателя и вице-председателя проводятся тайным голосованием большинством голосов от числа всех судей. Если ни один судья не получает большинство голосов, то в этом случае выборы продолжаются до момента достижения одним из судей необходимого количества голосов. Имена избранного Председателя и вице-председателя публикуются в Официальном журнале Европейского союза. Председатель суда представляет Суд и руководит судебной деятельностью. Он или она председательствует на общих собраниях членов Суда, а также на слушаниях и заседаниях полного состава Суда и Большой палаты. Вице-президент помогает президенту в выполнении его обязанностей и замещает его, когда это необходимо. Судебный год начинается с 7 октября и заканчивается 6 октября следующего года.

Суд организован в палаты, которые состоят из трех и пяти судей. В основном дела рассматриваются палатой из пяти судей, а если дело не очень сложное, то палатой из трех судей. Судьи избирают из своего состава председателей палаты. Председатели судебных палат из пяти судей избираются сроком на три года, председатели судебных палат из трех судей — на один год. Введение судебных палат произошло после увеличения количества судей в 2004 г. в связи с расширением самого Европейского союза. Работа в судебных палатах стала единственным способом, который позволяет эффективно рассматривать дела.

Однако у такой структуры есть и свои недостатки. Рассматривая дела в судебных палатах, существует риск разнообразия судебной практики по схожим вопросам. Для решения вопросов, связанных с единообразием судебной практики и в целом развития практики, в Суде действует Большая палата.

Суд заседает в Большой палате по просьбе государства-члена или института ЕС, которые являются стороной в разбирательстве и в особо сложных или важных делах.¹⁹⁹ В Большую палату входит Председатель и заместитель председателя Суда, три председателя палат по пять судей, судья-докладчик и судьи. Общее количество судей в Большой палате – 15. В некотором роде Большую палату можно сравнить с Пленумом Верховного суда в континентальной правовой системе. Такая конфигурация суда некоторыми авторами называется «суд внутри суда»²⁰⁰. Действительно, СОЮ напоминает суд первой инстанции, а Суд ЕС – верховный суд, организованный в палаты и имеющий пленум.

В некоторых случаях, предусмотренных Статутом Суда, Суд ЕС также может заседать полным составом суда.²⁰¹ Однако такие случаи ограничены делами, связанными с отстранением Европейского омбудсмена²⁰², о принудительном порядке выхода на пенсию члена Европейской комиссии или члена Счетной палаты в связи с тем, что он или она более не соответствует требованиям занимаемой должности или в связи с серьезным проступком²⁰³.

При Суде действует аппарат суда. Возглавляет аппарат суда – Секретарь (Registrar). Секретарь назначается Судом сроком на 6 лет. Секретарь, так же как судьи и генеральные адвокаты, приносит присягу, и его имя публикуется в Официальном журнале ЕС. Секретарь несет ответственность под руководством Суда за принятие, передачу и хранение всех документов. Секретарь помогает членам Суда во всех их официальных функциях, хранит печати и несет ответственность за все записи. Он или она отвечает за управление персоналом и администрацией, а также за подготовку и исполнение бюджета.

Генеральный адвокат Суда ЕС

Суду ЕС в осуществлении своих функций помогают восемь генеральных адвокатов в соответствии со статьей 252 ДФЕС. Количество генеральных адвокатов может быть увеличено единогласным решением Совета. Так, в 2013 г. количество генеральных адвокатов было увеличено и сейчас в Суде ЕС работают 11 генеральных адвокатов.²⁰⁴

Существование позиции генерального адвоката является уникальным институтом.²⁰⁵ Обязанность генерального адвоката состоит в том, чтобы выносить мнения по делам, переданным в Суд ЕС. Таким образом, задачи и функции генерального адвоката в Суде ЕС отличаются от традиционного понимания этого определения. При осуществлении своих функций генеральный адвокат действует открыто и беспристрастно. Он выражает независимое мнение о сущности дела и не действует в интересах ни одной стороны разбирательства. Однако генеральный адвокат также не является судьей.

Процедура отбора генеральных адвокатов осуществляется по той же схеме, что и при назначении судей Суда ЕС. Кандидаты на должность генерального адвоката должны быть независимыми, обладать квалификацией для занятия высших судебных должностей в своей стране происхождения или должны быть юристами

признанной компетенции. Генеральные адвокаты назначаются сроком на 6 лет, который может быть продлен согласно статье 253 ДФЕС. Генеральный адвокат, так же как судья, может быть отстранен от должности, если другой генеральный адвокат и судьи единогласно решат, что он или она более не соответствуют занимаемой должности. Пять из восьми кандидатов назначаются из пяти крупнейших государств — членов ЕС (Германия, Франция, Великобритания, Италия и Испания). Оставшиеся позиции занимают представители других стран по методу ротации. В число генеральных адвокатов на момент 2019 г. входят Мацей Шпунар (Польша), Джулиана Кокотт (Германия), Элеонора Шарпстон (Великобритания), Мануэль Кампос Санчес-Бордона (Испания), Хенрик Саугмандсгаард Э. (Дания), Михал Бобек (Чехия), Евгений Танчев (Болгария), Джерард Хоган (Ирландия), Джованни Путрузелла (Италия), Прийт Пикамяэ (Эстония). У генерального адвоката такой же статус, как и у судьи. В Суде ЕС нет иерархии между генеральными адвокатами.

Будучи членом Суда, генеральные адвокаты участвуют в общих заседаниях Суда, и его или ее мнению придается равное значение с мнением судей при определении порядка рассмотрения дел и других процедурных вопросов. Генеральные адвокаты пользуются теми же привилегиями и иммунитетами, что и судьи, и на них распространяются те же обязательства. Однако есть и некоторые особенности. Генеральные адвокаты не участвуют в выборах председателя Суда.

Если государство-член является участником судебного разбирательства, генеральный адвокат из этого государства-члена не будет назначен для вынесения мнения по данному делу во избежание любого политического давления, которое может поставить под угрозу его или ее независимость и беспристрастность.

Генеральный адвокат не несет ответственности за какую-либо специальную отрасль права. Таким образом обеспечивается плюралистический подход к рассмотрению правовых вопросов и многообразие мнений. На практике генеральные адвокаты могут назначаться для рассмотрения дел, в которых вопрос права связан с определенной областью. Например, в случае, где возникли технические вопросы, которые уже были рассмотрены генеральным адвокатом, дело может быть передано генеральному адвокату, который уже давал или давала свои заключения по схожим вопросам. Так, дела, связанные с определением квот на молоко или импортных квот на бананы, могут быть поручены одному и тому же генеральному адвокату. Такое распределение дел соответствует принципу экономии средств Суда и ускоряет судебный процесс. В результате разнообразия распределения дел может возникнуть несколько противоречивых мнений генеральных адвокатов по одному и тому же правовому вопросу.

Генеральный адвокат предоставляет письменное мнение, которое называется «Заключение генерального адвоката». Генеральный адвокат в своем заключении предлагает независимое решение судебного спора. При этом Суд не обязан следовать мнению, вынесенному генеральным адвокатом, однако во многих случаях это мнение влияет на решение Суда. К примеру, в деле *Chen*²⁰⁶ Суд ЕС при вынесении решения использовал доводы генерального адвоката Тицанно, цитируя его почти буквально, и пришел к тому же выводу. В деле *Bopp v. EUIPO* Суд ЕС процитировал выводы генерального адвоката полностью и пришел к выводу, что

«по тем же причинам, которые были приняты генеральным адвокатом, апелляция должна быть отклонена»²⁰⁷. На этом текст решения Суда заканчивается.

В своем заключении генеральный адвокат обычно рассматривает все возможные подходы и аргументы, которые могут потенциально относиться к делу, в то время как решение Суда ЕС не является исчерпывающим и в большей степени учитывает конкретную правовую проблему. Таким образом, мнение генерального адвоката представляет собой более подробный анализ всех фактов дела.

Не во всех случаях требуется мнение генерального адвоката. Статут Суда в статье 20 предусматривает, что, если Суд ЕС считает, что исковое заявление не затрагивает правовые вопросы, суд после того, как заслушает позицию генерального адвоката, может принять решение о том, что дело должно быть рассмотрено без заключения генерального адвоката.

Вся процедура предоставления заключения генерального адвоката состоит из письменного и устного этапов. Генеральные адвокаты не являются участниками судебного разбирательства, но могут присутствовать во время обсуждения, задавая сторонам вопросы для выяснения любых аспектов, которые недостаточно проработаны в представленных материалах. По завершению устного слушания председательствующий судья просит генерального адвоката назначить дату вынесения своего заключения.²⁰⁸ Как правило, это происходит через 6–8 недель после даты слушания. После вынесения заключения генеральным адвокатом дело передается на рассмотрение Суда.

Генеральным адвокатам в их работе помогают эксперты-юристы (*référéndaires*), каждый из которых занимается делами, которые им поручены. Юристы проводят углубленное исследование по каждому делу, собирают всю доступную правовую информацию, а затем пишут проект заключения. Между генеральным адвокатом и юристами-экспертами проводится несколько встреч, в ходе которых решаются правовые вопросы и составляется план заключения. Каждый генеральный адвокат имеет свою собственную систему составления заключения. Несмотря на это, существует единый подход к форме заключения. Сначала в заключении указываются правовые вопросы, далее обсуждаются правовые теории, которые могут быть применены, и оцениваются их достоинства, а также последствия их потенциального применения. Факты дела рассматриваются в свете уже вынесенных решений Суда по схожим делам, чтобы вынесенное заключение не противоречило сложившейся практике Суда. Каждый генеральный адвокат несет единоличную ответственность за свое заключение.

Влияние заключений генерального адвоката на судебные решения — один из спорных вопросов среди экспертов в праве ЕС. Функция заключения генерального адвоката состоит в том, чтобы выяснить и представить фактические и правовые элементы дела в ясной и точной форме, прежде чем решение по делу будет принято. Заключения генеральных адвокатов содержат глубокий и последовательный анализ правовых вопросов. В некоторых случаях заключения генеральных адвокатов могут напоминать мини-тезис, в котором раскрываются правовые и фактические аспекты дела, проводится сравнительный анализ с национальными законами государств-членов, а также приводятся академические комментарии. Роль генерального адвоката стала не только центром дебатов между

академиками, но и вопросом, который был рассмотрен самим Судом ЕС в деле *Emesa Sugar (Free Zone) NV v Aruba*²⁰⁹.

В деле *Emesa Sugar* компания направила в Суд ЕС ходатайство о предоставлении письменных замечаний после того, как генеральный адвокат вынес свое мнение во время слушания дела. При этом ни Статут Суда ЕС, ни Регламент Суда не предусматривают право стороны на предоставление замечаний в ответ на заключение генерального адвоката. В своих аргументах заявитель опирался на судебное решение Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ) в деле *Вермулен против Бельгии*²¹⁰, которое касалось сферы применения статьи 6 части 1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Статья 6 части 1 указанной Конвенции предусматривает в случае спора о гражданских правах и обязанностях или при предъявлении уголовного обвинения право каждого на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом.

Дело *Вермулен* касалось банкротства г-на Вермулена. Г-н Вермулен подал кассационную жалобу на решение Апелляционного суда Гента, который не изменил решение суда первой инстанции в объявлении г-на Вермулена банкротом. Кассационный суд Гента заслушал в один и тот же день судью-докладчика, адвоката г-на Вермулена и заместителя генерального прокурора при Кассационном суде. Впоследствии заместитель генерального прокурора принял участие в совещании судей. Генеральный прокурор при Кассационном суде в Бельгии в уголовном, так же как и гражданском, процессе не имеет других функций, кроме как быть нейтральным и объективным консультантом суда: он может по-разному отнестись к разным аргументам заявителя. Прокурор в этом случае не является стороной в процессе и не является участником состязательного процесса. Таким образом, функции и роль прокурора при Кассационном суде Бельгии напоминают функции и роль генерального адвоката в Суде ЕС.

В деле *Вермулен* ЕСПЧ отметил, что «природа прокуратуры при Кассационном суде не претерпевает изменений в зависимости от того, является ли дело гражданским или уголовным. В обоих случаях ее основной долг, как во время слушаний, так и в совещании судей, состоит в том, чтобы оказывать содействие Кассационному суду и помочь ему обеспечить согласованность создаваемой им судебной практики. То обстоятельство, что в гражданском процессе прокурор не может указывать на иные кассационные основания, чем те, что указаны в кассационной жалобе, говорит только об объеме его полномочий, но не об их природе».²¹¹ Институт прокуратуры при Кассационном суде действует независимо и беспристрастно. Далее Суд отмечает, что «[т]ак же как в своем решении по делу Борхерса Суд считает весьма важной реальную роль, которую играют представители прокуратуры в ходе конкретного судебного разбирательства, и, в частности, содержание и выводы их заключений. Их авторитет — следствие статуса прокуратуры при Кассационном суде. Хотя заключение является объективным и основывается на законе, тем не менее оно предназначено для того, чтобы советовать Кассационному суду, а следовательно, оказывать на него влияние».²¹² Таким образом, ЕСПЧ занял позицию, что заключение генерального прокурора может оказывать влияние на финальное решение суда. Более того, Суд продолжил, что в связи с тем, что г-н Вермулен не имел возможности ответить на

замечания генерального прокурора до окончания слушания дела, это явилось нарушением его права на состязательный процесс. В частности, «[п]ринцип состязательности означает, что стороны в уголовном или гражданском процессе вправе знакомиться со всеми доказательствами или замечаниями, приобщенными к делу, комментировать их; это относится и к заключениям, сделанным независимым представителем прокурорской службы, которые оказывают влияние на решение суда. [...] Нарушение усугубляется тем обстоятельством, что заместитель генерального прокурора участвовал в судебном совещании, хотя только с правом совещательного голоса. Участие в совещании давало заместителю генерального прокурора дополнительную возможность отстаивать ранее выдвинутое им мнение в закрытой обстановке, не опасаясь возражений».²¹³ Именно на этих выводах ЕСПЧ основывал свою позицию заявитель в деле *Emesa Sugar*, направленном в Суд ЕС.

В этом деле, в первую очередь, Суд ЕС проанализировал статус генерального адвоката и его роль в судебном процессе. Суд отметил, что роль генерального адвоката должна рассматриваться в контексте. Обязанность генерального адвоката заключается в том, чтобы в открытом судебном заседании, действуя с полной беспристрастностью и независимостью, представить мотивированные доводы по делам, переданным в Суд, с тем, чтобы помочь Суду в выполнении возложенной на него задачи.²¹⁴ В соответствии со статьей 18 Статута Суда ЕС и статьей 59 Регламента Суда заключение генерального адвоката завершает устную процедуру. Заключение генерального адвоката не является частью разбирательства между сторонами, а скорее открывает стадию обсуждения в Суде, как отмечено в решении. Следовательно, Суд пришел к выводу, что это не мнение, адресованное судьям или сторонам, которое исходит от органа вне Суда, а оно представляет собой индивидуальное аргументированное мнение, выраженное в открытом судебном заседании, самого члена Суда.²¹⁵ Генеральный адвокат принимает участие, публично и индивидуально, в процессе вынесения Судом своего решения и, следовательно, в выполнении возложенных на него судебных функций. Заключение генерального адвоката публикуется вместе с решением Суда. Таким образом, Суд ЕС пришел к выводу, что существуют различия в положении и статусе генерального адвоката в Суде ЕС и генерального адвоката при Кассационном суде Бельгии, и, следовательно, практика ЕСПЧ не может быть применена в Суде ЕС.

Роль генерального адвоката, безусловно, является важной в работе Суда ЕС. Действительно, позиция генерального адвоката заслуживает внимания. Анализируя статус и роль в Суде ЕС, генеральный адвокат представляет собой скорее судью, который не принимает финальное решение, а предлагает пути решения. Должно ли быть предоставлено право сторонам по делу оспаривать выводы генерального адвоката, является спорным вопросом, учитывая, что Суд имеет право не соглашаться с выводами генерального адвоката и принять решение по своему усмотрению.

Процедура рассмотрения дела

а. Начало судебного производства

После получения документов о начале разбирательства²¹⁶ в кратчайшие сроки Председатель Суда назначает одного из судей в качестве судьи-докладчика по

делу.

Агенты, советники и юристы, которые предстают перед Судом ЕС или перед любым судебным органом, пользуются иммунитетом в отношении слов, сказанных или написанных ими в отношении дела или стороны. Также им гарантированы дополнительные иммунитеты: любые документы, касающиеся разбирательства, не могут быть предметом обыска и ареста. В случае возникновения спора с сотрудником таможи или полиции они могут быть опечатаны и затем немедленно направлены в Суд ЕС для проверки в присутствии Секретаря. Во время осуществления своих обязанностей адвокаты имеют право беспрепятственно передвигаться.²¹⁷ Однако указанные привилегии и иммунитеты не предоставляются автоматически. Для того чтобы претендовать на них, должны быть первоначально представлены официальные документы, выданные стороной, от имени которой они действуют²¹⁸; а юристы должны предоставить свидетельство, что они уполномочены практиковать в суде государства-члена, являющегося стороной в деле, или другого государства-члена. На основании представленных документов Секретарь Суда выдает справку, если такая требуется. В справке указывает период ее действия, который может быть продлен или сокращен в зависимости от продолжительности разбирательства.²¹⁹

Если Суд посчитает, что поведение агента, советника или адвоката в Суде не совместимо с достоинством Суда или с требованиями надлежащего отправления правосудия или что такой агент или адвокат использует свои права для целей, отличных от тех, для которых они были предоставлены, Суд информирует их об этом. Суд также имеет право информировать об этом и компетентные органы государства-члена, перед которыми это лицо несет ответственность. Суд может принять решение, заслушав агента или адвоката и генерального адвоката, принять решение об исключении адвоката или агента из разбирательства на основании мотивированного приказа. В случае если агент или адвокат исключен из судебного процесса, судебное разбирательство приостанавливается на срок, установленный Председателем Суда, для того, чтобы сторона в деле смогла назначить другого агента или адвоката.²²⁰

Процедура в суде состоит из двух стадий: письменной и устного слушания.

б. Письменная стадия

Письменная стадия включает в себя передачу сторонам, а также институтам ЕС, чьи решения затрагиваются, исковых заявлений, возражений, замечаний и, возможно, реплик, а также предварительные материалы и документы.²²¹ Оригинал каждого процессуального документа должен иметь собственноручную подпись агента или адвоката стороны или подпись стороны разбирательства. Оригинал искового заявления вместе со всеми приложениями направляется вместе с пятью заверенными копиями в Суд. В случае если это не преюдициальный запрос в Суд, то также направляются копии для каждой другой стороны в деле. Момент получения искового заявления с приложением Секретариатом Суда считается датой и временем подачи заявления для исчисления процессуальных сроков.²²² В конце письменной стадии Председатель Суда назначает дату, к которой судья-докладчик должен предоставить отчет общему собранию Суда. Предварительный отчет содержит предложения относительно того, должны ли быть предприняты конкретные меры по организации процедуры, меры по расследованию или при

необходимости запросы в суд или арбитраж, направивший преюдициальный запрос, для разъяснений. Обычно в предварительном отчете содержатся предложения судьи-докладчика, если таковые имеются, относительно того, следует ли отказаться от слушания и следует ли запрашивать мнение генерального адвоката. После заслушивания позиции генерального адвоката Суд принимает решение, какие действия предпринять по предложениям судьи-докладчика.²²³

Суд имеет право требовать от сторон предъявления любых документов или представления любых сведений, которые он желает получить. Также Суд может требовать от государств-членов и от институтов, органов и учреждений, не являющихся сторонами по делу, любые сведения, которые он считает необходимыми в целях рассмотрения дела.²²⁴ В любое время Суд может поручать проведение экспертизы любому лицу, бюро, комиссии или органу по своему выбору.²²⁵ Условия допроса свидетелей определено процессуальным регламентом. В случае если свидетели не являются в Суд, может быть наложен штраф. Суд может поручать проведение допроса свидетеля или эксперта судебному органу, расположенному по месту его domicilia. В этом случае поручение направляется компетентному судебному органу государства-члена.

в. Слушание в Суде

Судебное заседание является открытым, если только Суд по собственной инициативе или по ходатайству сторон не примет иного решения ввиду серьезных причин. После получения уведомления о закрытии письменной части процедуры предоставляется срок в три недели для предоставления любых аргументированных запросов о проведении слушания по делу. По предложению судьи-докладчика и после заслушивания генерального адвоката суд может принять решение не проводить слушание, если при рассмотрении письменных заявлений или замечаний, поданных в ходе письменной части процедуры, он считает, что владеет достаточной информацией для принятия решения по делу.²²⁶

Слушание в Суде ЕС включает в себя представление доклада судьей-докладчиком, заслушивание Судом агентов, советников, адвокатов и заключения генерального адвоката, а также допрос свидетелей и экспертов в случае их наличия. После установления личности свидетеля Председатель информирует его или ее о том, что они будут обязаны подтвердить правдивость своих доказательств. Свидетели должны представить свои показания в Суд, о чем уведомляются стороны процесса. После того как свидетели дали свои показания, Председатель суда, судьи и генеральный адвокат могут по просьбе одной из сторон или по собственному желанию задать им уточняющие вопросы. В некоторых случаях представители сторон также могут задать вопросы свидетелям.²²⁷ Если свидетели, которые получили повестку в Суд, без уважительной причины не являются в Суд, Суд может наложить штраф в размере не более 5000 евро и распорядиться, чтобы свидетель явился в Суд за свой счет. Такой же штраф может быть наложен на свидетеля, которые без уважительных причин отказывается давать показания или присягу.²²⁸ Суд может распорядиться о получении заключений экспертов. В приказе о назначении эксперта определяется его или ее задача и устанавливается срок, в течении которого он или она должны предоставить отчет. После того как эксперты представили свой отчет, он передается сторонам. Суд также может распорядиться о вызове эксперта в Суд.²²⁹

Если одна из сторон возражает против назначения свидетеля или эксперта на том основании, что они не являются компетентными или надлежащими лицами, выступающими в качестве свидетеля или эксперта, или по любой другой причине, этот вопрос решается Судом. Эти возражения должны быть поданы в течение двух недель после вручения приказа о вызове свидетеля или назначении эксперта. В возражениях излагаются основания для возражений и указывается характер любых доказательств.²³⁰ В случаях, когда Суд вызывает на допрос свидетелей или просит дать заключение эксперта, он может попросить стороны или одну из них предоставить обеспечение расходов свидетелей или расходов на заключение эксперта. Свидетели и эксперты имеют право на возмещение их путевых расходов и суточных. Свидетели также имеют право на компенсацию за потерю заработка, а эксперты — на оплату их услуг. В принципе, Суд выплачивает требуемые суммы после выполнения ими соответствующих обязанностей.²³¹

Секретарь Суда составляет протокол каждого слушания. Протокол подписывается Председателем Суда и Секретарем. В случае допроса свидетелей или экспертов протокол подписывается Председателем Суда или Судьей-докладчиком, ответственным за проведение допроса свидетеля или эксперта, и Секретарем. Перед тем как протокол будет подписан, свидетелю или эксперту предоставляется возможность проверить содержание протокола и подписать его. Затем протокол вручается сторонам судебного разбирательства.

Совещание Суда является тайными.²³² Суд выносит мотивированное судебное решение, в котором указываются имена судей, участвовавших в его принятии. Решения подписываются Председателем Суда и Секретарем и зачитываются на открытом заседании. После слушания в обсуждении принимают участие только те судьи, которые участвовали в этом слушании, и при необходимости помощник судьи-докладчика, ответственный за рассмотрение дела. Во время обсуждения каждый судья должен высказать свое обоснованное мнение по поводу решения по делу. Выводы, сделанные большинством судей после окончательного обсуждения, определяют решение Суда.²³³ В судебном решении указывается формирование суда, дата вынесения решения, имена Председателя Суда и судей, которые принимали участие в обсуждениях, а также имя Судьи-докладчика; имя генерального адвоката, Секретаря, описание сторон или заинтересованных лиц, имена их представителей, дата слушания; заявление о том, что генеральный адвокат был заслушан, и дата его заключения; краткое изложение фактов; основания для решения; резолютивная часть решения и, если применимо, решение о расходах. Решение является обязательным с даты его вынесения. Уведомление с указанием даты и постановляющей части решения или постановления Суда публикуется в Официальном журнале Европейского союза.

Стоит отметить, что в Суде ЕС не предусмотрена возможность особого мнения судьи, как, например, в Международном Суде ООН.

г. Вмешательство третьей стороны

Государства-члены и институты ЕС могут вступать в дела, поступившие на рассмотрение Суда. Вмешательство третьей стороны ограничивается поддержкой, полностью или частично, одной из стороны. Третьи лица не обладают теми же процессуальными правами, что и стороны процесса, а именно, они не могут требовать проведения слушания в Суде. Вмешательство в процесс является

вспомогательным по отношению к основному процессу. Заявление о вмешательстве должно быть подано в течение шести недель после публикации уведомления. Заявление о вмешательстве должно содержать описание дела, описание основных сторон, имя и адрес лица, желающего вступить в дело, изложение обстоятельств, устанавливающих право на вмешательство.²³⁴

В случае если ответчик отказывается от представления письменных объяснений, решение в отношении его выносится заочно. Против данного решения может быть подано возражение в течение одного месяца с момента уведомления о нем. Если Суд не решит иначе, то возражение не приостанавливает исполнения решения, вынесенного заочно.²³⁵

Срок давности для подачи исков к ЕС в области внедоговорной ответственности истекает через пять лет с момента наступления обстоятельства, дающего основание для их предъявления. Течение срока приостанавливается подачей либо искового заявления в Суд, либо предварительного ходатайства, которое пострадавшее лицо может адресовать компетентному институту Союза. В последнем случае исковое заявление в Суд должно быть подано в течение двухмесячного срока, предусмотренного в статье 263 ДФЕС.²³⁶

6.3.2. Суд общей юрисдикции (the General Court)

Суд общей юрисдикции входит в структуру Суда Европейского союза. Однако Суд общей юрисдикции — автономный орган, независимый от Суда ЕС: у него есть свой аппарат суда и правила процедуры. Все решения Суда общей юрисдикции определяются с помощью буквы «Т» (например, Т-1/38), а дела, рассмотренные Судом ЕС, — «С» (к примеру, С-1/56). Решения СОЮ могут в течение двух месяцев с момента вынесения решения быть обжалованы в Суд ЕС и ограничиваются только правовыми нормами.

В 2015 г. в Суде общей юрисдикции произошла реформа, в результате которой увеличилось количество судей. Хотя сама процедура изменения количества судей является довольно простой — была внесена поправка к Протоколу 3 о Статуте Суда ЕС путем обычной процедуры Советом, — реформа вызвала серьезную оппозицию в самом Суде и критику в научных кругах. Так, статья 48 Статута предусматривает, что с 25 декабря 2015 г. количество судей в СОЮ составляет 40, с 1 сентября 2016 г. — 47 судей, а с 1 сентября 2019 г. — 2 судьи от каждого государства-члена, т.е. 56 судей. Таким образом, с момента 2014 г. к 2019 г. увеличилось количество судей в СОЮ в два раза. Увеличение количества судей в СОЮ повлекло за собой упразднение Трибунала по гражданской службе. Необходимость реформы было вызвано растущим количеством дел.²³⁷ На тот момент количество дел составляло 912, когда в 2000 г. их было только 398.²³⁸ Увеличения количества дел было вызвано в первую очередь ростом числа государств — членов ЕС и в целом доверием к судебной системе ЕС.

В состав Суда общей юрисдикции входят 46 судьи. Таким образом, определение количества судей в СОЮ отличается от Суда ЕС, куда входит один судья от каждого государства-члена. Этот аспект также является одним из вопросов, который подвергся критике во время судебной реформы.

Каждое государство — член ЕС назначает по крайней мере одного судью на основе общего согласия сроком на 6 лет. Из числа судей назначается Председатель на три года. Судьи СОЮ выполняют свои обязанности беспристрастным и независимым образом. В отличие от Суда ЕС, Суд общей юрисдикции не имеет постоянных генеральных адвокатов. Однако в исключительных случаях функции генерального адвоката могут быть поручены судье. Дела, находящиеся на рассмотрении в СОЮ, рассматриваются палатами из пяти или трех судей, в некоторых случаях даже одним судьей. СОЮ также может заседать в качестве Большой палаты (пятнадцать судей), если это оправдано юридической сложностью или важностью дела. Председатели палат из пяти судей избираются сроком на три года. СОЮ имеет собственный Секретариат суда, но использует административные и лингвистические услуги учреждения для своих потребностей.

Секретариат суда (Registrar) возглавляет главный Секретарь. Секретарь назначается сроком на шесть лет. Имя выбранного Секретаря публикуется в Официальном журнале Европейского союза. Секретарь Суда несет ответственность под руководством Председателя Суда за принятие, передачу и хранение всех документов. Он или она содействует членам СОЮ во всех их функциях. Секретарь хранит печать и несет ответственность за все записи, публикации суда и распространение решений. Его или ее основная функция заключается в управлении делами СОЮ, его финансовым управлением и его счетами. Обычно Секретарь должен присутствовать на заседаниях Суда общей юрисдикции.²³⁹

В суде также работают различные должностные лица и другие служащие, чья задача заключается в оказании непосредственной помощи Председателю, судьям и Секретарю. Перед тем как приступить к исполнению своих обязанностей, они приносят присягу Председателю Суда в присутствии Секретаря: «Я клянусь, что буду выполнять лояльно, осторожно и добросовестно обязанности, возложенные на меня Судом общей юрисдикции».

Процедура рассмотрения дела

а. Рассмотрение дела

Судебный год начинается с 1 сентября каждого календарного года и заканчивается 31 августа следующего года. Суд общей юрисдикции имеет свои собственные правила процедуры. Судебное разбирательство в СОЮ включает письменную часть и слушание.

Исковое заявление, направленное в Секретариат суда, открывает производство. Основные пункты искового заявления публикуются на всех официальных языках в Официальном журнале Европейского союза. Секретариат Суда направляет исковое заявление другой стороне по делу, у которой затем имеется двухмесячный срок для подачи ответа. Любое лицо, которое может доказать свою заинтересованность в исходе дела в Суде, а также в государствах-членах и учреждениях ЕС, может вмешаться в процесс. В этом случае вмешивающаяся сторона подает о своих намерениях заявление о том, какую сторону оно поддерживает, или возражает против претензий одной из сторон. У сторон судебного процесса есть право ответить на возражение третьей стороны.

Во время возможной устной фазы разбирательства проводятся публичные слушания. После выступления адвокатов судьи могут задавать вопросы представителям сторон. Судья-докладчик резюмирует в отчете для слушания факты, на которые опирались, и аргументы каждой стороны и, если применимо, третьих сторон. Этот отчет также публикуется на языке, на котором рассматривается дело. Затем судьи проводят совещание на основе проекта решения, подготовленного судьей-докладчиком, и решение выносится во время открытого слушания. После предоставления возможности предоставить свои замечания сторонам СОЮ принимает решение по заявлению. Оригинал толкования решения прилагается к самому решению.²⁴⁰

В случае если сторонам в деле значение решения или сфера его применения не понятны, Суд общей юрисдикции может предоставить толкование решения по заявлению одной из сторон в деле или любого учреждения ЕС. Заявление с просьбой о толковании решения должно быть подано в течение двух лет после даты вынесения судебного решения или соответствующего постановления.

Рассмотрение дела в СОЮ бесплатное, т.е. не предусмотрены никакие пошлины. Однако расходы на адвоката, представляющего сторону в деле, не оплачиваются Судом общей юрисдикции. Тем не менее любое лицо, которое не в состоянии покрыть расходы по делу, может обратиться за юридической помощью.

б. Обеспечительные меры

В Суде общей юрисдикции существует возможность подать заявление о принятии обеспечительных мер в соответствии со статьями 278 и 279 ДФЕС. Заявление об обеспечительных мерах может быть подано только в случае, если дело уже находится на рассмотрении Суда, оно подано одной из сторон и относится к нему. Председатель СОЮ или при необходимости вице-президент выносит обоснованное постановление о применении обеспечительных мер. Обеспечительные меры предоставляются только при соблюдении трех условий: иск в основном производстве не должен, на первый взгляд (*prima facie*), быть необоснованным; заявитель должен доказать, что эти меры являются срочными и что без них они могут понести серьезный и непоправимый ущерб; временные меры должны учитывать баланс интересов сторон и общественных интересов.

Данное постановление носит временный характер, никоим образом не предопределяет решение Суда общей юрисдикции в основном разбирательстве, и если в постановлении не указан срок действия временной меры, то она действует до момента вынесения решения. Кроме того, против постановления может быть подана апелляция, которая подается на рассмотрение заместителю председателя Суда ЕС.

в. Ускоренная процедура

Ускоренная процедура позволяет Суду общей юрисдикции быстро принимать решения по существу спора в случаях, которые считаются особенно срочными. Ускоренная процедура может быть запрошена истцом или ответчиком. Она также может быть применена по ходатайству самого Суда общей юрисдикции. Если Суд принимает решение о рассмотрении дел в ускоренном порядке, такие дела являются приоритетными для суда. В таком типе процедуры сохраняются два этапа рассмотрения дела. Однако срок предоставления замечаний ответчиком на

исковое заявление в этом случае составляет 1 месяц. Суд переходит к слушанию как можно скорее после представления предварительного доклада судьей-докладчиком. Также СОЮ имеет право вынесения решения без слушания дела, если стороны принимают решение не участвовать в слушаниях и Суд считает, что он располагает достаточной информацией, доступной ему из материалов дела.²⁴¹

г. Пересмотр дела

Заявление о пересмотре решения Суда общей юрисдикции может быть подано только при обнаружении факта, имеющего такой характер, который является решающим фактором и который при вынесении решения или постановления был неизвестен СОЮ и стороне, требующей пересмотра. Заявление о пересмотре должно быть подано в течение трех месяцев с даты, когда факты, на которых основано заявление, стали известны заявителю. Суд принимает только заявления, в которых указано оспариваемое решение; указаны пункты, по которым оспаривается решение или постановление; изложены факты, на которых основано заявление; указан характер доказательств, подтверждающих наличие фактов, оправдывающий пересмотр и соблюдение сроков. Заявление о пересмотре направляется другим сторонам дела, которые могут предоставить письменные замечания. Срок на предоставление письменных замечаний устанавливается Председателем Суда.

После предоставления сторонам возможности представить свои замечания СОЮ выносит решение о приемлемости заявления в виде приказа. Если заявление признано приемлемым, Суд выносит решение по делу. Оригинал пересмотренного решения прилагается к первоначально вынесенному решению.²⁴²

6.4. Виды исковых заявлений

Суд Европейского союза, Суд ЕС и Суд общей юрисдикции обладают в целом юрисдикцией над следующими категориями исковых заявлений: (1) иск о неисполнении обязательств государствами — членами ЕС; (2) преюдициальные запросы от национальных судов государств-членов; (3) иск об аннулировании нормативного акта ЕС; (4) иск из бездействия. Судебная система Европейского союза функционирует на основе принципов, изложенных в учредительных договорах. Ввиду специфики каждого из видов исковых заявлений, о которых пойдет речь дальше, стоит первоначально отметить, что Суд ЕС в своей практике обозначил также обязанности государств-членов по обеспечению выполнения основных целей ЕС, в частности верховенство права и независимость судей национальных судов. Гарантия независимости, которая присуща задаче вынесения решения, требуется не только на уровне ЕС в отношении судей Союза и генеральных адвокатов Суда, как это предусмотрено в подпункте третьем статьи 19 (2) ДЕС, но также на уровне государств-членов в отношении национальных судов. Статья 19 ДЕС, которая конкретизирует значение принципа верховенства права, указанного в статье 2 ДЕС, возлагает ответственность за обеспечение судебного контроля в правовом порядке ЕС не только на Суд ЕС, но и на национальные суды и трибуналы.²⁴³ Таким образом, судебная система ЕС может эффективно выполнять возложенные задачи не только в случае, если Суд ЕС и СОЮ

соответствуют основным принципам, но и если они в полной мере реализованы на национальном уровне. Национальные суды и трибуналы в сотрудничестве с Судом ЕС выполняют совместно возложенную на них обязанность по обеспечению соблюдения закона при толковании и применении договора.²⁴⁴

6.4.1. Иск о неисполнении обязательств

Иск о неисполнении обязательств позволяет государствам-членам или Европейской комиссии привлекать к ответственности государств-членов за нарушения своих обязательств, предусмотренных правом ЕС.²⁴⁵ Иск может быть подан Комиссией ЕС²⁴⁶ или государством — членом ЕС²⁴⁷. Иск о неисполнении обязательств может быть направлен в Суд ЕС как за принятие нормативных актов, противоречащих праву ЕС, так и в случае, если государство-член задерживается с имплементацией нормативных актов ЕС.²⁴⁸

Иск о неисполнении обязательства рассматривается только Судом ЕС. В связи с тем, что только в исключительных случаях государство-член обращается с таким иском против другого государства-члена²⁴⁹, почти всегда Комиссия начинает разбирательство о нарушении в соответствии с процедурой, изложенной в статье 258 ДФЕС.

Основная цель иска о неисполнении обязательств заключается не в наказании государства-члена или наложении штрафа, он служит в своем роде гарантией, что законодательство ЕС исполняется корректно государством-членом. Данная цель иска отражена в процедуре установления нарушения, закрепленной в ДФЕС. Эта процедура разделена на несколько этапов: предварительный (досудебный) этап и рассмотрение дела в Суде ЕС.

Досудебный этап

Перед передачей дела в Суд Комиссия ЕС проводит предварительный (досудебный) этап, в рамках которого у соответствующего государства-члена есть возможность предоставить свои замечания, а у Комиссии ЕС — выяснить все обстоятельства перед отправкой официального уведомления. Инициация досудебного рассмотрения дела может быть начата на основании собственных расследований Комиссии или на основании полученной Комиссией ЕС жалобы. В тех случаях, когда Комиссия получает жалобу о возможных нарушениях права ЕС государством-членом, она может по своему усмотрению принять решение об инициации разбирательства. Такие полномочия Комиссии предоставлены для эффективного использования своих ограниченных ресурсов.²⁵⁰

При этом для данного иска совершенно неважно, какой орган государства-члена фактически нарушил право ЕС. В любом случае правительство государства несет ответственность за действия всех государственных органов, включая национальные суды. Следовательно, иск о неисполнении обязательств всегда будет адресован правительству государства-члена.

На первоначальной стадии Комиссия ЕС обратится к государству-члену с просьбой внести необходимые изменения. Если этот вопрос не будет решен в ходе неформального диалога, Комиссия может принять решение об отправке мотивированного заключения. Заключение, направляемое государству-члену,

содержит краткий обзор обнаруженных проблем и позволяет государству-члену отреагировать на них и внести изменения. Обычно государству-члену предоставляется два месяца на ответ.

Если Комиссия ЕС не удовлетворена ответом государства-члена, мотивированное заключение становится основанием для следующего этапа — рассмотрение дела в Суде ЕС. Следует отметить, что на этом этапе в среднем более 90 процентов всех нарушений устраняются государством-членом, поскольку либо Комиссия была убеждена в том, что не нарушено право ЕС, либо государство-член вносит необходимые изменения для обеспечения соблюдения норм ЕС в будущем.

Судебное разбирательство

Суд ЕС рассматривает обоснованные заявления в исковом заявлении. Если Суд ЕС согласен с выводами Комиссии, что государство-член действительно не выполнило свои обязательства в соответствии с законодательством ЕС, он вынесет декларативное решение с подробным описанием, какие действия государства-члена не соответствуют законодательству ЕС, и обязует государство положить конец нарушению.²⁵¹ Таким образом, при первом рассмотрении дела в суде к государству-члену не применяются никакие санкции в связи с тем, что основная цель данного судебного процесса заключается в обеспечении соблюдения норм законодательства ЕС.²⁵²

В исключительных случаях, когда Комиссия считает, что государство-член не выполняет свои обязательства в соответствии с законодательством ЕС и решением Суда, она может начать второй этап предварительного судебного разбирательства. Комиссия вновь начинает с неформального диалога, после которого может последовать официальное уведомление. Однако на втором этапе предварительного судебного разбирательства мотивированное заключение не предоставляется и не является необходимым, поскольку основания нарушения содержатся в судебном решении, которое вынесено после первого этапа.

Если Комиссия все еще не будет убеждена в том, что государство-член полностью выполнило требования к концу второго этапа предварительного судебного разбирательства, она может начать второй этап судебного разбирательства. На этом этапе Комиссия может попросить Суд наложить единовременный штраф и/или неустойку за каждый день, когда государство-член не соблюдает решение Суда. В итоге именно Суд должен определить, следует ли применять санкцию. Если такое решение принимается, принимается решение и о серьезности санкции. Однако, если санкции вводятся, они могут быть очень серьезными и составлять десятки миллионов евро.²⁵³

Иск о неисполнении обязательств является важным инструментом для обеспечения соблюдения государствами-членами своих обязательств по законодательству ЕС. Даже если Комиссия обладает ограниченными возможностями и, следовательно, стратегически выбирает, какие нарушения расследовать, она все же вносит значительный вклад в обеспечение соблюдения законодательства ЕС.

Чаще всего статья 258 ДФЕС используется в ситуациях, когда государство-член вовремя не приняло соответствующие национальные нормы для имплементации нормативных правовых актов ЕС (позитивное обязательство). Однако этой статьей

Комиссия ЕС также может воспользоваться в случае, если государство-член принимает национальный нормативный акт, который противоречит принципам и целям права ЕС (негативное обязательство). Так, в 2017 г. Комиссия ЕС начала процедуру о неисполнении обязательства против Республики Польша.

Польша в 2017 г. приняла новый закон о Верховном суде, согласно которому пенсионный возраст судей был снижен с 70 лет до 65 лет. Мандат судьи может быть продлен сроком на три года Президентом Республики по заявлению судьи. В законе не указаны критерии для принятия этого решения, кроме того, решение Президента не может быть пересмотрено. Комиссия ЕС полагает, что такие меры противоречат принципу независимости судебных органов и соответственно статье 19 ДЕС и статье 49 Хартии основных прав ЕС.²⁵⁴ В рамках процедуры, описанной выше, первоначально Комиссия ЕС провела переговоры с Польшей с целью призвать государство-член устранить нарушение. В ходе этого процесса правительство Польши предложило введение Национального совета по судебной власти как гаранта независимости судебной власти государства. Однако такое предложение не было принято Комиссией ЕС как удовлетворительное решение в сложившейся ситуации. Предложение не было одобрено, так как в Совет входят судьи, назначаемые польским парламентом. Это положение не соответствует европейским стандартам независимости судебных органов. Так как не было достигнуто соглашение, Комиссия отправила официальное уведомление Польше 2 июля 2018 г., а далее иск в Суд ЕС²⁵⁵. При рассмотрении иска дело получило неожиданный поворот. 21 ноября 2018 г. Польша приняла новый закон, который отменял положения оспариваемого закона, и, следовательно, судебное разбирательство о неисполнении обязательства согласно Польше стало бессмысленным.²⁵⁶ В свою очередь Комиссия ЕС основывала свою позицию на предыдущей практике суда²⁵⁷, что «вопрос о том, имело ли место невыполнение обязательств, должен рассматриваться на основе позиции, в которой данное государство-член находилось в конце периода, изложенного в мотивированном заключении, и Суд не может принять во внимание любые последующие изменения»²⁵⁸. Таким образом, Комиссия настаивала, что на момент вынесения своего заключения Польша не приняла мер по устранению нарушения, несмотря на долгие переговоры по этому вопросу, и Суд должен оценить исковое заявление несмотря на то, что впоследствии государство-член отменило положения закона.

В своем решении Суд ЕС затронул несколько важных вопросов, которые относятся к реализации целей ЕС и в целом судебной системе.

Принцип эффективной судебной защиты прав человека в соответствии с правом ЕС согласно статье 19 (1) ДЕС является общим принципом права ЕС, который вытекает из конституционных традиций, общих для государств-членов, который был закреплен в статьях 6 и 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд отметил в решении, что тот факт, что Комиссия требует соблюдения положений договоров ЕС, не является осуществлением компетенции организации правосудия в государствах — членах ЕС.²⁵⁹ В настоящем деле речь идет о следующей ситуации: оспариваемая реформа, которая предусматривает снижение пенсионного возраста, применяется к действующим судьям, и эти судьи будут вынуждены преждевременно прекратить свои функции, что противоречит принципу несменяемости судей.²⁶⁰ Суд

представил в решении критерии независимости судей, внешний и внутренний: во-первых, «суд должен выполнять свои функции автономно, не подвергаясь никаким иерархическим ограничениям или не подчиняясь никакому другому органу и не принимая приказов или указаний из какого-либо источника, и, следовательно, он защищен от внешнего вмешательства или давления, способного ослабить независимое суждение его членов и повлиять на их решения»; во-вторых, «объективность и беспристрастность судей, за исключением строгого применения принципа верховенства права»²⁶¹. Эти гарантии независимости и беспристрастности требуют правил, особенно в отношении состава органа суда и назначения, стажа работы и оснований для отстранения и увольнения его членов, которые должны рассеивать любые разумные сомнения в умах отдельных лиц в отношении невосприимчивости этого органа к внешним факторам и его нейтральности в отношении интересов, стоящих перед ним.

Польша объясняла свою позицию тем, что целью закона было выровнять пенсионный возраст судей с общим уровнем пенсионного возраста и балансирование возрастной структуры суда путем облегчения доступа на позиции более молодых судей. Суд признал, что сама цель не противоречит статье 19 ДЕС, однако новый закон предусматривал возможность продления срока до трех лет по единоличному решению Президента Республики. Любопытно отметить выводы в заключении генерального адвоката по этому делу. В частности, генеральный адвокат отметил, что исковое заявление может быть рассмотрено, так как ЕС, другие государства-члены и отдельные лица заинтересованы в решении Суда. Решение Суда ЕС будет основываться на уважении верховенства права в правовой системе ЕС и служить руководством для того, что требуется для защиты этого принципа. В своем заключении генеральный адвокат также оценил, может ли быть применена одновременно процедура по статье 7 ДЕС²⁶² и статье 258 ДФЕС. Отмечено, что это две разные процедуры, приводящие к разным последствиям. Статья 7 ДЕС закрепляет политический механизм, который может привести к ограничению прав государства-члена, а статья 258 ДФЕС — наложение финансовых штрафов с целью поощрения соответствующего государства прекратить нарушение.²⁶³

Таким образом, иск о неисполнении обязательств может быть использован как в отношении позитивных обязательств государства по имплементации нормативных актов ЕС, так и в случае, если государство-член принимает новые национальные акты, противоречащие принципам и праву ЕС в целом.

5.4.2. Преюдициальные запросы

Преюдициальные запросы играют важную роль в обеспечении единообразного понимания и применения норм права ЕС на его территории и, следовательно, в интеграции государств-членов внутри самого ЕС. Они позволяют национальным судам государств — членов ЕС обратиться напрямую в Суд ЕС с вопросом о толковании норм права ЕС. Суд ЕС в этом случае не выступает как апелляционная инстанция и не выносит решения по фактам дела, а также не толкует нормы национального права.²⁶⁴ Более того, Суд ЕС в принципе также не применяет нормы права ЕС к конкретному делу, по которому отправлен запрос. Таким

образом, национальный суд может задавать только абстрактные преюдициальные вопросы, касающиеся нормативных актов ЕС, а не вопросы, касающиеся применения права ЕС к фактам делам. Задача Суда пояснить национальному суду, каким образом следует толковать положение права ЕС, по поводу которого национальный суд отправил вопрос. Хотя формально в ответ на преюдициальный запрос Суд ЕС выносит судебное решение, оно адресовано самому национальному суду, а не сторонам в деле. Далее это уже задача национального суда применить разъяснения к фактам дела и вынести финальное решение по спору. Национальный суд при разрешении спора обязан руководствоваться решением Суда ЕС. Решение Суда обязывает и другие национальные суды государств-членов ему следовать при разрешении схожих споров.

Преюдициальные запросы играют важную роль и в развитии права ЕС. Так, некоторые фундаментальные принципы, такие как прямое действие права ЕС и верховенство закона, были рассмотрены в связи с преюдициальными запросами. Таким образом, механизм преюдициального запроса позволил наладить более тесную связь между национальными судами государств-членов и Судом ЕС, и, следовательно, национальные суды действуют с функциональной точки зрения, как суды ЕС.²⁶⁵

а) Критерии «судебной инстанции»

В Суд ЕС по вопросу толкования права ЕС в порядке преюдициального запроса может обратиться только национальный суд государства — члена Европейского союза.²⁶⁶ Этим правом не наделены международные и региональные суды, такие как, например, Европейский суд по правам человека, несмотря на то, что он находится на территории одного из государств — членов ЕС. Помимо территориального размещения в государстве-члене, для того чтобы считаться судом или трибуналом, судебный орган должен соответствовать всем или по крайней мере большинству из следующих критериев:

1. Судебная инстанция должна быть создана в порядке, установленном законом.

2. Она должна действовать на постоянной основе.

3. Она должна обладать обязательной юрисдикцией.

4. Она должна иметь дело с процедурами *inter partes*.

5. Она должна применять нормы права.

6. Она должна быть независимой.²⁶⁷

Оценка судебной инстанции производится Судом в каждом деле отдельно.²⁶⁸

В некоторых случаях Суд ЕС принимает преюдициальные запросы от национальных судов, если дело находится на рассмотрении в верховной инстанции в порядке апелляции, но не удовлетворяет критерию *inter partes*. К таким категориям дел относятся заявления, в которых истец обжалует принятое решение или отказ административного органа государства-члена.²⁶⁹

Суд придерживается позиции, что арбитраж не является судебной инстанцией в смысле статьи 267 ДФЕС, за исключением случаев, когда существует тесная связь между арбитражем и обычной судебной системой государства — члена ЕС.²⁷⁰ Так, запрос от арбитража может быть рассмотрен Судом ЕС только в случае, если он

действует на постоянной основе, учрежден согласно закону, не требует согласия сторон для передачи дела на его рассмотрение и стороны в процессе не могут выбирать арбитра.²⁷¹ Однако арбитражу присуще, что состав арбитров для каждого дела назначается новый, а арбитражные институты, даже если они действуют на постоянной основе, призваны только администрировать весь процесс и не являются классической судебной инстанцией с присущими ей характеристиками. Также стоит учитывать, что ответ на направляемые преюдициальные запросы зачастую стороны получают примерно в течение года и шести месяцев. Для арбитража, где ожидается, что дело будет рассмотрено без проволочек, этот период слишком длинный, поэтому, вероятно, трибунал, даже если бы и обладал такой возможностью, не обратился бы в Суд с преюдициальным запросом.

С другой стороны, невозможность обратиться с преюдициальным запросом создает несколько проблем. Использование арбитража для разрешения споров становится все более и более частым. При этом арбитры в соответствии с решением Суда также связаны обязательством соблюдения законодательства ЕС, в частности, права конкуренции ЕС. В случае, если арбитраж не соблюдает нормы права ЕС, это может служить основанием для отмены арбитражного решения национальным судом и отказа в его исполнении.²⁷² Таким образом, арбитры связаны положениями права ЕС, но не обладают возможностью запросить разъяснений у Суда ЕС.

Также не обладает правом обращения с преюдициальным запросом национальный суд государства-члена, которое только подписало соглашение об ассоциации. Преюдициальные запросы могут быть направлены в Суд ЕС только после присоединения к Европейскому союзу. Суд ЕС не примет даже запросы, которые касаются интерпретации соглашения об ассоциации.²⁷³

Право обращения в Суд ЕС с преюдициальным запросом не может быть ограничено ни национальным законодательством, ни высшими судебными инстанциями. К примеру, Суд принял решение в деле *Melki en Abdeli*, что проект закона Франции обязывал низшие суды первоначально обращаться с запросом в Конституционный суд Франции перед тем, как они могли бы отправить преюдициальный запрос в Суд ЕС, что нарушает статью 267 ДФЕС.²⁷⁴ Более того, национальный суд или трибунал могут вынести вопрос на рассмотрение в Суде по своему собственному ходатайству.

Однако национальные суды не могут обратиться с преюдициальным запросом по любому вопросу.

б) Содержание преюдициальных вопросов

Согласно статье 267 ДФЕС Суд ЕС предоставляет ответы на преюдициальные запросы по вопросам интерпретации Учредительных договоров ЕС, по вопросам законности (validity) нормативного акта ЕС и интерпретации актов институтов, органов и агентств Европейского союза.

Суд ЕС обладает юрисдикцией по толкованию положений Учредительных договоров ЕС, однако Суд не может признать одно из положений договора незаконным. Следует отметить, что под «учредительными договорами» здесь требуется понимать не только собственно ДЕС и ДФЕС, но также все последующие

дополнения и договоры о присоединении к ЕС.²⁷⁵ В эту категорию также входит Хартия о фундаментальных правах Европейского союза.

В Суд ЕС национальный суд также может обратиться с преюдициальным запросом о толковании и действительности нормативных актов всех институтов, органов и агентств ЕС. Так как Суд ЕС является единственной инстанцией, которая обладает правом признания нормативного акта ЕС недействительным, национальные суды обязаны направлять такие вопросы в Суд, если они оспаривают действительность нормативного акта. Таким образом, национальные суды имеют право признать, что нормативный акт ЕС является законным, но не имеют права признать его незаконным. Следовательно, по первой категории вопросов национальный суд обязан направлять преюдициальные запросы в Суд ЕС. Интересно отметить, что Суд ЕС обладает юрисдикцией рассматривать законность не только обязательных нормативных актов, но и необязательных, таких как резолюции Совета, рекомендации и др.²⁷⁶ В Суд можно обратиться по поводу нормативного акта, который уже рассматривался ранее судом. Однако само решение Суда ЕС не может стать объектом преюдициального запроса. Национальный суд не может обратиться с вопросами, которые не имеют отношения к существу рассматриваемого спора. В случае если Суд ЕС при изучении запроса установит, что не требуется толкования нормы права ЕС для решения дела по существу, Суд ЕС откажет в предоставлении ответа на преюдициальный запрос. В некоторых случаях приемлемость преюдициального запроса может зависеть от того, каким образом Суд ЕС истолкует соответствующую норму права ЕС. В таких ситуациях вопрос о юрисдикции суда не будет решаться во время поступления преюдициального запроса в Суд, а будет рассмотрен вместе с содержанием дела.²⁷⁷

Интерпретация международного соглашения, которое было заключено между ЕС и третьими странами, может быть объектом преюдициального запроса.²⁷⁸ Суд может признать незаконным акт, согласно которому ЕС заключил международное соглашение. В таком случае международное соглашение не будет применяться в ЕС.^{279, 280}

Суд ЕС не обладает юрисдикцией рассматривать законность национальных норм. Этот вопрос полностью находится в компетенции национальных судов государств-членов. Однако национальные суды иногда обращаются с вопросами по интерпретации, где положение права ЕС не применяется прямо к фактической ситуации дела, но его толкование может значительно помочь при решении по существу искового заявления. К подобным ситуациям, например, относятся случаи, когда национальный нормативный акт основывается на праве Европейского союза. В таких случаях зачастую в самом национальном акте указано, что он должен быть истолкован, учитывая положения документа, на основе которого национальный нормативно-правовой акт принимался.

в) Обязанность отправить преюдициальный запрос

Статья 267 ДФЕС определяет две ситуации в отношении процедуры преюдициальных запросов: (1) право национального суда обратиться с преюдициальным запросом и (2) обязанность национального суда направить преюдициальный запрос в Суд ЕС.

По общему правилу, суд государства-члена вправе самостоятельно принимать решение, отправлять ли преюдициальный запрос в Суд ЕС. Национальные суды могут направить запрос в случаях, когда существует серьезный уровень сомнения в том, каким образом должна быть истолкована норма права ЕС. Это не означает, что национальные суды должны направлять преюдициальные запросы в каждом случае, когда существует сомнение. Также не требуется преюдициальный запрос в деле, которое в принципе может быть решено на основании только норм национального права, и в целом толкование норм ЕС никак не повлияет на исход дела. Стоит также учитывать, что вопрос должен касаться правовой проблемы, который может быть задан в абстрактной форме, а не вопрос применения нормы права ЕС к конкретной фактической ситуации.²⁸¹ Национальный суд при принятии решения об отправлении преюдициального запроса не основывает свое решение, что такой запрос должен быть сделан на аргументах сторон и может принять решение об обращении в Суд ЕС за толкованием норм права, даже если стороны разрешения спора против этого. Это важный фактор, так как рассмотрение преюдициальных запросов занимает около 15 месяцев, что означает для сторон в деле, что процесс в национальном суде будет затягиваться. В случае если во время ожидания ответа от Суда ЕС на преюдициальный запрос стороны придут к мирному соглашению, Суд ЕС откажет в рассмотрении такого запроса, так как его ответ уже не релевантный для разрешения спора в национальном суде.²⁸²

Однако статья 267 ДФЕС также и обязывает некоторые национальные суды направить преюдициальный запрос. В этом случае речь идет уже об обязательстве, а не просто праве. Суды, чьи решения не могут быть обжалованы, обязаны обращаться в Суд ЕС с преюдициальными запросами в случае, если возникают сомнения в толковании норм права ЕС.²⁸³ Однако это правило не означает, что оно применимо только к верховным судам. Если решение суда первой инстанции не может быть обжаловано, тогда суд обязан обращаться с преюдициальным запросом в Суд ЕС. К примеру, суд высшей инстанции ограничен в рассмотрении дела по существу в порядке апелляции.²⁸⁴

г) Исключения из обязанности

Существуют исключения из обязанности национального суда отправлять преюдициальный запрос в Суд ЕС. В своем судебном решении *CILFIT* Суд ЕС сформулировал три таких исключения.

Первое — такого обязательства не существует в случае, если вопрос права ЕС не актуален для решения рассматриваемого дела по существу, в частности, когда ответ на поставленный вопрос никаким образом не может повлиять на исход дела.²⁸⁵ Во-вторых, запрос не требуется в случаях, если в предыдущих решениях Суда уже рассматривался данный вопрос права, независимо от характера разбирательств, приведших к таким решениям, даже если рассматриваемые вопросы не были строго идентичны.²⁸⁶ Второе исключение получило свое название впоследствии — доктрина *eclairé*, что означает, что суды не должны задавать вопросы права, которые, по их мнению, уже были разъяснены в предыдущих решениях Суда ЕС. Конечно, вопрос о том, был ли поставленный вопрос действительно решен в предыдущем судебном решении, является оценкой, которую должен сделать национальный суд. Третье исключение получило свое

название *acte clair* — устраняет обязанность национального суда обращаться с преюдициальным запросом, если правильное применение законодательства ЕС настолько очевидно, что не оставляет места для какого-либо разумного сомнения в отношении способа, которым необходимо решать поднятый вопрос.²⁸⁷ Следовательно, это исключение дает возможность национальным судам в некоторых случаях не направлять запрос и толковать нормы права ЕС самостоятельно. Однако Суд отметил, что перед тем как сделать такое заключение, национальный суд или трибунал должен быть убежден, что вопрос равно очевиден для национальных судов других государств-членов и Суда ЕС.²⁸⁸ Только если это условие будет выполнено, национальный суд или трибунал могут воздержаться от вынесения вопроса на рассмотрение Суда и принять ответственность за его разрешение. Как Суд отметил, право ЕС переводится на все государственные языки государств — членов ЕС. Различные языковые версии одинаково аутентичны. Таким образом, толкование положений права ЕС предполагает сравнение текстов на разных языках.²⁸⁹ Даже если различные языковые версии полностью согласуются друг с другом, право ЕС использует терминологию, которая присуща только ему. Кроме того, Суд ЕС подчеркнул, что правовые концепции необязательно имеют одинаковое значение в праве ЕС и в национальном праве различных государств-членов. Наконец, каждое положение должно быть истолковано в контексте права ЕС в целом, принимая во внимание его цели и состояние развития на момент, когда рассматриваемое положение применяется к фактическим обстоятельствам дела.²⁹⁰

В то же время это не означает, что национальные верховные суды должны обращаться каждый раз, когда возникает сомнение. Это обязанность верховных судов разрешать сомнения, даже если возникают разногласия между нижестоящими судами или между ними. Как прояснил Суд ЕС в деле *CILFIT*, сам по себе тот факт, что другие национальные суды или трибуналы приняли противоречивые решения, не является решающим фактором, способным вызвать обязательство, изложенное в части третьей статьи 267 ДФЕС. Суд или трибунал, вынесший решение в последней инстанции, может принять решение, что, хотя нижестоящие суды истолковали какое-либо положение права ЕС особым образом, толкование, которое верховная судебная инстанция предлагает дать этому положению, отличается от толкования нижестоящих судов. Отсюда следует, что в ситуации, когда существуют противоречия и сомнения в толковании определения между различными национальными судами, чьи решения не могут быть обжалованы, они обязаны обратиться в Суд ЕС с преюдициальным запросом.²⁹¹

д) Неприемлемость преюдициальных запросов

Суд ЕС сохраняет за собой право окончательного решения по поводу своей собственной юрисдикции, что означает, что он может также объявить преюдициальный запрос неприемлемым. Как правило, Суд ЕС не отклоняет обращения из-за уважения к национальным судам, которые их задают. В некоторых случаях, когда вопросы от национального суда составлены неточно, Суд ЕС все равно попытается ответить или перефразировать этот вопрос. Также в практике Суда ЕС разработаны критерии неприемлемости преюдициального запроса.

Во-первых, преюдициальный запрос не будет рассмотрен Судом, если он явно не имеет отношения к разрешению спора в национальном суде.²⁹² Во-вторых, преюдициальный запрос может быть признан неприемлемым, если спор между сторонами является гипотетическим. Это касается споров, которые были инициированы сторонами с единственной целью — получить судебное решение по определенному вопросу, но реального спора между сторонами нет.²⁹³ Данный критерий был установлен Судом в деле *Foglia v. Novello*. Обращение поступило из итальянского суда в связи со спором между двумя итальянцами, заключившими договор купли-продажи, предусматривающий поставку товаров во Францию. Договор предусматривал, что покупатель не должен оплачивать какие-либо налоги, противоречащие праву ЕС. Товары надлежащим образом были доставлены. Продавец вынужден был уплатить во Франции потребительский налог и потребовал от покупателя возмещения. Последний отказался возмещать уплаченный налог, мотивируя это тем, что налог противоречит праву ЕС. Таким образом, итальянские суды должны были определить, противоречит ли праву ЕС французский налог. Суд ЕС отказал итальянскому суду в рассмотрении преюдициального запроса, указав, что между сторонами не существует подлинного спора и вопрос является гипотетическим. Подлинной причиной решения суда скорее всего послужили политические соображения, а именно, по существу в данном деле оспаривалась законность налогов Франции в Италии. Суд указал в своем решении, что в случаях, когда законодательство одного государства-члена является предметом оспаривания в судах другого государства-члена, необходима особая осторожность.²⁹⁴

В-третьих, если материалы дела, отправленные национальным судом, не предоставляют достаточную фактическую и юридическую информацию для ответа на поставленные вопросы, Суд ЕС может признать преюдициальный запрос неприемлемым.²⁹⁵ В таких случаях национальному суду предоставляется право внести изменения в запрос и предоставляемые документы и направить запрос повторно.²⁹⁶

е) Процедура направления и рассмотрения преюдициальных запросов

Процедура по направлению и рассмотрению преюдициальных запросов состоит из следующих этапов. Национальный суд направляет в Суд преюдициальный запрос. Он должен содержать следующее: (а) краткое изложение предмета спора и соответствующих фактических выводов, которые сделаны соответствующим судом или трибуналом; (б) срок действия любых национальных положений, применимых в данном деле, и в случае необходимости соответствующую национальную судебную практику; (в) изложение причин, побудивших рассматривающий суд или трибунал запросить толкование или обоснованность некоторых положений права Европейского союза, а также взаимосвязь между этими положениями и национальным законодательством.²⁹⁷

Когда эта просьба переведена на все языки ЕС службой перевода Суда, Секретариат уведомляет об этом стороны национального разбирательства, а также все государства-члены и учреждения ЕС. В Официальном журнале ЕС публикуется уведомление, в котором, в частности, указываются имена сторон разбирательства и содержание вопросов. Стороны основного судебного производства, государства-

члены, Европейская комиссия, учреждение, принявшее акт, действительность или толкование которого оспаривается, могут предоставлять свои замечания в Суд в течение двух месяцев с момента получения уведомления.

Судебная палата, которой поручено дело, принимает решение после заслушивания генерального адвоката. В несложных вопросах допускается рассмотрение преюдициального запроса без мнения генерального адвоката с целью сокращения срока рассмотрения. Палата может принять решение о рассмотрении преюдициального запроса в составе трех судей. В этом случае в состав суда входит Председатель, судья-докладчик и судьи.

В вопросе преюдициальных запросов Суд ЕС в значительной степени полагается на национальные суды, которые передают ему важные дела и точно исполняют преюдициальные решения, которые выносит Суд ЕС. Несмотря на то что само право ЕС обладает наивысшей юридической силой и национальные суды обязаны выполнять решения Суда ЕС, весь механизм преюдициальных запросов зависит от взаимного уважения и хорошей связи между Судом ЕС и национальными судами. Это взаимное уважение включает в себя доверие национальных судов и, конечно, национальных верховных судов к оценке ситуаций, когда требуется делать преюдициальный запрос в Суд ЕС, а когда нет. Также ожидается, что национальные суды относятся к своей задаче отправки преюдициальных запросов серьезно, так как правильно сформулированные вопросы позволяют Суду ЕС обеспечить правильное и единообразное толкование права ЕС.

6.4.3. Иск об аннулировании

Иск об аннулировании является средством объективного контроля за действиями институтов и органов ЕС. Данное средство правовой защиты предоставляет гражданам, хотя и с некоторыми ограничениями, право прямого доступа к правосудию ЕС. При обращении с иском напрямую в Суд ЕС у истца, по сравнению с процедурой преюдициального запроса, существует возможность обратиться с просьбой принять обеспечительные меры, также иск будет рассмотрен в более короткие сроки, и истцу гарантируются принципы справедливого разбирательства.

Иск об аннулировании может быть подан против любой меры учреждения или органа ЕС, которые приводят к юридическим последствиям, которые могут серьезно повлиять на интересы заявителя, изменив их правовое положение. Помимо государств-членов, Европейского парламента, Совета, Комиссии ЕС, ЕЦБ, Счетная палата и Комитет регионов могут также подать иск об отмене при условии, что они ссылаются на нарушение предоставленных им прав. Лиссабонский договор тоже ввел дополнительную категорию актов, против которых также может быть подан иск. Физические и юридические лица теперь имеют право возбуждать производство против нормативного акта при условии, что он имеет к нему непосредственное отношение и не влечет за собой принятия мер государствами-членами по его имплементации. Иском об аннулировании заявитель добивается отмены меры (в частности, постановления, директивы или решения), принятой учреждением, органом, ведомством или агентством ЕС.

Что касается разделения полномочий между Судом ЕС и Судом общей юрисдикции, то Суд ЕС обладает юрисдикцией в отношении исков, возбужденных государствами-членами против Европейского парламента или Совета, а также исков, поданных учреждением ЕС против другого учреждения ЕС. Суд общей юрисдикции, в свою очередь, обладает юрисдикцией над исковыми заявлениями всех других видов действий, в частности над исками, поданными отдельными лицами.

У истцов есть срок в два месяца для подачи иска об аннулировании после принятия нормативного акта. Срок отсчитывается либо от даты публикации акта, либо с момента уведомления истца, либо со дня, когда истец узнал или узнала об акте.

Суд ЕС оценивает, соответствует ли акт законодательству ЕС. Если заявление является обоснованным, Суд может аннулировать акт полностью или в определенных положениях на следующих основаниях: (1) недостаточная компетенция; (2) нарушение существенного процессуального требования; (3) нарушение договоров или любых норм права, касающихся их применения; (4) злоупотребление полномочиями.²⁹⁸ Акт ЕС может быть отменен только в том случае, если он нарушает норму права ЕС, которая обладает более высокой юридической силой. К примеру, акт, принятый в рамках обычной законодательной процедуры, может быть отменен только в случае, если положения такого акта противоречат принципам права ЕС, положениям ДЕС, или ДФЕС, или Хартии.

Вследствие аннулирования акта или отдельного положения он теряет юридическую силу. Более того, учреждение, орган, ведомство или организация, принявшие нормативно-правовой акт, обязаны заполнить возникший пробел в законодательстве в соответствии с решением Суда ЕС.

Иск об аннулировании может быть подан на следующие виды нормативных актов:

1. Акты, принятые Советом, Комиссией, Европейским центральным банком, Европейским парламентом и Европейским советом.

2. Акты, принятые европейскими органами, ведомствами или организациями, а также на меры, принятые Советом управляющих или Советом директоров Европейского инвестиционного банка. Стоит отметить некоторые особенности в возбуждении производства против решений Совета директоров Европейского инвестиционного банка. В соответствии со статьей 271 (с) ДФЕС производство против таких мер может быть возбуждено только государствами – членами ЕС или Комиссией ЕС. Также иск об аннулировании может быть подан только на основании несоблюдения процедуры, изложенной в статьях 19 (ч. 2), 19 (ч. 5) и 19 (ч. 7) Устава Банка.²⁹⁹

Статья 263 ДФЕС выделяет несколько категорий истцов: привилегированные истцы, полупривилегированные истцы и «непривилегированные» истцы, в частности истцы, которые не относятся к первой или второй категориям.

В первую категорию входят государства – члены ЕС, Европейский парламент, Совет и Комиссия в соответствии со статьей 263 ДФЕС. Эта категория истцов является привилегированной, так как они могут подать иск об аннулировании в

Суд ЕС без необходимости доказывания личной заинтересованности в принятой мере.

Во вторую категорию истцов можно отнести Счетную палату, ЕЦБ и Комитет регионов. Вторая категория истцов может обратиться в Суд с иском об аннулировании только при условии, что любой акт затрагивает их собственные прерогативы. Таким образом, они должны установить определенный правовой интерес в оспариваемом акте и должны доказать, что этот акт каким-то образом влияет на их собственные полномочия или обязанности. Также Лиссабонский договор ввел дополнительную категорию: национальные парламенты государств-членов и Комитет регионов могут подавать иск об аннулировании действий, которые считают противоречащими принципу subsidiarity.

Непривилегированные истцы

К третьей категории истцов относятся физические и юридические лица. Часть четвертая ст. 263 ДФЕС наделяет их возможностью обратиться в Суд ЕС с иском об аннулировании нормативно-правового акта ЕС только в случае, если акт адресован истцу или он затрагивает непосредственно (*direct concern*) и лично (*individual concern*) заявителя или нормативный акт имеет непосредственное отношение к истцу и не требует принятия мер по его реализации (*implementing measures*).

Судебная система Европейского союза, как и деятельность всех институтов ЕС, призвана осуществить основные принципы ЕС, закрепленные в статье 2 ДЕС и Хартии Европейского союза об основных правах. Согласно статье 2 ДЕС ЕС основан на принципах уважения достоинства человека, свободе, демократии, равенстве и верховенстве закона. Одним из важнейших способов реализации основных принципов является доступность к правосудию всех лиц, чьи интересы затрагиваются в процессе законотворчества Европейского союза. При обращении в судебную инстанцию физические и юридические лица обладают возможностью призвать к ответственности институты ЕС за принятие нелегитимного нормативного акта, который нарушает основные права, закрепленные в Учредительных договорах и Хартии. Таким образом, закрепление в статье 263 ДФЕС опции для граждан и юридических лиц обращения напрямую в Суд ЕС представляется важным элементом реализации принципа демократии и верховенства закона. Однако стоит отметить, что это право не является абсолютным и статья 263 ДФЕС и практика Суда ЕС закрепляют ряд условий, при которых физическое или юридическое лицо может обратиться за судебной защитой. Существование условий для обращения в Суд обусловлено разграничением компетенции национальных судов и Суда ЕС. Так, в случае если нормативный акт требует имплементации, истец может обратиться в национальный суд для оспаривания способа его реализации государством — членом ЕС. В случае если возникает вопрос с легитимностью нормативно-правового акта ЕС, национальный суд может обратиться в Суд ЕС в порядке преюдициального запроса. В случае же, если нормативный акт не требует имплементации со стороны государства-члена, не существует национальной нормы, которую может оспорить истец в исковом заявлении. В этом случае ДФЕС открывает возможность обратиться в Суд ЕС напрямую с иском об аннулировании.

Таким образом, для подачи иска об аннулировании физическим или юридическим лицом в соответствии с частью четвертой статьи 263 ДФЕС требуется первоначально определить основания. От основания подачи иска об аннулировании будут зависеть критерии оценки Судом такого заявления. В следующей части более подробно рассмотрены три основания для подачи иска об аннулировании физическим или юридическим лицом.

1. Акт адресован истцу

Юридические и физические лица могут обратиться с иском об аннулировании акта ЕС в случае, если нормативно-правовой акт специально адресован им. Это включает, например, компании, которые получают решение от Комиссии ЕС о наложении штрафа за нарушение правил конкуренции ЕС. В таких случаях установить юрисдикцию Суда будет достаточно просто, так как в акте будет указан адресат.

Если нормативно-правовой акт специально не адресован физическому или юридическому лицу, иск об аннулировании может быть подан только в том случае, если акт затрагивает истца непосредственно и лично. Оба указанных критерия должны быть выполнены.

2. Акт затрагивает истца непосредственно (direct concern) и лично (individual concern)

Часть четвертая статьи 263 ДФЕС закрепляет возможность для физических и юридических лиц возбудить дело в Суде ЕС против нормативно-правовых актов общего применения, таких как регламенты, которые имеют непосредственное отношение к этим лицам и влияют на них по причине определенных атрибутов или по фактической ситуации, которая отличает их от всех других лиц. Таким образом, для определения приемлемости иска Судом ЕС в первую очередь выясняется, затрагивает ли акт заявителя непосредственно. Акт затрагивает непосредственно заявителя в случае, если прямо влияет на правовое положение заявителя. Следовательно, исключаются акты, которые только косвенно влияют на правовое положение лица, в частности, если применение акта обусловлено выбором метода имплементации государством-членом.

Акт также должен затрагивать интересы заявителя лично. Определение данного критерия было выработано Судом ЕС в решении по делу *Plaumann*³⁰⁰. В данном деле правительство Германии обратилось в Комиссию ЕС за разрешением не взимать пошлины с импортеров кlementинов, но получило отказ. Компания-импортер обратилась в Суд ЕС с требованием аннулировать решение Комиссии ЕС. В решении Суд ЕС сформулировал тест для критерия *individual concern* следующим образом: «Иные лица, нежели те, кому адресовано решение, могут утверждать, что оно затрагивает их лично, только если это решение затрагивает их в силу особых свойственных им отличительных черт или в силу обстоятельств, отличающих их от всех других лиц»³⁰¹.

Суд отказал истцу в деле на основании того, что *individual concern* не был установлен. В деле Плауманн заявитель занимался коммерческой деятельностью, которая может быть в любое время осуществлена любым другим лицом. Суд не

обнаружил отличительных характеристик, чтобы выделить истца из группы импортеров клементинов.

Таким образом, при анализе обстоятельств дела и позиции истца Суд общей юрисдикции очерчивает *individual concern* теми случаями, когда действие настолько конкретно затрагивает определенную сторону, что *de facto* адресовано ей. Тест впоследствии получил название дела и именуется тест Плауманн. Тест Плауманн установил довольно жесткие критерии для определения индивидуальной заинтересованности.

Уже в другом деле Суд согласился с тем, что все же в отдельных случаях заявители могут оспаривать меры общего характера, такие как регламенты. Тот факт, что акт имеет общее применение, не препятствует тому, чтобы он обладал непосредственным и индивидуальным отношением к некоторым из заинтересованных лиц. Суд постановил в деле *Codorniu*,³⁰² что физическому лицу будет предоставлено право оспорить общую меру не только в случаях, где мера затрагивает определенную группу лиц, к которой относится истец, но и в тех случаях, когда в силу фактической ситуации, которая отличает истца от всех остальных лиц, он может рассматриваться как индивидуально заинтересованный. В деле *Codorniu* испанский производитель игристых вин попытался оспорить положение регламента, которое оставляло за собой право определять *crémant* на вина, произведенные в определенных районах Франции и Люксембурга. Положение регламента могло повлиять в равной степени на всех производителей игристых вин в ЕС, которые используют или желают использовать кремант. Тем не менее суд установил, что компания, которая зарегистрировала в Испании товарный знак в 1924 г., традиционно использовала этот знак как до, так и после регистрации. Таким образом, компании удалось доказать, что оспариваемое положение отличает ее от всех остальных производителей.

Генеральный адвокат Джейкобс в деле *Unión de Pequeños Agricultores* предложил изменить подход к критерию *individual concern*. В частности, физическое или юридическое лицо может рассматриваться как индивидуально заинтересованное, когда в силу его особых обстоятельств мера оказывает или может оказать существенное неблагоприятное воздействие на его интересы.³⁰³ Генеральный адвокат предложил расширить понятие для улучшения судебной защиты. Суд не согласился с предложением генерального адвоката и оставил в силе разработанные критерии. Уже позднее Суд ЕС указал в деле *Jégo-Quéré*,³⁰⁴ что суды ЕС не могут, не выходя за пределы своей юрисдикции, толковать условия, при которых физическое лицо может возбудить дело против какого-либо нормативно-правового акта таким образом, что будет противоречить положениям ДФЕС, даже в свете принципа эффективной судебной защиты.

Как говорилось выше, иск об аннулировании позволяет физическим и юридическим лицам оспорить нормативный акт, который имеет непосредственное влияние на их правовое положение и не может быть никак иначе отменен, кроме как оспорив его в Суде ЕС, так как нормативный акт имеет прямое действие и не требует принятия дополнительных мер по его реализации со стороны государства-члена. В основном речь шла про регламенты ЕС, которые относятся к такому типу нормативно-правовых актов. В деле *Asocarne*³⁰⁵ истец обратился в Суд ЕС с иском об аннулировании директивы ЕС. В отличие от регламентов, директивы требуют

мер реализации каждым государством-членом. Более того, в большинстве случаев положения директивы устанавливают только минимальные обязательные условия ее выполнения, а государство-член имеет право при имплементации положений предусмотреть более высокий уровень защиты в своем национальном законодательстве. Учитывая характер этого нормативного акта, в основном иски, связанные с положениями директивы, направляются в национальный суд, а уже национальный суд, в случае если есть веские доводы о законности директивы, может обратиться в Суд ЕС в порядке преюдициального запроса.

В деле *Asocarne* оспаривалось приложение к Директиве Совета ЕС 93/118/ЕС от 22 декабря 1993 г. по финансированию санитарных инспекций и контроля свежего мяса и мяса птицы. Истец в своих аргументах заявлял, что приложение к директиве является по сути решением.³⁰⁶ В частности, истец опирался на то, что форма нормативного акта не должна являться препятствием к ее рассмотрению Судом ЕС, так как де факто она является решением, которое не может быть оспорено в национальном суде, и может, как следствие, оставить заявителя без эффективной судебной защиты. Более того, истец заявлял, что директива затрагивает его лично. Интересно в этом деле то, что истцом являлась ассоциация компаний, работающих в данном секторе. На первый взгляд, довольно трудно предположить, каким образом директива может затрагивать *individual concern* ассоциации. В доказательство своей личной заинтересованности истец привел несколько фактов о том, что он предпринимал многочисленные шаги по защите прав предприятий, в частности регулярно поддерживал контакты с Европейской комиссией через конфедерацию ассоциаций в этом секторе в Европе, подавал жалобу в Комиссию относительно директивы 1985 года, предоставлял письменные замечания по поводу рассматриваемой комиссии и поддерживал тесные связи с компетентными департаментами.³⁰⁷ В поддержку своей позиции истец опирается на решение Суда в деле *Codorniu*, что форма нормативного акта автоматически не исключает возможность *individual concern*. В ответе на заявления истца Суд в первую очередь отметил, что в ДФЕС нет указания на директивы или на решения в форме директивы, на которые отдельные лица могут подавать исковое заявление. Причина отсутствия этих типов документов в положении, касающемся исков об аннулировании, обусловлена существованием возможности физических и юридических лиц защитить свои интересы в соответствующем национальном суде, который обладает юрисдикцией по рассмотрению мер по введению положений директив в национальное законодательство.

Далее Суд отмечает, что, даже если гипотетически предположить, что директива является замаскированным решением, она не содержит какого-либо конкретного положения, имеющего характер индивидуального решения. Напротив, меры, предусмотренные в директиве, носят общий и абстрактный характер и адресованы всем предприятиям в государствах-членах. Директива требует имплементации в каждом государстве-члене путем принятия национальных нормативно-правовых актов. Таким образом, тот факт, что директива заменила собой действующее до нее решение, не влияет на характер документа, его содержание и действие общего порядка.³⁰⁸

Суд также рассмотрел вопрос, существует ли вероятность *individual concern* для истца. В своей предыдущей практике Суд в целом признал, что ассоциации или

органы, созданные для продвижения коллективных интересов, могут быть лично заинтересованы решением по некоторым вопросам.³⁰⁹ Однако Суд настоял, что эта практика не может быть применена в деле, которое касается директивы общего порядка. Суд опроверг доводы истца о том, что его участие в подготовке директивы наделяет его правом оспаривать его положения в Суде. Так, Суд напомнил ассоциации, что ее вовлеченность в процесс подготовки документа не наделяет ее дополнительными правами по инициированию процедуры по отмене нормативного документа по сравнению с другими физическими и юридическими лицами, для которых предусмотрено право обращения в суд в рамках статьи 283 ДФЕС. Следуя логике суда в деле *Asocarne*, он фактически исключил возможность оспаривания директив в порядке процедуры аннулирования.

Несмотря на довольно прямолинейный ответ Суда по поводу оспаривания директивы, в 1998 г. в Суде снова оказалось несколько исков об аннулировании директивы от группы компаний.³¹⁰ Иск был подан против Директивы 98/43/ЕС от 6 июля 1998 г. о сближении законов, правил и административных положений государств-членов, касающихся рекламы и спонсорства табачных изделий. Основным аргумент истцов заключался в том, что ответчик (Парламент и Совет) злоупотребил своими полномочиями при принятии директивы, поскольку она регулирует область, которая не может быть предметом этого вида нормативного акта. Истцы настаивали на том, что иск не может быть отклонен, основываясь лишь на том, что речь идет о директиве. Приемлемость искового заявления зависит, по мнению истцов, исключительно от того, должны ли они рассматриваться как непосредственно и *individually concerned* положениями директивы. В данном деле у Суда снова появилась возможность более детально проанализировать ситуацию с директивами. Эта группа дел заслуживает более детального внимания ввиду особенности самого нормативного акта. Директива устанавливала запрет на рекламу табачных изделий, который должен быть введен государствами-членами. Норма о запрете рекламы являлась безусловной и не предполагала методов имплементации. Фактически уже с момента принятия директивы было очевидно, что правовое положение компаний, чья деятельность была связана с табачной продукцией, будет затронуто ее действием и, как следствие, порождает непосредственное и личное воздействие на заявителей. Учитывая форму документа и ее содержание, Суду было необходимо принять более развернутое решение.

Свой анализ Суд ЕС начал с рассмотрения природы директивы. Директива в целом адресована государствам-членам, которые обязуются имплементировать ее положения в национальное законодательство, которое впоследствии становится обязательным для граждан государств-членов. Таким образом, она является косвенным средством регулирования. При определенных обстоятельствах согласно практике Суда норма, которая применяется к экономическим операторам, может иметь непосредственное и личное отношение к некоторым из них.³¹¹ Непосредственное отношение означает, что мера должна напрямую влиять на правовое положение лица и не оставлять усмотрения адресату этой меры, на которых возложена задача ее осуществления.³¹² Суд отмечает в решении, что директива не влияет на правовое положение физических и юридических лиц, так как требует для ее реализации принятия национальных норм, которые

впоследствии будут регулировать правовое положение граждан каждого государства — члена ЕС. Однако в данном случае директива прямо запрещает рекламу табачной продукции, не оставляя государствам-членам никакого усмотрения в отношении запрещенных форм рекламы и даты вступления в силу запрета. Таким образом, фактически директива содержит положения, которые будут влиять на правовое положение заявителей как до ее имплементации, так и после. Тем не менее Суд в решение настаивает на позиции, что сама по себе директива не создает обязательств для компаний, а такие обязательства могут только возникнуть после принятия мер по ее реализации государствами-членами.³¹³ Действительно, это вытекает из природы самого нормативного акта, однако затруднительно не принимать во внимание тот факт, что директива практически не содержит выбора методов ее имплементации, за исключением очень ограниченных отступлений, которые позволены государствам-членам при выполнении строгих критериев, предусмотренных нормативным актом. Однако в ответ на этот аргумент Суд снова сослался на основание, что директива не создает правовых обязательств для отдельных лиц, и добавил, что все же директива при определенных условиях разрешает отступление от запрета на рекламу продуктов диверсификации.³¹⁴

Для более глубокого понимания озабоченности компаний следует обратиться к условиям отступления от запрета на рекламу, о котором идет речь. Во-первых, запрет на рекламу табачных продуктов является абсолютным, если производитель табачных изделий не продавал продукты диверсификации до 13 июля 1998 г. Во-вторых, государство-член не может допустить освобождения от запрета на рекламу продуктов диверсификации, если диверсификация не была добросовестной до 30 июля 1998 г. В-третьих, если государство-член использует возможность, предусмотренную в директиве, оно обязывает требовать, чтобы наименование продукта диверсификации использовалось явно, чтобы оно отличалось от табачного изделия и не требовало какой-либо дополнительной отличительной маркировки от уже используемого для табачного изделия. Директива действительно содержала исключения, которыми могло воспользоваться государство-член при имплементации положений в национальное законодательство; однако исключения касались лишь отдельных продуктов. Тем не менее существование альтернативы при имплементации директивы стало для Суда одним из ключевых аспектов для отказа в иске истцу.

В заключение истцы обосновывали свое заявление тем, что в случае, если Судом ЕС будет отказано в рассмотрении иска об аннулировании, они лишаются права на судебную защиту. В частности, оспаривалось существование эффективных мер в большинстве национальных правовых систем по оспариванию директивы до ее имплементации в национальное законодательство; процедура преюдициального запроса, которым может воспользоваться национальный суд, не является удовлетворительной по сравнению с иском об аннулировании, который является гораздо более быстрым и более эффективным средством правовой защиты; и в итоге невозможность подачи иска об аннулировании лишает истцов эффективных средств правовой защиты, что приводит к нарушению статей 6 и 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.³¹⁵ В ответ на приведенные доводы Суд обосновал свою позицию рядом основных принципов,

заложенных в самих учредительных договорах. Суд отметил, что принцип равенства условий доступа к судебной защите посредством иска об аннулировании требует, чтобы эти условия не зависели от конкретных обстоятельств правовой системы каждого государства-члена и, следовательно, имели возможность обжалования в национальной инстанции. Кроме того, Суд напомнил о принципе сотрудничества, согласно которому государства-члены должны содействовать обеспечению того, чтобы системы правовых средств защиты и процедуры, установленные договорами ЕС и предназначенные для рассмотрения законности решений институтов ЕС, являлись всеобъемлющими. Однако несмотря на все основания, все предложенные факторы не могут оправдать отступлений от системы средств правовой защиты, установленной в части четвертой статьи 263 ДФЕС.³¹⁶ Что же касается эффективности преюдициальных запросов, Суд ответил, что, даже если будет доказано, что процедура преюдициального запроса является менее эффективной мерой по защите прав истцов, это не дает право Суду изменить систему средств правовой защиты и процедуры ЕС, установленных в учредительных договорах.³¹⁷

3. Нормативный акт (regulatory act), который имеет непосредственное отношение к истцу и не требует дополнительных мер по его реализации

Четвертый абзац статьи 263 ДФЕС предусматривает после вступления Лиссабонского договора возможность для третьей категории истцов обратиться в Суд с исками об аннулировании нормативного акта, который имеет к ним непосредственное отношение, но не требует дополнительных мер по его имплементации. Эта опция касается так называемых *regulatory acts*, что следует различать с регламентами, для оспаривания которых требуется установление критериев Плауманна с учетом развития судебной практики.³¹⁸ Однако термин «*regulatory act*» является новым и не определен в ДЕС и ДФЕС.

Определение нормативного акта было дано Судом общей юрисдикции в деле *Inuit*.³¹⁹ Суд пояснил, что данный термин следует понимать как охватывающий все акты общего применения, за исключением законодательных актов.³²⁰ Таким образом, для определения, является нормативный акт законодательным или нет, требуется анализ способа его принятия.

Истец в своих заявлениях опирался на доводы, что природа нормативно-правового акта должна быть определена не по способу его принятия, а основываясь на сфере действия — индивидуальная или общая. Суд действительно в своей предыдущей практике установил тест на разграничение между регламентом и решением. Различие согласно практике Суда ЕС заключается в том, имеет ли нормативный акт общее применение или нет. Нормативно-правовой акт имеет общее применение, если он применяется объективно определенным ситуациям и влечет правовые последствия в отношении категории лиц, предусмотренных в целом и в абстрактном виде.³²¹ Суд отметил, что, однако, этот тест применяется к исковым заявлениям против действий, которые имеют непосредственное отношение к физическому или юридическому лицу. Цель этого положения заключается в том, чтобы предупредить ситуации, когда институты ЕС, выбирая форму акта, могут исключить возможность подачи заявления лицом против такого решения. Суд пришел к выводу, что в данном деле речь идет не о

форме оспариваемого нормативно-правового акта, а о том, следует ли его отнести к законодательному акту, что возможно установить, опираясь на положения Договоров, в которых установлены процедуры принятия законодательных актов.³²² Оспариваемый регламент был принят в соответствии с процедурой совместного принятия решений (*co-decision procedure*) согласно статье 251 ДЕС и, следовательно, являлся законодательным актом. Таким образом, основание части второй статьи 263 ДФЕС позволяет оспаривать незаконодательные акты, т.е. акты, которые не были приняты в соответствии с законодательной процедурой и не требуют какого-либо осуществления, к примеру некоторые подзаконные акты.

Следует отметить, что третья ситуация включает в себя также элемент «непосредственного отношения» к истцу, который анализируется в первом и втором случае. В деле *Microban*³²³ Суд ЕС более детально проанализировал значения понятия непосредственного отношения в свете третьей категории (*regulatory act*). Истцом в деле являлись две компании, которые занимаются производством добавок, предназначенных для обеспечения антимикробной и антибактериальной защиты в широком спектре продуктов, в частности триклозан.³²⁴

В марте 2010 г. Европейская комиссия приняла решение 2010/169 о том, чтобы исключить триклозан из списка добавок ЕС, которые могут использоваться при производстве пластмассовых материалов и изделий, предназначенных для контакта с пищевыми продуктами в соответствии с Директивой 2002/72. Как следствие принятия такого решения, триклозан более не может продаваться в ЕС с 1 ноября 2011 г.

В данном деле истец оспаривал регламент Европейской комиссии. Оспариваемое решение было принято Комиссией при осуществлении своих полномочий (*implementing powers*), а не в рамках законодательных полномочий. Следовательно, вопрос о том, какого рода является оспариваемый акт в данном деле, был довольно простой по сравнению с делом *Inuit*. Также решение имеет общее применение, а именно применяется к объективно определенным ситуациям и несет юридические последствия для категорий лиц, предусмотренных в целом.

По поводу непосредственного отношения к истцам Суд, прежде всего, полагается на уже установленную практику в других категориях дел³²⁵, в частности, непосредственное отношение требует, что оспариваемая мера должна непосредственно влиять на правовое положение лица, а также акт не должен быть имплементирован, а его реализация является полностью автоматической. В данном деле истцы покупают триклозан и используют его для производства продукта с антимикробными и антибактериальными свойствами, который затем продается для использования при производстве пластмассовых материалов и изделий, предназначенных для контакта с пищевыми продуктами. Следовательно, оспариваемое решение напрямую влияет на правовое положение истцов.³²⁶ Более того, Суд отметил, что концепция непосредственного отношения не может быть подвергнута более ограниченному толкованию, чем концепция непосредственного отношения, которая была разработана в других категориях дел в рамках статьи 263 ДФЕС.³²⁷

Также оспариваемое решение не оставляет усмотрения государствам-членам, которые являются адресатами решения и несут ответственность за его

выполнение. Следовательно, речь идет об акте, который не требует имплементации или мер по его реализации. Суд отметил, что регламент предусматривает усмотрение государств-членов только о дате, с которой они хотят запретить продажу триклозана, но акт в любом случае становится обязательным автоматически с 1 ноября 2011 г. Данный факт не может повлиять на характер меры. Таким образом, Суд принял решение, что регламент представляет собой нормативный акт, имеющий непосредственное отношение к истцам, которое не влечет за собой каких-либо мер по имплементации.

6.4.4. Иск из бездействия

Иск из бездействия согласно ст. 265 ДФЕС может быть подан на учреждение, орган или агентство ЕС за бездействие в ситуациях, когда они были обязаны действовать. В данном случае под бездействием следует понимать непринятие необходимого нормативного акта. Как и в случае с исками об аннулировании, в статье предусмотрены привилегированные истцы, которые включают в себя государства-члены, Европейский парламент, Европейский совет, Совет, Комиссию и ЕЦБ. Иные лица имеют только ограниченное положение и могут подавать иск лишь в том случае, если орган должен был принять меру конкретно по отношению к ним. Прежде чем истец подает иск о бездействии, он или она должны сначала призвать соответствующий орган к действию.³²⁸

Основная сложность с подачей иска из бездействия заключается в необходимости полного и ясного доказательства, что определенное действие должно быть совершено. Также действие должно быть таковым, чтобы Суд смог его исполнить. В связи с указанными сложностями иск о бездействии возбуждается довольно редко. Примером такого иска может послужить дело 13/83 Parliament v. Council.

В данном деле Европейский парламент обратился в Суд с иском из бездействия в связи с тем, что Совету не удалось определить общую транспортную политику. В свою защиту Совет утверждал, что при определении общей транспортной политики требуется учесть много сложных аспектов, а именно: инфраструктуру, цены, условия транспорта, свободу учреждения и свободу предоставления услуг, социальные проблемы и задачи. Таким образом, общая политика в данном секторе будет касаться не только дорожного движения, она затрагивает также внутреннюю навигацию и железнодорожные пути. Следовательно, единая транспортная политика не может быть введена единым решением, напротив, необходимо ее создавать постепенно путем введения специальных правил.³²⁹ Европейский парламент в свою очередь был согласен, что единая транспортная политика не может быть введена необдуманно, однако для ее успешной реализации должны быть приняты меры для гармонизации в единую общую систему. Для этого необходимо действие со стороны Совета одним или другим способом, чтобы принять комплекс мер в соответствии с предварительным планом действий.³³⁰

В своем решении Суд отмечает, что для того, чтобы подать иск из бездействия, истец обязан сформулировать, какое конкретное действие не предпринял Совет, что противоречит ДФЕС. В данном случае в исковом заявлении Парламент

обозначил, что Советом должны были быть предприняты меры для обеспечения единой транспортной политики, однако не указал конкретно, какая мера должна быть предпринята. Таким образом, иск из бездействия будет рассмотрен Судом только в случае, если есть ссылка на конкретную меру.

Европейский совет был наделен Договором широкими полномочиями по определению мер для обеспечения единой транспортной политики с учетом двух основных принципов: Совет обязан принять меры до истечения сроков, указанных в Договоре, и уточнить общую рамочную политику, которая содержит единый набор принципов, касающихся всех сложных экономических факторов в транспортном секторе. Данные принципы должны быть положены в основу конкретных мер для введения в действие основополагающих принципов Договора в данном секторе.³³¹ Таким образом, Суд пришел к выводу по исковому заявлению, что в связи с тем, что Парламент не может определить конкретные меры и порядок их введения, которые не предпринял Совет, иск не может быть удовлетворен.

Если Судом будет признано, что бездействие считается незаконным, то соответствующему учреждению надлежит прекратить бездействие с помощью соответствующих мер. Юрисдикция для рассмотрения исков из бездействия распределяется между Судом и Судом общей юрисдикции в соответствии с теми же критериями, что и в иске об аннулировании.

6.5. Заключение по проектам международных соглашений

Статья 118 (11) ДФЕС позволяет государствам-членам, Европейскому парламенту, Совету или Комиссии запрашивать мнение Суда ЕС о соответствии международного соглашения учредительным договорам ЕС. Если Суд считает, что предполагаемое соглашение не совместимо с договорами, соглашение может не вступить в силу, если только части, противоречащие договорам, не будут изменены должным образом. Запрашивать мнение Суда не обязательно. Однако в случае, если такого запроса не поступало, существует риск, что Суд впоследствии признает международное соглашение противоречащим праву ЕС на более позднем этапе. Такое решение Суда ЕС, конечно, создаст еще больше юридических и политических проблем, включая возможную ответственность перед другими сторонами, подписавшими соглашение.³³² Для того чтобы Суд смог вынести решение о соответствии положений предполагаемого соглашения договорам, он должен располагать достаточной информацией о фактическом содержании этого соглашения.³³³

Со временем способность давать юридические заключения привела к принятию некоторых из наиболее важных решений, вынесенных Судом, часто касающихся основополагающих вопросов о природе самого правового порядка ЕС и его связи с другими правовыми режимами. Одним из примеров важной роли Суда и его мнения по поводу заключения международного соглашения является заключение Суда по поводу присоединения Европейского союза к Европейской конвенции по правам человека.³³⁴

В Суд ЕС обратилась Европейская комиссия для заключения Суда ЕС о присоединении ЕС к Европейской конвенции по правам человека (далее — ЕКПЧ). Центральный вопрос, на который должен был дать свое заключение Суд: сможет ли впоследствии ЕС выступать ответчиком в Суде по правам человека в случае, если нормы ЕС нарушают права человека. Этот вопрос носит противоречивый характер, так как согласно практике Суда и ДФЕС только Суд ЕС обладает исключительной компетенцией по толкованию норм права ЕС. Эта компетенция Суда является основополагающей в преюдициальных запросах к Суду. В своем заключении Суд отметил, что вопреки положениям учредительных договоров, которые регулируют различные внутренние судебные процедуры ЕС, статья 344 ДФЕС специально предназначена для сохранения исключительного характера процедуры урегулирования споров в пределах ЕС, и в частности юрисдикции Суда в этом отношении, и, таким образом, исключает любой предыдущий или последующий внешний контроль.³³⁵ Следовательно, тот факт, что государства-члены или ЕС могут подать иск в Европейский суд по правам человека, сам по себе может подорвать цели, заложенные в статье 344 ДФЕС, и, кроме того, противоречит самой природе права ЕС, которое требует, чтобы отношения между государствами-членами регулировались правом ЕС, за исключением, если того требует само законодательство ЕС или любой другой закон.³³⁶ При таких обстоятельствах только прямое исключение юрисдикции Европейского суда по правам человека в соответствии со статьей 33 ЕКПЧ в отношении споров между государствами-членами или между государствами-членами и ЕС в отношении применения ЕСПЧ в рамках *ratione materiae* права ЕС будет совместимо со статьей 344 ДФЕС.³³⁷

Заключение

Присоединяясь к Европейскому союзу, каждое государство-член обязуется признавать и разделять с другими членами ЕС ценности, закрепленные в статье 2 ДЕС.³³⁸ На основе этого положения реализуется принцип взаимного доверия между государствами-членами и их судами.³³⁹ Соблюдение верховенства права и независимости судебной системы особенно важно в рамках процедуры преюдициального запроса, цель которого — установление диалога между Судом ЕС и судами государства-члена для обеспечения согласованности и единообразия в толковании права ЕС, тем самым способствуя обеспечению действия и автономного порядка права ЕС.³⁴⁰ Суд ЕС постановил, что механизм преюдициального запроса может быть активирован только органом, ответственным за применение законодательства ЕС, которое, в частности, удовлетворяет критериям независимости.

Более того, ЕС основан на принципе верховенства права, что позволяет индивидуумам оспаривать законность его положений в Суде ЕС (в рамках иска об аннулировании нормативного акта ЕС).³⁴¹ Суд пояснил, что это обязанность государства-члена обеспечить, чтобы органы, такие как «суд и трибунал», входящие в судебную систему государства-члена, отвечали требованиям эффективной судебной защиты.³⁴² Само существование эффективного судебного

надзора, призванного обеспечить соблюдение норм ЕС, и является сущностью принципа верховенства права.³⁴³

7. Европейская система центральных банков

7.1. Цели и задачи ЕЦБ

Европейский центральный банк и центральные банки государств — членов ЕС образуют Европейскую систему центральных банков (далее — ЕСЦБ).³⁴⁴ Европейский центральный банк совместно с центральными банками государств — членов ЕС, чья национальная валюта евро, образуют Евросистему. Европейский центральный банк (далее — ЕЦБ) находится во Франкфурте-на-Майне в центре экономического и валютного союза.

ЕЦБ — один из самых «молодых» институтов ЕС. Он приобрел этот статус в 2009 г. после вступления в силу Лиссабонского договора.³⁴⁵ В отличие от других институтов ЕС, ЕЦБ обладает правосубъектностью.³⁴⁶ Основная задача ЕЦБ — это поддержание стабильности цен в зоне евро.³⁴⁷ Стабильность цен обеспечивается посредством проведения единой денежно-кредитной политики, к примеру, путем регулирования краткосрочных кредитных ставок.

ЕЦБ имеет исключительное право разрешать эмиссию банкнот евро в рамках ЕС. Только банкноты, выпущенные ЕЦБ и национальными центральными банками имеют статус законного платежного средства в рамках ЕС.³⁴⁸ Что касается монет евро, то они могут быть выпущены государствами-членами при условии одобрения ЕЦБ объема выпуска. Стоит отметить, что в ДФЕС предусмотрена возможность гармонизации номиналов и технических характеристик всех монет евро, находящихся в обращении. Меры по гармонизации может принять Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом и ЕЦБ.

Договор о функционировании ЕС не закрепляет определение стабильности цен. В 1998 г. Совет управляющих определил стабильность цен как годовой рост индекса потребительских цен для зоны евро ниже двух процентов, а в 2003 г. пояснил, что в целях обеспечения стабильности цен он стремится поддерживать уровень инфляции ниже, но близко к двум процентам в среднесрочной перспективе. Четкое определение понятия «стабильность цен» делает денежно-кредитную политику более прозрачной, обеспечивает четкий и измеримый критерий, по которому граждане ЕС могут привлечь к ответственности ЕЦБ, а также обеспечивает руководство для общественности для формирования ожидания будущих изменений цен.

Выбор определения именно ниже двух процентов неслучайный. Уровень инфляции ниже, но близкий к двум процентам, достаточно низок, чтобы экономика могла полностью воспользоваться преимуществами стабильности цен.

Центральный банк постоянно сталкивается с высоким уровнем неопределенности в отношении характера и размеров экономических потрясений. Эти непредвиденные потрясения обусловлены разными факторами, такими как изменение цен на нефть или технологические инновации. Соответствующая денежно-кредитная политика для поддержания стабильности цен зависит от различных обстоятельств. Например, соответствующий ответ денежно-кредитной политики на повышение цен на нефть будет отличаться от того, который требуется в случае снижения спроса. Еще один ответ будет необходим в зависимости от того, будет ли повышение цены на нефть временным или долгосрочным. Стратегия денежно-кредитной политики включает аналитическую основу для оценки всей соответствующей информации и анализа, необходимого для принятия решений в области денежно-кредитной политики.

В ЕС денежно-кредитная политика определяется на основании экономического и денежно-кредитного анализа. Во время экономического анализа оцениваются краткосрочные и среднесрочные факторы изменения цен. Основное внимание уделяется финансовым условиям экономики и динамике цен. На динамику цен в значительной степени влияет взаимодействие спроса и предложения на рынке товаров и услуг, а также условия производства. ЕЦБ регулярно проверяет, в частности, изменения в общем объеме производства, спрос и условия на рынке труда, широкий спектр ценовых показателей, фискальную политику и платежный баланс в зоне евро. Экономический анализ включает в себя тщательный анализ факторов, которые влияют на поведение экономических операторов и ценообразование.

Денежно-кредитный анализ в свою очередь фокусируется на более долгосрочном горизонте по сравнению с экономическим анализом. Анализ денежно-кредитной политики главным образом служит средством перекрестной проверки в средне- и долгосрочной перспективе краткосрочных и среднесрочных показателей денежно-кредитной политики, вытекающих из экономического анализа. Денежно-кредитный анализ состоит из подробного изучения изменений в денежно-кредитной сфере с целью оценки их последствий на инфляцию и экономический рост. Денежно-кредитный анализ проводится в ЕЦБ с использованием широкого набора инструментов, которые постоянно совершенствуются и расширяются.

В соответствии с частью второй статьи 127 ДФЕС к основным задачам ЕЦБС относится следующее: определение и осуществление денежно-кредитной политики ЕС; проведение валютных операций в силу положений статьи 219 ДЕС; хранение и управление официальными иностранными резервами государств-членов; способствование бесперебойной работе платежных систем.

Также в соответствии с частью шестой статьи 127 ДФЕС ЕЦБ способствует содействию беспрепятственному проведению политики компетентными органами в отношении пруденциального надзора за кредитными организациями и стабильности финансовой системы.

Наравне с основными задачами ЕЦБС также осуществляет консультативные функции. В соответствии с частью четвертой статьи 127 ДФЕС с ЕЦБ требуется консультироваться по вопросам любого предлагаемого акта ЕС, который относится к компетенции ЕЦБ. Также ЕЦБ может предоставлять мнения институтам, органам,

управлениям и учреждениям ЕС или органам власти государств-членов по вопросам, относящимся к его компетенции.

Для выполнения задач ЕЦБС ЕЦБ при содействии центральных банков государств — членов ЕС должен получать необходимую статистическую информацию либо от компетентных национальных органов, либо непосредственно от экономических агентов.³⁴⁹ Для выполнения поставленных целей ЕЦБ сотрудничает с институтами, органами, ведомствами или агентствами ЕС, а также компетентными органами государств — членов ЕС или третьих стран, а также с международными организациями.³⁵⁰ ЕЦБ вносит вклад в гармонизацию, где это необходимо, правил и практик, а также собирает, составляет и распространяет данные в областях, входящих в сферу его компетенции.³⁵¹ В соответствии со статьей 41 ДЕС Совет определяет круг физических и юридических лиц, подпадающих под требования отчетности, режима конфиденциальности, также устанавливает соответствующие положения для обеспечения их исполнения.³⁵²

В области **международного сотрудничества** ЕЦБ решает вопрос, каким образом ЕЦБС должна быть представлена. ЕЦБ и при условии его одобрения центральные банки государств-членов могут участвовать в международных валютных институтах.³⁵³ Участие в области международного сотрудничества должно быть произведено без ущерба статье 138 ДФЕС. ЕЦБ является ключевым институтом в международных экономических и финансовых делах. Он является центральным банком второй по величине экономики мира, зоны евро, и выпускает вторую, наиболее используемую международную валюту. ЕЦБ также находится в центре европейского банковского надзора, что делает его одним из крупнейших в мире банковских надзорных органов.

Зона евро тесно интегрирована в мировую экономику, поэтому ее процветание зависит от международной обстановки. В свою очередь, экономические события и политика в зоне евро могут повлиять на развитие третьих стран. Хорошее понимание мировой экономики и международной валютно-финансовой системы необходимы для разработки денежно-кредитной политики и обеспечения финансовой стабильности в зоне евро. С этой целью ЕЦБ отслеживает и анализирует мировые экономические и финансовые события, международную финансовую архитектуру и международную роль евро, участвует в международных институтах и форумах, занимающихся экономическими, финансовыми и валютными вопросами, а также поддерживает отношения с центральными банками по всему миру для обмена мнениями и опытом и разъяснения своей политики.

ЕЦБ сотрудничает на международном уровне при выполнении задач, возложенных на Евросистему и Единый контрольный механизм. Это сотрудничество включает в себя формулирование и представление политической позиции в областях своей компетенции; обмен информацией и мнениями и оценку экономического развития с другими политиками в многосторонних организациях и форумах, а также на двусторонней основе взаимодействие с международными институтами по мониторингу зоны евро и денежно-кредитной политики ЕЦБ, такими как Международный валютный фонд и Организация экономического сотрудничества и развития; участвует в международных усилиях

по разработке правил и наилучшей практики для повышения финансовой стабильности, а также эффективности и прозрачности политики Международного сотрудничества, является добровольным и необязательным, поэтому оно не затрагивает внутренний мандат и независимость ЕЦБ.

В исключительных обстоятельствах ЕЦБ может координировать свои действия с действиями центральных банков за пределами зоны евро, как это произошло во время мирового финансового кризиса. ЕЦБ имеет статус постоянного наблюдателя в МВФ. Он может участвовать в заседаниях Исполнительного совета МВФ по конкретным темам и вопросам, относящимся к мандату ЕЦБ. В составе делегации ЕС ЕЦБ участвует во встречах министров финансов G20 и управляющих центральных банков, а также их подструктур. Он также принимает участие в совещаниях министров финансов G7 и управляющих центральных банков. ЕЦБ является членом и акционером Банка международных расчетов. Он участвует в руководящих и надзорных органах БМР, а также во всех комитетах и рабочих группах на базе этого учреждения, в том числе: Базельский комитет по банковскому надзору; Комитет по платежам и рыночной инфраструктуре; Комитет по глобальной финансовой системе; Комитет по рынкам. ЕЦБ участвует в ряде комитетов и рабочих групп ОЭСР, где он выступает в качестве отдельного члена делегации ЕС наряду с Европейской комиссией. ЕЦБ участвует в Совете по финансовой стабильности и ряде его подструктур.

ЕЦБ поддерживает отношения с центральными банками стран с развитой и развивающейся рыночной экономикой за пределами ЕС. Обмен мнениями и информацией позволяет ЕЦБ лучше понять внешнюю среду зоны евро и объяснить свою политику. ЕЦБ контролирует и анализирует широкий спектр международных экономических, финансовых и валютных вопросов, имеющих отношение к выполнению его мандата. Это включает мониторинг и анализ экономических условий и циклических изменений в мировой экономике и соответствующей политики в третьих странах; подготовку макроэкономических прогнозов и проведение моделирования и анализа сценариев; мониторинг международной роли евро; анализ вопросов, связанных с международной финансовой архитектурой и другими актуальными для политики вопросами.

7.2. Основные принципы работы ЕЦБ

7.2.1. Независимость

В соответствии со статьей 130 ДФЕС «при осуществлении полномочий, выполнении задач и обязанностей, возложенных на ЕЦБ Договорами ЕС и его Уставом, ни ЕЦБ, ни центральные банки государств-членов, ни какой-либо член принимающих решения органов не должны запрашивать или получать инструкции от учреждений, органов, ведомств или агентов ЕС, любого правительства государства-члена или любого другого органа». Таким образом гарантируется независимость ЕЦБ. Институты, органы, бюро или агентства ЕС и правительства государств — членов ЕС обязуются уважать этот принцип и, следовательно, должны оказывать влияние на членов органов, принимающих решения в ЕЦБ, или на

органы национальных центральных банков при выполнении поставленных перед ними задач.³⁵⁴ Данное положение отражает в полной мере принцип автономности институтов ЕС. Более того, у ЕЦБ есть свой бюджет. Его капитал состоит из национальных банков государств-членов зоны евро.

Гарантии независимости ЕЦБ также предусмотрены процедурой избрания членов руководящих органов. Члены Исполнительного совета не могут быть назначены повторно. Управляющие национальных центральных банков имеют минимальный срок полномочий (пять лет). Члены Исполнительного совета ЕЦБ назначаются на невозобновляемый срок полномочий — восемь лет. Члены Управляющего совета и Исполнительного совета могут быть отстранены от должности только в случае недееспособности или серьезного проступка. ЕЦБ запрещено предоставлять кредиты органам ЕС или организациям государств-членов, принадлежащих к государственному сектору. Все эти гарантии дополнительно защищают ЕЦБ от любого влияния со стороны государственных органов.

Таким образом, Евросистема является функционально независимой. ЕЦБ имеет в своем распоряжении все инструменты и компетенции, необходимые для проведения эффективной денежно-кредитной политики, и уполномочен самостоятельно решать, как и когда их использовать. ЕЦБ имеет право принимать обязательные правила в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач ЕЦБ, и в некоторых других случаях, как это предусмотрено в конкретных актах Совета ЕС.

7.2.2. Подотчетность и прозрачность

Под подотчетностью центрального банка следует понимать юридическое и политическое обязательство независимого центрального банка объяснять и обосновывать свои решения перед гражданами и их избранными представителями. Подотчетность является необходимым компонентом обеспечения этой независимости. Она является фундаментальным аспектом делегирования независимым органам в демократических обществах. ЕЦБ является независимым учреждением, которое может по своему усмотрению использовать свои инструменты по мере необходимости для выполнения своих задач и выполнения своего мандата. Однако независимость не означает, что ЕЦБ может действовать совершенно беспрепятственно. Для привлечения к ответственности институции, которой делегируются полномочия, мандат должен быть четко изложен. В случае ЕЦБ его мандат определен в ДФЕС.

В соответствии с ДФЕС ЕЦБ подотчетен Европейскому парламенту как представительству граждан ЕС, а также Совету ЕС, который представляет правительства государств-членов. Согласно части третьей статьи 284 ДФЕС ЕЦБ направляет ежегодный отчет о своей деятельности и о проводимой денежно-кредитной политике за предыдущий и текущий год в Европейский парламент, Совет и Комиссию, а также в Европейский совет. Президент ЕЦБ должен представить этот отчет Совету и Европейскому парламенту, который может провести общие дебаты на основе полученной информации. Президент ЕЦБ и другие члены Исполнительного совета могут, по просьбе Европейского парламента

или по собственной инициативе, быть заслушаны компетентными комитетами Европейского парламента. Органы ЕЦБ несут коллективную ответственность на уровне ЕС за решения, которые они принимают в соответствии с мандатом ЕЦБ. Представители национальных банков, которые посещают заседания Совета управляющих, не представляют интересы государств-членов, а представляют интересы всей зоны евро.

Со временем ЕЦБ разработал прочную и всеобъемлющую систему подотчетности, которая выходит за рамки требований, установленных ДФЕС. В частности, президент ЕЦБ участвует в ежеквартальных слушаниях Комитета по экономическим и валютным вопросам Европейского парламента. Другие члены Исполнительного комитета также участвуют в слушаниях этого комитета, чтобы объяснить мотивы и решения ЕЦБ по конкретным темам. На веб-сайте ЕЦБ производятся веб-трансляции слушаний, где любое заинтересованное лицо может познакомиться с информацией. У членов Европейского парламента существует возможность задать письменный вопрос ЕЦБ.

Коммуникация и прозрачность являются важными аспектами подотчетности ЕЦБ. Через различные каналы ЕЦБ предоставляет широкой общественности всю необходимую информацию о своей стратегии и решениях. Среди прочего ЕЦБ проводит пресс-конференции сразу после заседаний Совета управляющих по денежно-кредитной политике.

Более того, основываясь на части четвертой статьи 284 ДФЕС, восемь раз в год ЕЦБ публикует свой экономический бюллетень, в котором освещаются основные экономические, финансовые и денежно-кредитные события, которые легли в основу решений Совета управляющих. Также он публикует каждую неделю консолидированный финансовый отчет Евросистемы, в котором содержится информация об операциях в области денежно-кредитной политики, операциях с иностранной валютой и инвестиционной деятельности. ЕЦБ стал первым крупным центральным банком, который организовал регулярные пресс-конференции после каждого заседания по денежно-кредитной политике.³⁵⁵

После кризиса 2007–2008 гг. практика подотчетности ЕЦБ претерпели изменения. Как и другие центральные банки, ЕЦБ принял ряд мер денежно-кредитной политики для сохранения стабильности цен, что способствовало восстановлению экономики зоны евро. ЕЦБ также взял на себя новые задачи в качестве микро- и макропруденциального надзорного органа и был призван предоставить свой опыт в программах финансовой помощи наряду с Международным валютным фондом и Европейской комиссией. Несмотря на создание конкретных механизмов подотчетности для своих новых задач в качестве банковского надзорного органа, неизменные рамки Договора, регулирующие подотчетность, привели к тому, что сформировалось мнение, будто подотчетность ЕЦБ не приспособилась к новой политической среде.

Кризис поставил под вопрос ответственность ЕЦБ по двум основным направлениям. Первый затронул все основные центральные банки. С кризисом проверка денежно-кредитной политики стала более сложной из-за исключительных экономических обстоятельств и применения нестандартных мер. Второй однозначно повлиял на ЕЦБ, поскольку он возник в результате эволюции институциональных рамок Экономического и валютного союза в ответ на кризис.

Кризис и принятие нестандартных мер поставил под угрозу ответственность центральных банков, усложнив контроль над денежно-кредитной политикой.³⁵⁶

Стоит отметить, что ЕЦБ является центральным банком для 19 государств-членов и как институт ЕС его следует понимать на еще большем количестве языков. При этом в каждой стране ожидания граждан разные, что создает сложности при проведении единой политики. Растущая сложность также представляла проблему с точки зрения подотчетности не только перед ЕЦБ, но и перед другими центральными банками в странах с развитой экономикой, где некоторые люди открыто ставили под сомнение баланс между независимостью и подотчетностью.³⁵⁷ Вторая проблема связана с европейским институциональным контекстом и новыми задачами, поставленными перед ЕЦБ. В рамках реформы управления во время кризиса ЕЦБ был поручен ряд новых функций, выходящих за рамки его традиционной роли центрального банка. Среди прочего ЕЦБ получил ответственность за микропруденциальный надзор за банковской системой еврозоны с созданием Единого надзорного механизма в 2014 г. С вступлением в силу Регламента ЕЦБ также получил макропруденциальные инструменты борьбы с появлением возможных системных рисков в финансовой системе. Кроме того, с 2010 г. ЕЦБ осуществляет консультативную функцию в программах финансовой помощи ЕС, действуя в связке с Европейской комиссией. Впоследствии эта роль была кодифицирована в двухкомпонентной инструкции.³⁵⁸

Опираясь на положения ДФЕС, ЕЦБ отреагировал на вызовы кризиса, усилив свою практику подотчетности с точки зрения частоты, формата и содержания, а также с точки зрения взаимодействия с другими заинтересованными сторонами. Правовая база была достаточно гибкой, чтобы учесть возросшую потребность ЕЦБ в объяснении и обосновании своей политики перед Европейским парламентом. Это было вызвано не только внешними требованиями, так как в интересах самого ЕЦБ — предоставить общественности и рынкам всесторонний анализ экономической ситуации и решений в области денежно-кредитной политики, чтобы повысить предсказуемость и достоверность денежно-кредитной политики ЕЦБ.³⁵⁹

Частота взаимодействия между ЕЦБ и Европейским парламентом значительно возросла во время кризиса, поскольку регулярные слушания в Европейском парламенте были дополнены специальными слушаниями. Ежеквартальные слушания в ЕКОН оставались краеугольным камнем в отношениях между ЕЦБ и Европейским парламентом. Тем не менее, поскольку парламентские правила регулируют количество и сроки устных вопросов членов Европейского парламента президенту ЕЦБ, для усиления частоты взаимодействия между ЕЦБ и Европейским парламентом использовались другие инструменты. Основываясь на части третьей статьи 284 ДФЕС, представители ЕЦБ были приглашены на многочисленные дополнительные обмены информацией во время кризиса. Это включало внеочередное слушание в ЕЦБ президента ЕЦБ по кризису в августе 2011 г., а также закрытый обмен мнениями с президентом ЕЦБ по докладу «На пути к подлинному экономическому и валютному союзу» в 2012 г. Кроме того, члены Исполнительного совета участвовали в серии встреч, организованных Европейским парламентом, вместе с членами национальных парламентов.

Количество письменных вопросов, адресованных в ЕЦБ от членов Европейского парламента, значительно увеличилось за последние два законодательных срока. Наконец, следует отметить, что существенное количество письменных вопросов было направлено небольшими политическими группами, что частично компенсирует ограниченное количество устных вопросов, которые они могут задавать во время регулярных слушаний. Это говорит о том, что отправка письменных вопросов играет дополнительную роль для регулярных слушаний, тем самым расширяя каналы для реализации обязательств ЕЦБ по подотчетности.

Резолюция Европейского парламента о годовом отчете ЕЦБ также все чаще используется для направления замечаний в ЕЦБ. Хотя по инициативе Европейского парламента отчет о деятельности ЕЦБ является парламентским инструментом с 1999 г., увеличение числа поправок, предложенных членами Европейского парламента, свидетельствует о том, что он становится все более важным с их точки зрения. В 2017 г. число поправок, внесенных в отчет по собственной инициативе Годового отчета ЕЦБ за 2016 г., составило 568 по сравнению с 269 в предыдущем отчетном году. Разница еще более значительна при сравнении количества поправок до кризиса 2010 г. с числом предоставленных к отчетам по собственной инициативе с 2005 по 2009 г. меньше, чем количество поправок, предоставленных к отчетам только за 2010 и 2011 гг. Эти данные показывают, что ежегодный отчет ЕЦБ приобретает все большую актуальность среди членов Европейского парламента как эффективный канал подотчетности.

В 2016 г. ЕЦБ начал публиковать свои отзывы о резолюции Европейского парламента в отношении годового отчета ЕЦБ.³⁶⁰ Каждый год Европейский парламент проводит пленарное заседание, на котором он обсуждает и голосует по резолюции по годовому отчету ЕЦБ за предыдущий год. В отчет на запрос Европейского парламента ЕЦБ начал обнародовать свои отзывы о таких резолюциях. Эта практика обеспечивает дополнительный канал — помимо требований Договора — для Европейского парламента, чтобы привлечь к ответственности ЕЦБ. Фактически обратная связь позволяет членам Европейского парламента получить дополнительную информацию о позиции ЕЦБ по ряду вопросов политики, что еще больше повышает качество обмена между двумя учреждениями. Например, в отзывах о вкладе, представленном Европейским парламентом в качестве части его резолюции о годовом отчете ЕЦБ за 2015 г., ЕЦБ заявил, что Совет управляющих утвердил новые принципы с учетом практики прозрачности Европейского парламента, Совета и Комиссии. В результате Европейский парламент теперь информирован и приглашен для участия в общественных консультациях по правилам ЕЦБ, касающимся европейской статистики.³⁶¹

Европейский парламент улучшил использование экспертных рекомендаций при подготовке к слушаниям с Президентом ЕЦБ. Отсутствие в Европейском парламенте экспертных знаний по техническим, экономическим и финансовым вопросам было определено в качестве возможного фактора, ослабляющего усилия Европейского парламента по контролю.³⁶² С 1999 г. перед каждым заседанием по валютному диалогу комитет ЕКОН запрашивает информационные документы от группы экспертов, которые дают членам Европейского парламента техническую

информацию по актуальным темам. Утверждалось, что члены Европейского парламента оказались более успешными в оказании влияния на денежно-кредитную политику, когда они основывали свои выводы на мнении экспертов.³⁶³ Таким образом, члены Европейского парламента все больше полагаются на экспертную оценку в этой области.

Повышенная заинтересованность в привлечении к ответственности ЕЦБ в первую очередь повлияла на взаимодействие ЕЦБ с Европейским парламентом, но другие институты и участники ЕС также сыграли важную роль в обеспечении сдержек и противовесов. Подотчетность ЕЦБ встроена в сеть взаимодействия с другими институтами, которая усиливает в период кризиса.³⁶⁴ Например, Суд ЕС стал более активно участвовать в судебном контроле действий ЕЦБ в последние годы.³⁶⁵ Решения Суда имеют далеко идущие последствия, поскольку отдельные лица могут оспаривать поведение ЕЦБ, требуя возмещения убытков, а также прося Суд отменить решения ЕЦБ по причине незаконности.³⁶⁶ Европейский омбудсмен является еще одним институтом, который играет свою роль, поскольку он может участвовать в вопросах прозрачности и надлежащего управления. Операционная эффективность управления ЕЦБ рассматривается Европейской аудиторской палатой в соответствии со статьей 27 Устава ЕСЦБ. Другие соответствующие учреждения включают Европейское бюро по борьбе с мошенничеством, которое уполномочено проводить административные расследования в рамках ЕЦБ в целях борьбы с мошенничеством, коррупцией и другой незаконной деятельностью, и Европейский супервизор по защите данных, который контролирует и обеспечивает соблюдение с законодательством о защите данных в операциях обработки данных ЕЦБ. Кроме того, другие организации гражданского общества внесли свой вклад в обсуждение подотчетности. Например, ЕЦБ приветствовал дебаты, вызванные публикацией отчета Transparency International о подотчетности и прозрачности ЕЦБ³⁶⁷, поскольку он предоставил возможность для открытого и сбалансированного диалога с неправительственными организациями.

7.2.3. Корпоративное управление

Помимо органов, принимающих решения, корпоративное управление ЕЦБ включает в себя Комитет по аудиту и ряд уровней внешнего и внутреннего контроля.

Комитет по аудиту — для дальнейшего укрепления корпоративного управления ЕЦБ и Евросистемы Комитет по аудиту высокого уровня оказывает помощь Совету управляющих в отношении его обязанностей по обеспечению целостности финансовой информации, надзору за внутренним контролем, соблюдению применимых законов, правил и кодексов поведения и выполнением аудиторских функций, как указано в мандате Комитета по аудиту. Комитет по аудиту помогает Совету управляющих в выполнении его обязанностей по выполнению задач и мероприятий ЕЦБ в соответствии с Уставом ЕСЦБ и Положением Регламент 1, предоставляя рекомендации и/или заключения по следующим вопросам: а) целостность финансовой информации; б) надзор за внутренним контролем; в) соблюдение применимых законов, правил и кодексов поведения; г) выполнение аудиторских функций.

Основная задача Комитета по аудиту — это оценка эффективности процессов, лежащих в основе составления финансовой отчетности ЕЦБ, и общей адекватности соответствующего обнародования информации. Для этого Комитет по аудиту проверяет годовые финансовые отчеты до их утверждения Советом управляющих; обсуждает с внешними и внутренними аудиторами и руководством ЕЦБ соответствующие аудиторские отчеты, а также любые трудности, возникшие в ходе аудиторской работы, и/или любые существенные разногласия с руководством. Он может получать от внешнего аудитора заключение, подтверждающее, что финансовая отчетность составлена в соответствии с утвержденными правилами бухгалтерского учета и должным образом проверена. Комитет консультирует Совет управляющих по вопросам утверждения финансовых отчетов. Кроме того, Комитет по аудиту должен рассмотреть любые существенные вопросы бухгалтерского учета/ финансовой отчетности Евросистемы, которые могут оказать влияние на финансовую отчетность ЕЦБ.³⁶⁸

Комитет по аудиту обладает широким спектром полномочий для реализации своих задач. В частности, Комитет имеет неограниченный доступ к членам руководства и персоналу, а также к любым документам и информации, которые он считает необходимым для выполнения своих обязанностей, перечисленных в его мандате. Комитет по аудиту может проводить закрытые заседания без присутствия членов Исполнительного совета ЕЦБ с руководителем службы внутреннего аудита и с внешним аудитором ЕЦБ — либо по собственной инициативе, либо по запросу руководителя службы внутреннего аудита или внешнего аудитора ЕЦБ. Кроме того, Комитет по аудиту проводит регулярные встречи с руководителями функции по управлению операционными и финансовыми рисками и, в зависимости от обстоятельств, с Генеральным юрисконсультантом и Главным сотрудником по соблюдению и управлению или любым другим членом управления, с которым он сочтет необходимым встретиться, чтобы выполнять свои обязанности. Комитет по аудиту должен систематически получать исполнительные резюме отчетов по аудиту, полные отчеты предоставляются по запросу. Кроме того, Комитет по аудиту получает одновременно с передачей их Совету управляющих: (1) ежегодное аудиторское заключение по финансовым отчетам ЕЦБ; (2) письмо руководства внешнего ревизора ЕЦБ вместе с ответом Исполнительного совета; (3) предварительный отчет о наблюдениях Европейской аудиторской палаты вместе с ответом Исполнительного совета; (4) предварительную копию публичного отчета ЕЦБ до его публикации. Помимо этого, Комитет по аудиту должен получать отчеты, затрагивающие важные, связанные с контролем вопросы финансового и/или операционного риска, а также общие отчеты по вопросам соблюдения применимых законов, правил и кодексов поведения и/или конкретные отчеты по крупным случаям несоблюдения.³⁶⁹

Комитет по аудиту ежегодно отчитывается перед Советом управляющих о проделанной им работе за предыдущий год. При этом Комитет по аудиту должен предоставить Совету управляющих свою оценку эффективности общих механизмов контроля и при необходимости сформулировать свои рекомендации. Кроме того, Комитет по аудиту должен отчитываться перед Советом управляющих всякий раз, когда он считает это целесообразным и/или обязательным для выполнения своих обязанностей.³⁷⁰

Комитет по аудиту состоит из шести членов. В состав Комитета входят вице-президент ЕЦБ, два старших управляющих национальных банков зоны евро и три внешних члена, выбранные из числа высокопоставленных чиновников с опытом работы в центральном банке, банковском надзоре и/или финансовых вопросах, а также из числа признанных экспертов их академических кругов. За исключением вице-президента ЕЦБ, который должен быть членом Комитета по аудиту *ex officio*, другие члены назначаются Советом управляющих сроком на три года с возможностью продления один раз. Комитет по аудиту избирает председателя из числа своих членов (при этом вице-президент ЕЦБ не имеет права быть выбранным председателем). Внешние члены Комитета по аудиту имеют право на получение ежегодного вознаграждения и суточных за каждый день заседаний Комитета. Вознаграждение устанавливается Советом управляющих.³⁷¹

Члены Комитета не должны разглашать несанкционированным лицам какую-либо информацию конфиденциального характера, которая становится им известной при исполнении ими своих обязанностей. В целом при выполнении своих обязанностей члены Комитета по аудиту должны соблюдать принципы, изложенные в этических принципах ЕЦБ, в которых четко указана ответственность членов за сохранение целостности и репутации Евросистемы.

При выполнении своих обязанностей по данному мандату члены Комитета по аудиту действуют независимо. Любой участник должен воздерживаться от участия в обсуждениях в случаях предполагаемого или потенциального конфликта интересов. Комитет по аудиту имеет консультативные и надзорные обязанности в соответствии с мандатом. Комитет по аудиту не обязан проводить аудиторские проверки или проверки бухгалтерского учета для обеспечения полноты и точности финансовой отчетности и раскрытия информации Банка. Это обязанности руководства и внешнего аудитора. Кроме того, Комитет по аудиту не участвует в деятельности, связанной с разработкой денежно-кредитной политики или надзором за кредитными организациями.³⁷²

Комитет по аудиту собирается не реже четырех раз в год. Председатель может созвать дополнительные заседания, если того требуют обстоятельства. Ожидается, что все члены Комитета будут присутствовать на каждом заседании лично. Как правило, руководитель службы внутреннего аудита приглашается для участия в заседаниях.

Комитет внутренних аудиторов — Комитет в соответствии с Уставом ЕСЦБ и Единого надзорного механизма помогает в достижении целей Евросистемы, предоставляя независимые, объективные гарантии и консультационные услуги, призванные повысить ценность и эффективность задач и мероприятий Евросистемы и ЕЦБ. Комитет внутренних аудиторов подотчетен директивным органам ЕЦБ и отвечает за подготовку и реализацию плана аудита Евросистемы. Более того, он определяет общие стандарты аудиторской работы в Евросистеме и ЕСЦБ.

Внешние контрольные механизмы — Устав ЕСЦБ предусматривает два уровня: (1) внешний аудит и (2) Европейская счетная палата. Во время внешнего аудита проводится проверка годовой отчетности ЕЦБ согласно статье 27.1 Устава ЕСЦБ. В свою очередь Европейская счетная палата изучает операционную эффективность управления ЕЦБ.³⁷³ Аудиторские отчеты внешних аудиторов публикуются как

часть годового отчета ЕЦБ. Внешний аудит согласно статье 27.1 Устава ЕЦБ должен проводиться только независимыми аудиторами или аудиторскими фирмами, одобренными в соответствии с применимыми профессиональными правилами государства — члена ЕС. Государства-члены должны утвердить список аудиторов физических или юридических лиц, которые удовлетворяют формальным условиям, таким как хорошая репутация, образовательная квалификация, профессиональная компетентность, теоретические знания и практическое обучение. Утвержденные аудиторы или аудиторские фирмы должны быть зарегистрированы в государственном реестре. Все аудиторы и аудиторские фирмы должны быть предметом системы независимого обеспечения качества.³⁷⁴

Каждый центральный банк Евросистемы несет ответственность за проведение процедуры закупок для выбора своих аудиторов или аудиторских фирм, которая обеспечивает равное, недискриминационное и прозрачное отношение к аудиторам. Процедура закупок для выбора аудиторов или аудиторских фирм должна проводиться не реже одного раза в семь лет. Их назначение должно произойти после их одобрения Советом ЕС в соответствии с рекомендацией Совета управляющих ЕЦБ. В случае, когда Советом ЕС были утверждены несколько аудиторов для одного и того же центрального банка, этот центральный банк не имеет права самостоятельно определять рейтинг аудитора. Совет управляющих должен быть проинформирован о любых изменениях в рейтинге аудиторов и их причинах.

Центральные банки Евросистемы должны ежегодно проверять, что аудитор или аудиторская компания, проводящая внешний аудит, независима от проверенного центрального банка Евросистемы, в частности, что она не предоставляет какие-либо неаудиторские услуги центральному банку Евросистемы и никоим образом не участвует в принятии управленческих решений центрального банка Евросистемы. Аудитору не должно быть разрешено занимать ключевую руководящую должность в центральном банке Евросистемы до тех пор, пока не пройдет период не менее двух лет с тех пор, как он/она ушли в отставку с должности аудитора из команды внешней аудиторской компании.

Внутренние контрольные механизмы — внутренним контрольным механизмом служит Управление внутреннего аудита. Оно функционирует под прямой ответственностью Исполнительного совета. Мандат внутреннего аудита определен в Уставе аудита ЕЦБ. Исполнительный совет несет общую ответственность за надзор за управлением рисками ЕЦБ. Кроме того, структура внутреннего контроля ЕЦБ основана на трехуровневом функциональном подходе, при котором каждое организационное подразделение (секция, отдел, директорат или генеральный директорат) несет основную ответственность за управление собственными рисками, а также за обеспечение эффективности его деятельности. Области ЕЦБ, такие как управление операционными рисками, управление финансовыми рисками и управление по соблюдению и управлению, выполняют роль второго уровня контроля, стимулируя и поддерживая внедрение сдержек и противовесов в организации. Область внутреннего аудита ЕЦБ представляет собой третий уровень контроля, который обеспечивает независимые и объективные консультационные услуги, которые призваны повысить ценность и улучшить деятельность ЕЦБ. Кроме того, Комитет по аудиту ЕЦБ еще более укрепляет контрольные уровни и

корпоративное управление ЕЦБ. Как институт Европейского союза, ЕЦБ поручено выполнять задачи, служащие общественным интересам. Этические рамки ЕЦБ устанавливают этические правила и руководящие принципы для обеспечения наивысшего уровня четности, компетентности, эффективности и прозрачности при выполнении задач. Соблюдение этих принципов является ключевым элементом доверия к ЕЦБ и имеет важное значение для обеспечения доверия граждан Европы к управлению деятельности ЕЦБ. Этические рамки ЕЦБ для сотрудников, содержащиеся в Правилах о персонале, были изменены 3 декабря 2014 г., и в то же время был утвержден Кодекс поведения членов Наблюдательного совета ЕЦБ. Единый кодекс поведения для всех лиц, принимающих решения ЕЦБ, и должностных лиц высокого уровня вступил в силу с 1 января 2019 г.

7.2.4. Этические нормы поведения

В ЕЦБ действует свод правил по этическому поведению членов Управляющего и Исполнительного совета и для всех сотрудников ЕЦБ. Эти правила позволяют регулировать и обеспечивать независимость данного института.

Этические нормы для Управляющего и Исполнительного совета

Члены и их заместители Управляющего и Исполнительного совета должны исполнять свои обязанности и нести ответственность в строгом соответствии с ДЕС и ДФЕС, Уставом ЕСЦБ и ЕЦБ, Регламентом Совета 1024/2013, Правилами процедуры ЕЦБ и Правилами процедуры Наблюдательного совета ЕЦБ. При этом на них возлагаются самые высокие стандарты этического поведения и честности. Ожидается, что члены двух советов будут действовать честно, независимо, беспристрастно, по своему усмотрению и без учета личных интересов. Они должны помнить о важности своих обязанностей и ответственности, учитывать публичный характер своих функций и вести себя таким образом, который стимулирует этическое поведение в Евросистеме и ЕСЦБ, а главное — укрепляет общественное доверие к ЕЦБ.

Члены и их заместители не должны раскрывать какую-либо информацию, на которую распространяется обязательство о соблюдении профессиональной тайны при исполнении своих обязанностей и обязанностей, которые не были обнародованы и недоступны для общественности (конфиденциальная информация), кроме как преднамеренно как часть согласованной коммуникации стратегии ЕЦБ. В частности, они не должны разглашать конфиденциальную информацию в публичных выступлениях или заявлениях в средствах массовой информации и должны обращаться с такой информацией в соответствии с согласованными внутренними правилами обращения с конфиденциальной информацией ЕСЦБ. На членов и их заместителей распространяются требования профессиональной секретности в соответствии с правом ЕС даже после того, как их обязанности и ответственность за выполнение ЕЦБ будут прекращены.³⁷⁵

Члены ЕЦБ должны гарантировать, что любая деятельность, независимо от того, оплачивается она или нет, не оказывает негативного влияния на их обязательства и не наносит ущерба репутации ЕЦБ. Члены ЕЦБ могут осуществлять частную деятельность в государственных или международных организациях или

некоммерческих организациях, а также преподавательскую и научную деятельность при условии, что они не связаны с конфликтом интересов, например, действиями, связанными с контролируруемыми организациями или партнерами Евросистемы в денежно-кредитной политике или валютных операциях. В случае частной деятельности члены Исполнительного совета должны получить прямое одобрение Совета управляющих.³⁷⁶

Членам ЕЦБ позволяется принимать вознаграждение и возмещение расходов за их частную деятельность при условии, что такое вознаграждение и расходы соразмерны выполненной работе и остаются в пределах обычного. Члены ЕЦБ обязаны воздерживаться или отказываться от внешней деятельности, которая препятствует их независимости. Поддерживая открытый, прозрачный и регулярный диалог с представленными ассоциациями и гражданским обществом, как того требует Договор о ЕС, члены ЕЦБ должны всегда, и в особенности при взаимодействии с заинтересованными группами, учитывать свою независимость, свою профессиональную тайну, обязательства и основные принципы.

Каждый член ЕЦБ должен ежегодно представлять Комитету по этике для оценки и дальнейшего представления Президенту подписанную декларацию интересов, которая должна включать информацию о предыдущей профессиональной деятельности члена, частной деятельности, внешней деятельности и финансовых интересах, а также о прибыльной профессиональной деятельности их супруга или партнера, которая может вызвать обеспокоенность в связи с конфликтом интересов.³⁷⁷

Члены ЕЦБ, учитывая свои обязательства уважать принцип независимости и избежание конфликтов интересов, могут принимать приглашения на широко посещаемые мероприятия, такие как конференции, приемы или культурные мероприятия, если их участие не противоречит интересам ЕЦБ, и соблюдать особую осторожность в отношении индивидуальных приглашений. Члены не должны принимать приглашения или платежи, которые не соответствуют этим правилам, и должны соответствующим образом информировать своих коллег. Члены не могут принимать оплату расходов на проезд или проживание организаторами мероприятий. Любые взносы, которые могут быть приняты членами за лекции и выступления, проводимые в их официальном качестве, должны использоваться ЕЦБ в благотворительных целях. Если это соответствует международно принятому обычаю, эти положения применяются в равной степени к сопровождающим супругам и партнерам членов ЕЦБ в отношении приглашений, направленных им.³⁷⁸

Члены ЕЦБ не должны использовать конфиденциальную информацию в своих собственных интересах или в интересах третьих лиц, в том числе при проведении частных финансовых операций и независимо от того, осуществляются ли такие операции непосредственно или через третье лицо, на свой страх и риск и по своему усмотрению. Рекомендуются, чтобы члены управляли своими инвестициями одним или несколькими признанными управляющими портфелями, которые имеют полное право распоряжаться активами, выходящими за рамки тех, которые требуются для обычного, личного и семейного использования. Члены ЕЦБ должны соблюдать материальные правила о частных финансовых операциях, которые применяются в любой момент. Члены Исполнительного совета, Председатель

Наблюдательного совета и представители ЕЦБ в Наблюдательном совете также должны быть подвергнуты процедурам отчетности и мониторинга соответствия в отношении их частных финансовых операций.

Этические нормы для сотрудников

Поведение сотрудников не должно ни подрывать их профессиональную независимость и беспристрастность, ни наносить ущерб репутации ЕЦБ. Они должны уважать общие ценности ЕЦБ и вести себя в своей профессиональной жизни таким образом, чтобы соответствовать характеру ЕЦБ как европейского института. Интересно отметить, что этические правила ЕЦБ также налагают обязательство по этичному поведению и в личной жизни. Они должны выполнять свои обязанности добросовестно, честно и без учета личных интересов или национальных интересов.

Сотрудники должны избегать ситуаций, которые приводят или могут восприниматься как вызывающие конфликты интересов, в том числе возникающие в результате профессиональной деятельности. Они должны придерживаться самых высоких стандартов профессиональной этики и действовать с лояльностью в ЕС и ЕЦБ. Сотрудники обязаны соблюдать правила ЕЦБ в отношении частных финансовых операций и придерживаться правил ЕЦБ о достоинстве на работе. Члены персонала должны оставаться связанными этими обязательствами, находясь в отпуске.³⁷⁹ С учетом статьи 37 Устава ЕСЦБ и ЕЦБ сотрудники обязаны воздерживаться, даже после прекращения своих обязанностей, от несанкционированного разглашения любой информации, полученной ими во время исполнения своих обязанностей, если только эта информация не была обнародована.³⁸⁰

Члены персонала не должны без предварительного разрешения Исполнительного совета раскрывать ни на каких основаниях в ходе любого административного или судебного разбирательства информацию, о которой им известно в силу их профессиональных обязанностей. ЕЦБ санкционирует раскрытие такой информации, если такое раскрытие соответствует интересам ЕЦБ и если отказ от раскрытия информации может повлечь за собой уголовные последствия для соответствующего сотрудника. Разрешение на раскрытие информации не требуется, если один из сотрудников вызван для дачи показаний в Суде ЕС в ходе разбирательства между ЕЦБ и нынешним или бывшим сотрудником.³⁸¹

Некоторые сотрудники, которые намереваются заняться новой профессиональной деятельностью после окончания работы в ЕЦБ, должны в течение определенного периода воздержаться от профессиональной деятельности, которая может привести к конфликту интересов с ЕЦБ.³⁸² Сотрудникам, которым по окончании работы в ЕЦБ запрещается заниматься определенной профессиональной деятельностью и которые не могут найти подходящую альтернативу их профессиональной деятельности и, как следствие, являются безработными, имеют право на льготы в течение срока действия запрета на осуществление деятельности и до тех пор, пока они остаются безработными: специальное ежемесячное пособие, равное 80 процентам последней базовой заработной платы за первый год, 60 процентам последней базовой заработной платы за

последующий год; домашнее и детское пособие; покрытие в рамках медицинской схемы ЕЦЮ и схемы страхования от несчастных случаев. Вышеуказанные пособия заменяют пособия по безработице и дополняют любые другие пособия такого же характера, предоставляемые из других источников, включая пособие по безработице. Члены персонала обязаны объявлять такие льготы, которые должны быть вычтены из тех, которые выплачиваются ЕЦБ. Вышеуказанные пособия не выплачиваются сотрудникам при выходе на пенсию.³⁸³

Сотрудники ЕЦБ должны избегать конфликта интересов при выполнении своих профессиональных обязанностей. Конфликт интересов означает ситуацию, когда сотрудники имеют личные интересы, которые могут повлиять или, по-видимому, повлияли на беспристрастное и объективное выполнение своих профессиональных обязанностей. Личные интересы означают любую выгоду или потенциальную выгоду, финансовую или нефинансовую, для сотрудников, членов их семей, других родственников или круга друзей и близких знакомых. Сотрудники, которые осознают наличие конфликта интересов при выполнении своих профессиональных обязанностей, должны немедленно сообщить об этом своему непосредственному руководителю. Руководитель может предпринять любые соответствующие меры, чтобы избежать такого конфликта интересов, после того, как обратится за советом в Управление по вопросам соответствия и управления. Если конфликт не может быть разрешен или смягчен с помощью других соответствующих мер, руководитель может освободить персонал от ответственности за соответствующий вопрос. Если конфликт интересов связан с процессом закупок, руководитель информирует Центральное управление закупок или Комитет по закупкам, в зависимости от обстоятельств, который затем принимает решение о мерах, которые необходимо предпринять.

До назначения кандидата ЕЦБ должен в соответствии с правилами отбора и назначения кандидатов оценить, может ли возникнуть конфликт интересов в результате предыдущей профессиональной деятельности кандидата или его близких личных отношений с сотрудниками, членами Правления или членами других внутренних органов ЕЦБ. Отборочный комитет или менеджер, ответственный за предложение о назначении, должен обратиться за советом в Отдел соблюдения и управления, если они выявят конфликт интересов. Сотрудники не могут ни требовать, ни принимать для себя или любого другого лица какие-либо преимущества, связанные с их работой в ЕЦБ. Преимуществом является любой подарок, гостеприимство или другая выгода финансового или нефинансового характера, которая объективно улучшает финансовое, юридическое или личное положение получателя или любого другого лица и на которую получатель не имеет права по закону. Незначительное гостеприимство, предлагаемое во время связанной с работой встречи, не должно рассматриваться как преимущество. Преимущество считается связанным с работой получателя в ЕЦБ, если оно предлагается на основании позиции получателя в ЕЦБ, а не на личной основе.³⁸⁴ В качестве исключения и при условии, что такие случаи не часты и не из одного источника, могут быть приняты следующие: гостеприимство, предлагаемое частным сектором на сумму до 50 евро, если оно предлагается в контексте связанных с работой случаев (это исключение не распространяется на гостеприимство, предлагаемое нынешними или потенциальными поставщиками

или кредитными организациями в контексте инспекции на месте или проверок, проводимых ЕЦЮ, и в этом случае гостеприимство не может быть принято); преимущества, предлагаемые другими центральными банками, национальными государственными органами или европейскими и международными организациями, которые не выходят за рамки обычного и считаются целесообразными; преимущества, предлагаемые в конкретных обстоятельствах, при которых их отказ привел бы к правонарушению или поставил профессиональные отношения под серьезный риск.

Комиссия по этике

После создания Единого контрольного механизма вопросы управления приобрели больше значения для ЕЦБ. В целях обеспечения адекватного и последовательного внедрения этической основы и совершенствования корпоративного управления ЕЦБ Совет управляющих 17 декабря 2014 г. постановил учредить комитет по этике. Этот комитет принял на себя обязанности, возложенные на Советника по этике в соответствии с Кодексом поведения для членов Совета управляющих, и на сотрудника по этике в соответствии с Дополнительным кодексом критериев этики для членов Исполнительного совета. Основная задача Комитета по этике — консультировать членов органов, участвующих в процессах принятия решений ЕЦБ, по вопросам этики на основе индивидуальных запросов. В соответствии со своей приверженностью по обеспечению того, чтобы деятельность ЕЦБ соответствовала принципам добросовестности и соблюдению самых высоких этических стандартов, Исполнительный совет также учредил отдел по вопросам соблюдения и управления. Он вступил в силу одновременно со вступлением в силу пересмотренной версии Правил о персонале ЕЦБ. В обязанности Управления по соблюдению и управлению входит выполнение функций, ранее выполнявшихся сотрудником по этике в отношении персонала. Управление по соблюдению и управлению представляет собой ключевую независимую контрольную функцию для укрепления системы управления ЕЦБ путем оказания поддержки Исполнительному совету в защите целостности и репутации ЕЦБ, путем продвижения этических стандартов в поведении сотрудников и усиления подотчетности и прозрачности ЕЦБ.

7.3. Организация ЕЦБ

Управление ЕЦБ осуществляется органами ЕЦБ — Советом управляющих и Исполнительным советом. ЕЦБ обладает в каждом государстве — члене ЕС самой широкой правоспособностью, предоставленной юридическим лицам в соответствии с национальным законодательством государства-члена. В частности, ЕЦБ может приобретать и распоряжаться движимым и недвижимым имуществом, а также быть стороной в судебном разбирательстве.³⁸⁵

ЕЦБ должен обеспечить, чтобы задачи, возложенные на ЕСЦБ в соответствии с частями второй, третьей и пятой статьи 12 ДФЕС, выполнялись либо посредством

его собственной деятельности, либо через национальные центральные банки в соответствии со статьями 12.1 и 14 ДФЕС.

Согласно части первой статьи 129 ДФЕС руководящими органами ЕЦБ являются Управляющий совет и Исполнительный совет.

7.3.1. Совет управляющих

В соответствии с частью первой статьи 283 ДФЕС в состав Совета управляющих входит шесть членов Исполнительного совета ЕЦБ и управляющие центральных банков государств — членов ЕС, валютой которых является евро.³⁸⁶

Право голоса осуществляется лично. В порядке отступления от этого правила правила процедуры предусматривают, что члены Управляющего совета могут голосовать с помощью телеконференций. Эти правила также предусматривают, что член Управляющего совета, чье присутствие на заседаниях Совета в течение продолжительного периода затруднено, может назначить заместителя в качестве члена Управляющего совета.

За исключением случаев, предусмотренных Уставом, Управляющий совет действует простым большинством голосов членов, имеющих право голоса. В случае равенства голосов Президент обладает решающим голосом. Для достижения кворума должно присутствовать две трети членов Совет управляющих, имеющих право голоса. Если кворум не соблюдается, Президент может созвать внеочередное собрание, на котором могут приниматься решения без учета кворума. Совет управляющих обязан собираться не меньше 10 раз в год.

В соответствии с параграфом первым статьи 128 ДФЕС только Совет управляющих уполномочен в ЕС санкционировать эмиссию банкнот евро. Только национальные банки и ЕЦБ могут выпускать банкноты, которые будут являться законным средством платежа в ЕС.

Совет управляющих обычно собирается два раза в месяц в ЕЦБ. Он оценивает экономическое и валютное развитие и принимает решения о денежно-кредитной политике каждые шесть недель. На других заседаниях Совет обсуждает в основном вопросы, связанные с иными задачами и обязанностями ЕЦБ и Евросистемы. Для обеспечения разделения функций Совета управляющих в области денежно-кредитной политики и других задач от его надзорной функции проводятся отдельные заседания Совета. Решения о денежно-кредитной политике подробно разъясняются на пресс-конференции, которые проводятся каждые шесть недель. Президент ЕЦБ председательствует на пресс-конференции. Кроме того, ЕЦБ публикует регулярные отчеты о заседаниях Совета по монетарной политике.

7.3.2. Исполнительный совет

В соответствии со статьей 283 (2) ДФЕС в состав Исполнительного совета входят Президент, вице-президент и четыре других члена. Все члены Исполнительного совета осуществляют свои обязанности на постоянной основе и не должны заниматься другой деятельностью. При этом данное правило распространяется как на деятельность, которая приносит выгоду, так и на

неоплачиваемые активности. Исключение из вышеуказанного правила может предоставить только Совет управляющих.

Президент, вице-президент и другие члены Исполнительного совета назначаются Европейским советом, который голосует квалифицированным большинством. Членом Исполняющего совета может стать лицо с признанным авторитетом и профессиональным опытом в денежно-кредитных или банковских делах по рекомендации Совета после консультации с Европейским парламентом и Советом управляющих. Все члены назначаются Европейским советом, действующим на основании квалифицированного большинства.

В обязанности Исполнительного совета входит подготовка встреч Совета управляющих, проведение денежно-кредитной политики в зоне евро в соответствии с указанными руководящими принципами и решениями, принятыми Советом управляющих. При этом он дает необходимые инструкции национальным центральным банкам зоны евро. Также Исполнительный совет управляет повседневными делами ЕЦБ. Исполнительный совет осуществляет определенные полномочия, делегированные ему Советом управляющих, иногда к таким относятся полномочия регулирующего характера.

7.3.3. Генеральный совет и надзорный совет

В Генеральный совет входят президент ЕЦБ, вице-президент ЕЦБ, управляющие национальных центральных банков 28 стран — членов ЕС. В состав Генерального совета входят представители 19 государств — членов зоны евро и 9 государств-членов, которые не входят в зону евро. Другие члены Исполнительного совета ЕЦБ, президент Совета ЕС и один член Европейской комиссии могут присутствовать на заседаниях Генерального совета, но не имеют права голоса. Генеральный совет можно рассматривать как переходный орган. Он выполняет задачи, взятые на себя Европейским валютным институтом, которые ЕЦБ должен выполнить на третьем этапе Экономического и валютного союза, поскольку еще не все государства — члены ЕС приняли евро как национальную валюту. Генеральный совет также способствует реализации консультативной функции ЕЦБ, сбору статистической информации, подготовке годового отчета ЕЦБ, установлению необходимых правил для стандартизации учета и отчетности операций, осуществляемых национальными центральными банками. Генеральный совет также принимает участие в подготовке к безвозвратному установлению курсов валют государств-членов, которые не участвуют в зоне евро. В соответствии с Уставом ЕСЦБ и ЕЦБ Генеральный совет будет распущен после того, как все государства — члены ЕС введут единую валюту.

Надзорный совет собирается каждые три недели для обсуждения, планирования и выполнения надзорных задач ЕЦБ. Он предлагает проекты решений Совету управляющих в соответствии с процедурой отсутствия возражений. В надзорный совет входит председатель (назначается на пятилетний срок без возможности продления), заместитель председателя (выбирается из числа членов Исполнительного совета ЕЦБ), четыре представителя ЕЦБ, представители национальных надзорных органов.

7.3.4. Национальные центральные банки

Каждое государство — член ЕС следит за тем, чтобы его национальное законодательство, включая устав его национального банка, соответствовало Договорам и Уставу ЕЦБ. Уставы национальных центральных банков предусматривают, в частности, что срок полномочий управляющего национальным центральным банком составляет не менее пяти лет. Управляющий может быть освобожден со своей должности, только если он более не отвечает условиям, необходимым для осуществления своих функций, или совершил серьезный проступок. Заинтересованный управляющий или Совет управляющих могут обратиться в Суд с иском против такого решения в связи с нарушением Договоров или любой нормы права, относящейся к их применению. Подобные иски должны быть поданы в течение двухмесячного срока, который отсчитывается в зависимости от случая с момента опубликования акта, с момента уведомления о нем истца или — при отсутствии такого опубликования или уведомления — со дня, когда последний узнал о данном акте.³⁸⁷

Национальные центральные банки являются составной частью ЕЦБ и действуют в соответствии с ориентирами и инструкциями ЕЦБ. Совет управляющих принимает необходимые меры с целью обеспечить соблюдение ориентиров и инструкций ЕЦБ и требует предоставления ему всей необходимой информации.

Заключение

Таким образом, основной ролью ЕЦБ является развитие и реализация общей экономической политики в ЕС с целью содействия достижения целей Союза, изложенных в статье 3 ДЕС.³⁸⁸ ЕЦБ действует в соответствии с принципом открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией, способствующей эффективному распределению ресурсов, и согласно принципам, закрепленным в статье 119 ДФЕС.

8. Европейская счетная палата

8.1. История создания и эволюция правового статуса

Европейская счетная палата (далее — ЕСП) была учреждена Брюссельским договором от 22 июля 1975 г.³⁸⁹ Она приступила к своей работе в октябре 1977 г. со штаб-квартирой в Люксембурге. На английском языке Счетная палата называется Court of Auditors. Несмотря на свое название, она не является судебным органом. Счетная палата представляет собой ревизионную комиссию, которая работает совершенно независимо от других институтов ЕС. Ее мандат заключается в осуществлении мониторинга за тратами средств ЕС.³⁹⁰

Счетная палата заменила собой существовавшую комиссию, у которой были ограниченные полномочия и небольшое количество сотрудников, что не позволяло ей качественно осуществлять свои функции с увеличением самого бюджета. Создание ЕСП было обусловлено необходимостью укрепить прозрачность и демократичность самого Европейского союза. Основным стимулом для создания ЕСП стал Генрих Айгнер, председатель комитета Европейского парламента по бюджетному контролю, который с 1973 г. решительно аргументировал доводы в пользу органа внешнего аудита на уровне Сообщества.

С вступлением в силу 1 ноября 1993 г. Маастрихтского договора Счетная палата стала полноценным европейским институтом. Признание ЕСП одним из институтов ЕС укрепило ее независимость и авторитет. Также нововведением Маастрихтского договора стал годовой отчет ЕСП. Отчет представляет собой важный инструмент, так как в нем публикуются результаты проверки.

Роль ЕСП была еще более укреплена в 1999 г. после вступления в силу Амстердамского договора, который подтвердил ее независимость и расширил полномочия ЕСП по проведению аудита. В договоре подчеркивалась роль ЕСП в борьбе с мошенничеством и было предоставлено право обращаться в Суд ЕС в качестве истца с целью защиты своих прерогатив. Это право сохранилось за Счетной палатой в Лиссабонской редакции ДФЕС.³⁹¹

С вступлением в силу Ниццкого договора 2003 г. был введен современный механизм формирования Счетной палаты. Так, в ЕСП стали избирать по одному члену от каждого государства-члена. В этой редакции договора было также указано на необходимость по сотрудничеству ЕСП с национальными ревизионными органами.

Лиссабонский договор, вступивший в силу с 1 декабря 2009 г., вновь подтвердил мандат ЕСП и статус института ЕС. Договор внес изменения в способ управления фондами ЕС и их тщательное изучение путем усиления бюджетных

полномочий Европейского парламента и подчеркнул ответственность государств-членов за исполнение бюджета.

Структура ЕСП развивалась вместе с расширением ЕС. Из девяти членов и 120 сотрудников в 1977 г. в настоящее время в ее состав входят 28 членов и почти 900 административных сотрудников и специалистов из всех государств-членов.

8.2. Состав и порядок формирования Европейской счетной палаты

Порядок формирования Европейской счетной палаты предусмотрен в статье 286 ДФЕС. Однако перед тем как перейти к более подробному рассмотрению самого порядка, следует отметить, что ДФЕС уделяет особое внимание принципу независимости членов ЕСП. Так, часть 1 статьи 286 ДФЕС прямо предписывает, что независимость кандидатов в ЕСП не должна вызывать никаких сомнений. В статье 285 ДФЕС указано, что члены счетной палаты осуществляют свои полномочия только в интересах Европейского союза. Это означает, что члены ЕСП обязаны действовать независимо от государств-членов. Смысл статьи 285 ДФЕС раскрывает часть 3 статьи 286, где говорится, что при исполнении своих обязанностей членам ЕСП запрещено запрашивать и получать указания любого правительства или любого другого органа.

Члены ЕСП должны воздерживаться от любых действий, влияющих на принятие независимых решений. Так, часть 3 статьи 287 ДФЕС предписывает, что члены ЕСП в течение всего срока своих полномочий должны воздерживаться от выполнения любой другой оплачиваемой и неоплачиваемой деятельности. Если все же член ЕСП принимает решение о принятии участия в каких-либо активностях, она должна соответствовать следующим критериям: а) участие не влияет на беспристрастность всей ЕСП; б) отсутствует конфликт интересов; в) участие не занимает слишком много времени; г) член ЕСП не получит никакой материальной выгоды.³⁹² Правила процедуры ЕСП и Кодекс поведения членов ЕСП содержат положения, конкретизирующие принципы независимости, беспристрастности и неприкосновенности членов ЕСП.³⁹³

8.2.1. Назначение членов ЕСП

В формировании ЕСП принимают участие государства — члены ЕС, Совет ЕС и Европейский парламент. В состав ЕСП входят по одному представителю от каждого государства-члена. Государства-члены предлагают список своих претендентов, который направляется в Совет и Европейский парламент. Совет после консультации с Европейским парламентом утверждает представленный список.

Члены ЕСП избираются из кандидатов, имеющих соответствующую квалификацию, обладающих специальной подготовкой или опытом работы во внешних аудиторских учреждениях своих стран. Члены Счетной палаты назначаются на шестилетний срок. Члены ЕСП могут быть переизбраны, однако в статье 286 ДФЕС не указано, сколько раз члены ЕСП могут быть переизбраны.

Приступая к выполнению своих обязанностей, члены ЕСП дают торжественное обязательство,³⁹⁴ что как в течение, так и после истечения срока своих полномочий они будут вести себя честно и осмотрительно. Члены ЕСП пользуются всеми привилегиями и иммунитетами судей Суда ЕС. Условия работы, заработная плата и социальные гарантии членов ЕСП определяет Совет ЕС.³⁹⁵

8.2.2. Прекращение полномочий

Полномочия членов ЕСП прекращаются в следующих случаях: 1) истечение срока полномочий; 2) смерть; 3) выход на пенсию; 4) по решению Суда ЕС.

За исключением случаев обязательного выхода на пенсию, члены Счетной палаты остаются в должности, пока они не будут заменены.³⁹⁶ В случае если требуется назначение нового члена ЕСП до истечения полномочий, замещающий член осуществляет свои полномочия до конца срока. Таким образом, если член ЕСП выходит на пенсию по истечении трех лет с начала назначения, то назначенный на его или ее место член ЕСП будет осуществлять свои функции в течение оставшихся трех лет. Членам ЕСП гарантирована пенсия и другие льготы.

Прекращение полномочий члена ЕСП и лишение социальных гарантий может быть произведено исключительно по решению Суда ЕС. В случае если член ЕСП больше не выполняет свои должностные обязанности, ЕСП может направить в Суд ЕС запрос о прекращении должностных полномочий. Таким образом, для досрочного прекращения полномочий члена ЕСП основания должны быть очень серьезные. Более того, перед обращением в Суд ЕС уточняются и выясняются все обстоятельства.

Так, сначала ЕСП принимает большинством голосов решение о том, что член ЕСП больше не соответствует критериям, указанным в ДФЕС. Далее Председатель обязан составить предварительный отчет по делу. Отчет вместе с сопроводительными документами направляется всем членам ЕСП. Сам член ЕСП, чье соответствие занимаемой должности находится на рассмотрении, может предоставить письменные или устные замечания.³⁹⁷ Решение о передаче дела в Суд ЕС принимается тайным голосованием большинством (в четыре пятых) членов ЕСП.

8.3. Внутренняя организация ЕСП и порядок работы

8.3.1. Внутренняя организация ЕСП

Европейскую счетную палату возглавляет **Председатель ЕСП**. Члены счетной палаты выбирают Председателя тайным голосованием на возобновляемый срок три года. Председателем ЕСП становится кандидат, который в первом туре голосования получает большинство (две трети) голосов членов ЕСП.³⁹⁸ В случае если ни один кандидат не получает большинство голосов, сразу же организуется второй тур голосования. Председатель ЕСП может быть переизбран.

Председатель ЕСП обладает следующие полномочия и обязанности:

1. Созывать и председательствовать на заседаниях Счетной палаты и нести ответственность за надлежащее проведение сессий.
2. Обеспечивать выполнение решений ЕСП.
3. Обеспечить, чтобы департаменты ЕСП функционировали должным образом и чтобы его различные виды деятельности разумно управлялись.
4. Назначать представителя ЕСП в судебных процессах, в которых участвует ЕСП.
5. Представлять Счетную палату в ее внешних отношениях.³⁹⁹

Председатель ЕСП имеет право делегировать свои обязанности одному или нескольким членам. Клаус-Хайнер Лене был избран 11-м Председателем ЕСП 13 сентября 2016 г.

Работа в самой ЕСП организована в форме **палаты** согласно статье 287 ДФЕС. Председатель Счетной палаты определяет сферу работы и состав каждой палаты. Каждая палата в свою очередь избирает руководителя на возобновляемый срок в два года.⁴⁰⁰ ЕСП состоит из пяти палат, в которые входят все члены Счетной палаты. Палаты принимают отчеты и заключения, за исключением годового отчета об общем бюджете ЕС и годового отчета о европейских фондах развития.

Палаты несут ответственность за подготовку документов для принятия ЕСП, включая проекты замечаний и мнений, предлагаемые программы работы и другие документы в области аудита. Внутри палаты работа распределяется среди ее членов. Члены подотчетны судебной палате и ЕСП в целом за выполнение возложенных на них задач.⁴⁰¹

В ЕСП также формируются **комитеты**. Комитеты несут ответственность за вопросы, которые не входят в обязанность палат. В ЕСП действуют четыре комитета.

В Комитет по контролю за качеством аудита входит член по контролю за качеством аудита и один член от каждой палаты. Комитет занимается стандартами и методами аудита, поддержкой и развитием методологии аудита, а также контролем за качеством аудита.

Административный комитет состоит из руководителей палат, Председателя ЕСП, члена по институциональным отношениям и члена по контролю за качеством аудита. Он занимается всеми административными вопросами, принимает стратегические решения и решения в сфере коммуникации.

Комитет по этике состоит из трех постоянных членов и трех заместителей. Члены комитета назначаются сроком на 3 года с возможностью переизбрания. Комитет по этике, как говорит само название, занимается вопросами этического характера. Он толкует положения Кодекса поведения для членов ЕСП и несет ответственность за оценку внешней деятельности членов ЕСП. Так, именно этот комитет будет производить оценку по критериям, изложенным в статье 5 Имплементирующих правил процедуры, о которых шла речь ранее в части, посвященной независимости членов ЕСП.⁴⁰²

Комитет по внутреннему аудиту представляет собой консультативный орган, который занимается вопросами внутреннего контроля. В этот комитет назначаются четыре члена сроком на три года. Из них три члена избираются из состава ЕСП, а

один член — внешний эксперт.⁴⁰³ Комитет играет важную роль в Счетной палате, гарантируя независимость и качество проводимых проверок. К комитету применяются не только общие правила процедуры ЕСП, но и специальные нормативные акты: Правила процедуры Комитета по внутреннему аудиту и Устав Службы внутреннего аудита ЕСП.

Работу ЕСП поддерживает **Секретариат**. Секретариат возглавляет Генеральный секретарь. Генеральным секретарем ЕСП является Эдуардо Руис Гарсия, назначенный на этот пост 16 марта 2009 г. и переизбранный в 2015 г. Генеральный секретарь подотчетен ЕСП, которому он должен представлять периодические отчеты о выполнении своих обязанностей. Генеральный секретарь несет ответственность за управление персоналом ЕСП и за администрирование Счетной палаты, а также за любые другие задачи, порученные ему ЕСП.⁴⁰⁴

В ЕСП работает около 900 сотрудников, которые занимаются аудитом, переводом документов и администрированием. Сотрудники по аудиту имеют широкий спектр профессиональных знаний и опыта как в государственном, так и в частном секторах, включая бухгалтерский учет, управление финансами, внутренний и внешний аудит, юриспруденция и экономика. Переводчики ЕСП переводят документы на 23 официальных языка ЕС и гарантируют, что публикации ЕСП могут быть прочитаны всеми гражданами ЕС на выбранном ими языке. Как и все другие институты ЕС, в ЕСП работают граждане всех государств-членов. Как гражданские служащие ЕС, сотрудники ЕСП подчиняются Положениям о персонале ЕС.

8.3.2. Методы работы Европейской счетной палаты

ЕСП в составе 28 членов⁴⁰⁵ собирается примерно два раза в месяц для обсуждения и принятия документов, таких как основные ежегодные публикации ЕСП — отчеты об общем бюджете ЕС и европейских фондах развития. ЕСП устанавливает предварительное расписание своих заседаний на один год. Дополнительные заседания могут быть организованы по инициативе Председателя или по требованию не менее четверти членов ЕСП.⁴⁰⁶ Проект повестки дня каждого заседания составляется Председателем. По крайней мере две трети членов ЕСП должны присутствовать во время заседания. Заседания ЕСП проходят за закрытыми дверями, если только ЕСП не примет иного решения. Для каждого заседания составляется протокол.

ЕСП, выступая в качестве коллегиального органа, принимает свои решения после предварительного рассмотрения палатой или комитетом.

Отчеты, заключения, замечания и другие документы, если они публикуются, составляются на всех официальных языках. Документы должны быть заверены путем наложения подписи Председателя на всех языковых версиях.

8.4. Функции и полномочия Европейской счетной палаты

Осуществление функций ЕСП закреплено в Договоре о функционировании ЕС и в финансовом регламенте, касающемся общего бюджета ЕС. ЕСП осуществляет проверку всех доходов и расходов ЕС. В частности, ЕСП проверяет, были ли получены все доходы и были ли расходы законными. Бюджет ЕС составляет около 140 миллиардов евро. Аудит позволяет проанализировать эффективность использования средств для достижения целей ЕС. Результаты работы ЕСП используются Европейской комиссией, Европейским парламентом, Советом и государствами-членами для контроля за управлением бюджетом ЕС и при необходимости для улучшения политики его использования.

ЕС осуществляет проверку отчетов о доходах и расходах всех институтов и органов ЕС, имеющих доступ к бюджету ЕС. Финансовый аудит производится ЕСП на основании представленных документов. ЕСП имеет право запросить любой документ или информацию, необходимые для выполнения поставленных задач. При необходимости ЕСП может произвести проверку на месте в любом органе, ведомстве или агентстве ЕС, которое управляет доходами или расходами от имени ЕС и в государствах-членах. ЕСП также обладает полномочиями производить проверку в помещениях любого физического или юридического лица, если они получили финансирование из бюджета ЕС. В последнем случае ЕСП проводит аудит во взаимодействии с национальными ревизионными органами государства-члена или другими уполномоченными органами. Сотрудничество между ЕСП и национальными органами основывается на взаимном доверии, однако органы сохраняют свою независимость при исполнении обязанностей.

Таким образом, ЕСП следит за разумным финансовым управлением в ЕС, и она помогает Европейскому парламенту в контроле за исполнением бюджета ЕС. Этот институт в доктрине иногда называют «финансовой совестью Европейского союза».⁴⁰⁷ На ЕСП лежит обязанность сообщать о любых нарушениях.

Результаты проверки ЕСП резюмируются в годовом отчете в конце каждого финансового года, который направляется в Европейский парламент и Совет. Этот отчет публикуется в Официальном журнале Европейского союза. Счетная палата может также в любое время представить замечания в форме специального отчета. Специальный отчет составляется по конкретным вопросам.

До 80 процентов бюджета ЕС управляется государствами-членами. Государства-члены сотрудничают с Комиссией ЕС в создании системы надзора и внутреннего контроля, чтобы гарантировать, что средства ЕС расходуются должным образом. Поэтому аудит имеет как европейское, так и национальное измерение. Счетная палата также играет важную роль в разработке и внедрении международных стандартов.

ЕСП публикует результаты своей аудиторской работы в форме следующих отчетов:

а) **Годовой отчет** — занимает центральное место в работе ЕСП. Он содержит результаты финансовой проверки бюджета Европейского союза и европейских фондов развития, а также в нем представлены результаты бюджетного управления и эффективности.⁴⁰⁸

б) В **специальном годовом отчете** публикуются результаты ежегодных финансовых проверок агентств, децентрализованных органов и совместных предприятий ЕС.

в) В **специальных отчетах** представлены результаты отдельных проверок эффективности и соответствия конкретных расходов или областей политики, а также бюджетных или управленческих вопросов.

Тип отчета зависит от формы проведенного аудита. Кроме перечисленных отчетов, ЕСП также готовит мнения и обзоры. **Обзоры** представляют собой описание и в некоторых случаях аналитические материалы по определенным темам. **Мнения ЕСП** представляют собой взгляды на новые или обновленные законы, оказывающие значительное влияние на финансовое управление ЕС. Все мнения и обзоры публикуются на веб-сайте ЕСП на официальных языках ЕС.

8.5. Сотрудничество между ЕСП и национальными органами

Как уже отмечалось ранее, учредительные договоры ЕС закрепляют требование сотрудничества между ЕСП и национальными органами государств-членов. Такое требование вызвано тем, что финансовая проверка доходов и расходов Европейского союза имеет как европейское, так и национальное измерение. ЕСП также необходимо полагаться на национальные органы при проведении проверок в государствах – членах ЕС. Следовательно, необходимость сотрудничества вызвана не только правовыми обязательствами, но является практической необходимостью для эффективного исполнения ЕСП возложенных задач.

Первая встреча, которая заложила основу сотрудничества между ЕСП и государствами-члена, произошла еще в 1960 г. Сегодня ЕСП активно сотрудничает с национальными органами через, так называемый, Контактный комитет. Контактный представляет форум для сотрудничества и обмена профессиональными знаниями и опытом в области аудита фондов ЕС.

Ежедневные контакты поддерживаются через сотрудников по связям, назначенных каждым учреждением. Рабочие группы, сети и целевые группы используются для выработки общих позиций и практики.

Заключение

С момента своего создания в 1977 г. ЕСП стремилась внести свой вклад в улучшение качества финансового управления в ЕС. Со временем в ЕС вступили новые государства-члены, ЕС были предоставлены новые компетенции, расширился бюджет и были созданы новые органы на европейском уровне. Все эти события повлияли на формирование Европейской счетной палаты как европейского института. Однако отчеты ЕСП с момента ее создания повышают качество финансового управления ЕС, способствуют устойчивому развитию внутри ЕС.

Примечания

- 1 A. Kaczorowska, *European Union Law*, Routledge 2013, P. 60.
- 2 Case C-70/88 *European Parliament v. Council of the European Communities*, ECR I-2041, пар. 1.
- 3 Case 10/56 *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.A.S. v. High Authority of the European Coal and Steel Community*, 13.06.1958, ECR 133, стр. 173.
- 4 ДФЕС, ст. 290, ч. 2 (а).
- 5 Там же, ст. 290, ч. 2 (б).
- 6 Case 10/56 *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.A.S. v. High Authority of the European Coal and Steel Community* [Далее – *Meroni*], 13.06.1958, ECR 133, пар. 150.
- 7 *Meroni*, пар. 152.
- 8 *Meroni*, пар. 152.
- 9 Case 280/80 *Lord Bruce of Donington v. Aspen*, 15.09.1981, ECR 2205, пар. 19.
- 10 Case C-409/13 *Council of the European Union v. European Commission* пар. 99. Opinion of Advocate General JÄÄSKINEN, 18.12.2014,
- 11 http://www.cvce.eu/obj/act_concerning_the_election_of_the_members_of_the_european_parliament_by_direct_universal_suffrage_20_september_1976_consolidated_version_2002-en-3897868f-a751-4111-a799-e7c1f1811bac.html.
- 12 Council Decision (EU, Euratom) 2018/994 of 13 July 2018 amending the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Council Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom of 20 September 1976 // *Official Journal of the European Union*, L 178, 16 July 2018.
- 13 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf).
- 14 См. подробнее: Решение Федерального Конституционного Суда ФРГ от 26 февраля 2014 года об отмене трехпроцентного барьера на выборах в Европарламент // Дайджест Публичного Права. Институт зарубежного публичного и международного права Макса Планка. 2014. Выпуск 3 (2014). Сс. 285–324.
- 15 Delledonne G. Rationalising political representation within the European Parliament: the Italian Constitutional Court rules on the threshold for the European elections // <https://verfassungsblog.de/rationalising-political-representation-within-the-european-parliament-the-italian-constitutional-court-rules-on-the-threshold-for-the-european-elections/>.

- 16 <https://www.usoud.cz/en/decisions/20150519-pl-us-1414-constitutionality-of-5-per-cent-threshold-clause/>.
- 17 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/f8a304f0505b11e98bc2ba0c0453c004?jfwid=dx5cs8lhs>.
- 18 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf).
- 19 См. например: Moravcsik, A. «In defence of the «democratic deficit»: reassessing legitimacy in the European Union»// Journal of Common Market Studies. 2002. № 4. Pp. 603–624.
- 20 Council Decision (EU, Euratom) 2018/994 of 13 July 2018 amending the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Council Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom of 20 September 1976 // Official Journal of the European Union, L 178, 16 July 2018.
- 21 Там же.
- 22 <https://election-results.eu/>.
- 23 Corbett R., Jacobs F., Neville D. The European Parliament. 9th edition. John Harper Publishing, London, 2016. P. 30.
- 24 2013/312/EU: European Council Decision of 28 June 2013 establishing the composition of the European Parliament. OJ L 181, 29.6.2013, pp. 57–58.
- 25 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180202IPR97025/size-of-parliament-to-shrink-after-brexite>.
- 26 Там же.
- 27 Corbett R., Jacobs F., Neville D. The European Parliament. 9th edition. John Harper Publishing, London, 2016. P. 254.
- 28 Там же. P. 158.
- 29 <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/parliamentary-committees.html>.
- 30 Corbett R., Jacobs F., Neville D. The European Parliament. 9th edition. John Harper Publishing, London, 2016. Pp. 251–252.
- 31 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_EN.
- 32 Case 101/63 Wagner v Fohrmann and Krier [1964] ECR 195.
- 33 Corbett R., Jacobs F., Neville D. The European Parliament. 9th edition. John Harper Publishing, London, 2016. P. 239.
- 34 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190711IPR56824/parliament-elects-ursula-von-der-leyen-as-first-female-commission-president>.

- 35 https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vka0ies92izc?ctx=vg9ho5kqfizb&v=1&tab=1&start_tab0=60.
- 36 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190904IPR60306/economics-and-monetary-affairs-committee-recommend-lagarde-for-ecb-president>.
- 37 <https://www.europarl.europa.eu/news>.
- 38 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0886&from=EN>.
- 39 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_EN.html.
- 40 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D2262&from=EN>.
- 41 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_EN.html.
- 42 Corbett R., Jacobs F., Neville D. Op. Cit. P. 152.
- 43 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=153909&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=14001430>.
- 44 Corbett R., Jacobs F., Neville D. Op. Cit. P. 370.
- 45 [1994] OJ L113/15; [2002] OJ L92/ 13; OJ L 189, 17.7.2008, pp. 25–27.
- 46 OJ L 262, 7.10.2005, pp. 1–10.
- 47 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62007CJ0393&from=EN>.
- 48 http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=109142&text=&doclang=EN&pageIndex=0&cid=566118.
- 49 Там же, нар. 31.
- 50 <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/uchreditelnye-dokumenty/protokoly-k-uchreditelnym-dogovorom/protokol-7-o-privilegiyah-i-immunitetah-evropejskogo-soyuza/>.
- 51 Case 101/63 Wagner v Fohrmann and Krier [1964] ECR 195; Case 149/ 85 Wybot v Faure and Others.
- 52 Hardt S. Parliamentary Immunity— A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France and the Netherlands in a European Context. Intersentia, 2013. Pp. 44–46.
- 53 Oxford principles of European Union Law / editors Professor Robert Schütze (Durham ... of Europe, Bruges), Professor Takis Tridimas (King's College London and College of ... Oxford): Oxford University Press, 2018. P. 473.
- 54 Corbett R., Jacobs F., Neville D. Op. Cit. P. 78.

- 55 <https://www.europarl.europa.eu/meps/en/about#thirdanchor>.
- 56 <https://www.euronews.com/2019/04/04/what-are-the-perks-of-being-an-mep-euronews-answers>.
- 57 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-09/cp180138en.pdf>.
- 58 The European Council – 50 years of summit meetings. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2012. P. 6.
- 59 De Schoutheete P. The European Council and the Community Method. Policy Paper Notre Europe 56. 2002. P. 6.
- 60 Murlon-Druol, E. Filling the EEC leadership vacuum? The creation of the European Council in 1974. // Cold War History, 2010. № 3. P. 324.
- 61 Там же. P. 320.
- 62 The European Council. Philippe de Schoutheete and Helen Wallace. Research and European Issues. No. 19. September 2002. P. 3.
- 63 См., например, Решение Конституционного Трибунала Польши: Spór kompetencyjny dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej // <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/1136-spor-kompetencyjny-dotyczacy-okreslenia-centralnego-konstytucyjnego-organu-panstwa-ktory-upraw/>.
- 64 Schütze R. European Constitutional Law. Cambridge University Press, 2012. P. 101.
- 65 Бирюков М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора. М., 2013. С. 158.
- 66 ДЕС, ст. 15(5).
- 67 <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ab844f46-e1ea-11e5-8a50-01aa75ed71a1/language-en>.
- 68 Times. 2 October 2009.
- 69 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/07/02/european-council-appoints-new-eu-leaders/>.
- 70 Kaczorowska A. The European Union Law. London; Routledge-Cavendish, 2013. P. 80.
- 71 Dann P. The Political Institutions// Principles of European Constitutional Law, Second Revised Edition. Armin von Bogdandy, Jürgen Bast (eds.). Hart Publishing, Verlag C.H. Beck, Oxford, München, 2010. P. 266.
- 72 Wessels W. The European Council. Palgrave Macmillan, 2016. P. 7.
- 73 См. подробнее: Kochenov D., Pech L. Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction. EUI

Working Paper RSCAS 2015/24 //

https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35437/RSCAS_2015_24.pdf.

74 THE EUROPEAN COUNCIL //

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/23/the-european-council>.

75 Official Journal of the European Union, L 315, 02 December 2009.

76 Название «Совет Европейского союза» было введено самим Советом в 1993 г. незадолго до вступления в силу Маастрихтского договора // The Council of the European Union. 1952–2012: Sixty years of law and decision-making. Luxembourg, 2012. P. 13.

77 Lewis, J. Strategic Bargaining, Norms and Deliberation // Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels. Naurin, D., Wallace, H. (Eds.). Palgrave, 2008. Pp. 165–166.

78 P. Dann. The Council // Oxford principles of European Union Law / editors Professor Robert Schütze (Durham University and College of Europe, Bruges), Professor Takis Tridimas (King's College London and College of ... Oxford): Oxford University Press, 2018. P. 518.

79 Schütze R. European Constitutional Law. 2nd ed. Cambridge University Press, 2015. P. 104.

80 См., например, статью 23(6) Основного Закона ФРГ: «Если по основному вопросу затрагиваются исключительные законодательные полномочия земель, то осуществление прав, принадлежащих Федеративной Республике Германии как члену Европейского союза, должно передаваться одному из представителей земель, назначаемому Бундесратом. Осуществление прав производится при участии Федерального правительства и в согласии с ним; при этом должна учитываться ответственность Федерации за государство в целом» // Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1. М., Норма, 2001. С. 588.

81 Craig P., de Búrca G. EU Law. Text, Cases, and Materials. 6th ed. Oxford: Oxford University Press. 2015. P. 41.

82 <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/uchreditelnye-dokumenty/protokoly-k-uchreditelnym-dogovoram/protokol-36-o-perehodnyh-polozheniyah/>.

83 Council Decision 2009/878, [2009] OJ L315/46.

84 Здесь и далее при описании функций различных формаций Совета использованы материалы с его официального сайта:
<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/>.

85 26.10.2012 Official Journal of the European Union C 326/343. // https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_5&format=PDF.

86 Кашкин, С.Ю. Совет // Право европейского союза: учебник для академического бакалавриата / С.Ю. Кашкин, П.А. Калиниченко, А.О. Четвериков;

под редакцией С.Ю. Кашкина. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство «Юрайт», 2016. С. 246.

87 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN>.

88 P. Dann. The Council // Oxford principles of European Union Law / editors Professor Robert Schütze (Durham University and College of Europe, Bruges), Professor Takis Tridimas (King's College London and College of ... Oxford): Oxford University Press, 2018. P. 552.

89 COMMENTS ON THE COUNCIL'S RULES OF PROCEDURE.EUROPEAN COUNCIL'S AND COUNCIL'S RULES OF PROCEDURE. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. P. 95.

90 COMMENTS ON THE COUNCIL'S RULES OF PROCEDURE.EUROPEAN COUNCIL'S AND COUNCIL'S RULES OF PROCEDURE. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. P. 100.

91 Council Decision 2001/78 Setting up the Political and Security Committee, [2001] OJ L27/1.

92 Schütze R. European Constitutional Law. P. 108.

93 <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>.

94 <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ad-hoc-working-party-brexite/>.

95 The European Council and the Council. The house of the member states. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. P. 31.

96 P. Dann. Op. cit. P. 523.

97 <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/staff-budget/>.

98 COMMENTS ON THE COUNCIL'S RULES OF PROCEDURE.EUROPEAN COUNCIL'S AND COUNCIL'S RULES OF PROCEDURE. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. P. 28.

99 The European Council and the Council.The house of the member states. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. P. 39.

100 <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>.

101 <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/voting-results/>.

102 P. Dann. Op. cit. P. 528.

103 Schütze R. Op. cit. P. 115.

104 Neill Nugent, Mark Rhinard The European Commission.2nd edition Macmillan International Higher Education. 2015. P. 9.

- 105 https://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html.
- 106 Статья 8 Договора о Европейском объединении угля и стали.
- 107 Энтин Л. М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М.: Изд-во «Аксиом», 2009. С. 141.
- 108 Топорнин Б.Н. Европейское право. М., 2008. С. 392.
- 109 https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_en.
- 110 [2002] OJ C 325/ 163.
- 111 https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf.
- 112 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D0272>.
- 113 Martenczuk B., Oliver P. The European Commission// Oxford principles of European Union Law / editors Professor Robert Schütze (Durham ... of Europe, Bruges), Professor Takis Tridimas (King's College London and College of ... Oxford): Oxford University Press, 2018. P. 552.
- 114 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/hearings2019/commission-president-2019/20190711STO56846/video-parliament-elects-von-der-leyen-as-commission-president>.
- 115 См., например: Zaccaria B. The College of Commissioners // The European Commission, 1986–2000. History and Memories of an Institution. Pp. 68–69.
- 116 От нем. Spitzenkandidaten.
- 117 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI\(2018\)630264_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI(2018)630264_EN.pdf).
- 118 <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/weber-forced-to-stand-aside-as-eu-leaders-bypass-spitzenkandidaten/>.
- 119 http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-RULE-124_EN.html.
- 120 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_en_fr_de.pdf.
- 121 Official Journal of the European Union, C 310, 16 December 2004.
- 122 Poptsheva E.M.Parliamentary hearings of the Commissioners-designate. A decisive step in the investiture process. September, 2014 // http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Commissioner_hearings/538919-Parliamentary-hearings-FINAL.pdf.
- 123 http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-ANN-07_EN.html.
- 124 <https://www.dw.com/en/italian-eu-commissioner-rejected-for-conservative-views/a-1358915>.

- 125 <https://www.baltictimes.com/news/articles/11123/>.
- 126 <https://www.europeansources.info/record/european-commission-2004-2009-parliamentary-hearings-september-november-2004/>.
- 127 Parliament rejects Bratusek for European Commission job// <https://www.ft.com/content/6b47b8ca-4f0d-11e4-9c88-00144feab7de>.
- 128 Пункт 7 правила 125 Правил процедуры Европейского парламента // http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-RULE-125_EN.html
- 129 ДЕС, ст. 17(7).
- 130 Uyar S. High Representative for Foreign Affairs and Security Policy: intergovernmental A supranational or intergovernmental post // EU Law Foundations. The Institutional Functioning of the EU. 2011-2012. Volume II Maastricht, 2011. P. 49.
- 131 The EU's High Representative for Common Foreign and Security Policy // [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120345/LDM_BRI\(2012\)120345_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120345/LDM_BRI(2012)120345_REV1_EN.pdf).
- 132 Weber L. Barroso at Goldman Sacks, or the mistreatment of the European ethics// <https://www.thenewfederalist.eu/barroso-at-goldman-sachs-or-the-mistreatment-of-european-ethics>.
- 133 Recommendations of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 194/2017/EA, 334/2017/EA, and 543/2017/EA on the European Commission's handling of post-mandate employment of former Commissioners, a former Commission President and the role of its 'Ethics Committee' <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/90956>.
- 134 Maurice E. Commission sticks to its line on Barroso case// <https://euobserver.com/institutional/141430>.
- 135 OJ C 65, 21.2.2018, pp. 7–20.
- 136 New Code of Conduct strengthening ethical rules for Members of the European Commission enters into force https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-504_en.htm.
- 137 Выражение, которое означает определенный период, в течение которого члены Комиссии, ушедшие в отставку, должны согласовывать с Комиссией свое трудоустройство.
- 138 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0494&from=EN>.
- 139 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2000:016:FULL&from=DA>.
- 140 Case C- 432/ 04 Commission v Cresson // <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=56462&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7605306>.

- 141 [2012] OJ C 326/ 266.
- 142 Nugent N., Rhinard M. The European Commission. 2nd edition. Macmillan International Higher Education. 2015. P. 11.
- 143 См., например: Кашкин, С.Ю. (отв. ред.), Европейский союз. Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора. С комментариями/ Коллектив авторов. — М.: ИНФРА-М, 2013. — 696 с.
- 144 https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_en.
- 145 См., например: Commission Work Programme 2019. Delivering what we promised and preparing for the future // https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3Ada6e3b4b-d79b-11e8-90c0-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.
- 146 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commissioners-college-structure-annex_en.pdf.
- 147 <https://epthinktank.eu/2016/01/14/european-commission-facts-and-figures/fig-1-college-of-commissioners/>.
- 148 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commissioners-college-structure-annex_en.pdf.
- 149 Chalmers D. The EU Institutions // Damian Chalmers, Christos Hadjiemmanuil, Giorgio Monti and Adam Tomkins. European Union Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P. 92.
- 150 В некоторых источниках употребляется выражение «руководит работой». Однако член Еврокомиссии не может снять с должности Генерального директора или даже объявить ему выговор, поэтому слово «координирует», на наш взгляд, точнее отражает суть взаимоотношений между ними.
- 151 https://ec.europa.eu/info/departments/secretariat-general_en.
- 152 https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1004_en.htm.
- 153 OJ L 11, 16.1.2003, pp. 1–8.
- 154 <https://ec.europa.eu/easme/en>.
- 155 https://ec.europa.eu/info/departments/education-audiovisual-and-culture_en.
- 156 Подробно об агентствах ЕС см.: Wonka A., Rittberger B. Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies // West European Politics, 2010, Vol 33, Issue 4. Pp. 730–752.
- 157 https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/andriukaitis/team_en.
- 158 J. Peterson. The College of Commissioners // in J. Peterson and M. Shackleton. (ed.) The institutions of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 96.

- 159 Commission's Rules of Procedure (Commission Decision 2010/ 138 (2010 OJ L55/ 60).
- 160 Martenczuk B., Oliver P. The European Commission// Oxford principles of European Union Law / editors Professor Robert Schütze (Durham ... of Europe, Bruges), Professor Takis Tridimas (King's College London and College of ... Oxford): Oxford University Press, 2018. P. 563.
- 161 Rynkowski M. Artykuł 249// Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. T. 3 (Art. 223-358) / red. nauk. Andrzej Wróbel; pod red. Dagmary Kornobis-Romanowskiej, Justyny Łacny; aut.: Władysław Czapliński [et al.] Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012. S. 205.
- 162 [1998] ECR I-5449.
- 163 Например, за весь период работы Комиссии Баррозо ни один вопрос в Комиссии не ставился на голосование.
- 164 <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48130&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7838504>.
- 165 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:02000Q3614-20111116>.
- 166 Craige P., De Burca G. EU Law. Text, Cases, and Materials. 6th edition. Oxford University Press, 2015. P. XXX.
- 167 Подробнее о видах законодательной процедуры см. раздел о Европарламенте в настоящем издании.
- 168 <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/uchreditelnye-dokumenty/protokoly-k-uchreditelnym-dogovoram/protokol-2-o-primenenii-printsipov-subsidiarnosti-i-proporcionalnosti/>.
- 169 https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html.
- 170 https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html.
- 171 Brussels, 7.3.2013 COM(2013) 123 final.
- 172 https://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/green_paper_plastic.pdf.
- 173 Circular Economy: Commission welcomes Council final adoption of new rules on single-use plastics to reduce marine plastic litter // https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2631_en.htm.
- 174 [2011] OJ L55/ 13.
- 175 <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reporten.pdf>.
- 176 ДФЕС, ст. 253.
- 177 ДФЕС, ст. 254.
- 178 ДФЕС, ст. 257.

- 179 Абзац 1 ст. 19 ДЕС закрепляет, что Суд ЕС обеспечивает соблюдение закона при толковании и применении договора.
- 180 Case 26/62 NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen.
- 181 Case 6/64 Flaminio Costa v. ENEL; Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, ECR 1970, p.1125; Case C-6 /90 Francovich and Bonifaci v. Italy, ECR P I-5357, 1991.
- 182 Annual Report 2018, Court of Justice of the European Union, ISBN 978-92-829-3000-7, стр. 42.
- 183 Там же, стр. 44.
- 184 ДЕС, ст. 19, ч. 2.
- 185 Statute of the Court of Justice of the European Union, ст. 9.
- 186 Там же, ст. 2.
- 187 ДФЕС, ст. 255.
- 188 Council Decision 2017/2262 of 4 December 2017 appointing the members of the panel provided for in Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union, L 324/50.
- 189 M. Bobek, The Court of Justice of the European Union, Research Paper in Law 02/2014, College of Europe.
- 190 К примеру, Председатель Суда ЕС Коен Ленертс перед приходом в Суд ЕС работал профессором европейского права в Университете Левена, профессором в Европейском колледже в Брюгге и был приглашенным профессором в Гарвардской школе права: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7026/en/.
- 191 Судья Росарио Сильва де Лапуэрта работал до своего назначения в Юридической службе Министерства транспорта, туризма и связи, а затем в Юридической службе Министерства иностранных дел Испании и др.
- 192 Протокол о привилегиях и иммунитетах Европейского союза, ст. 11 (а).
- 193 Статут Суда ЕС, ст. 3.
- 194 Протокол о привилегиях и иммунитетах Европейского союза, ст. 12.
- 195 Статут Суда ЕС, ст. 4.
- 196 Там же, ст. 5.
- 197 Там же, ст. 6.
- 198 В тот момент Суд назывался «The Coal and Steel Community Court».
- 199 Statute, ст. 16.
- 200 Michael Bobek, The Court of Justice of the European Union, Research Papers in Law, 2/2014, College of Europe.
- 201 Statute, ст. 16.

- 202 ДФЕС, ст. 228 (2).
- 203 Там же, ст. 245 (2), 249, 286 (6).
- 204 Council Decision of 25 June 2013 increasing the number of Advocates-General of the Court of Justice of the European Union, OJ L 179/92, 29.06.2013.
- 205 Однако в некоторых государствах — членах ЕС существует аналогичный институт, к примеру, во Франции и Бельгии.
- 206 Case C-200/02 Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department, ECR 2004 I-009925, 19.10.2004.
- 207 Case C-653/15 P Bopp v. EUIPO, EU C: 20116:277, пар. 6.
- 208 Rules of Procedure of the Court of Justice of European Union, ст. 82.
- 209 Case C-17/98 Emesa Sugar (Free Zone) NV v Aruba, ECR 2000, 4 February, 665.
- 210 Vermeulen v. Belgium, ECtHR, 1996 RJD, 224.
- 211 Вермулен против Бельгии, ЕСПЧ, 20 февраля 1996 г., пар. 29.
- 212 Там же, пар. 31.
- 213 Там же, пар. 33–34.
- 214 Case C-17/98 Emesa Sugar (Free Zone) NV v Aruba, Order of the Court, ECR 2000, 4 February, 665, пар. 13.
- 215 Там же, пар. 14.
- 216 С 1 декабря 2018 г. Суд ЕС изменил процедуру подачи искового заявления. С этого момента все заявления в суд отправляются через заявление в электронной системе e-Curia.
- 217 Rules of Procedure of the Court of Justice, ст. 43.
- 218 Доверенность о праве представлять интересы стороны в деле.
- 219 Rules of Procedure of the Court of Justice, ст. 44.
- 220 Там же, ст. 46.
- 221 Протокол No. 3, ст. 20.
- 222 Rules of Procedure of the Court of Justice, ст. 57.
- 223 Rules of Procedure of the Court of Justice, ст. 59.
- 224 Протокол No. 3, ст. 24.
- 225 Там же, ст. 25.
- 226 Rules of Procedure of the Court of Justice, ст. 76.
- 227 Там же, ст. 67.
- 228 Там же, ст. 69.
- 229 Rules of Procedure of the Court of Justice, ст. 70.
- 230 Там же, ст. 72.

- 231 Там же, ст. 73.
- 232 Статут, ст. 35.
- 233 Rules of Procedure of the Court of Justice, ст. 32.
- 234 Rules of Procedure of the Court of Justice, ст. 130.
- 235 Статут, ст. 41.
- 236 Там же, ст. 46.
- 237 Response of the Court of Justice to the Presidency's invitation to present new proposals on the procedures for increasing the number of Judges at the General Court of the European Union, 2011/ 0901B (COD) (20 November 2014), стр. 2.
- 238 Annual Report 2000, Statistics of Judicial Activity of the Court of Justice and Annual Report 2014. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/en/.
- 239 Rules of procedure of the General Court, OJ L 105, 23.04.2015, ст. 35.
- 240 Rules of procedure of the General Court, OJ L 105, 23.04.2015, ст. 168.
- 241 Rules of procedure of the General Court, OJ L 105, 23.04.2015, ст. 155.
- 242 Там же, ст. 169.
- 243 Agreement creating a Unified Patent Litigation System, of 8 March 2011, EU:C:2011:123, par. 66; C583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council, EU:C:2013:625, par. 90; C456/13 P T & L Sugars and Sidul Açúcares v Commission, EU:C:2015:284, par. 45.
- 244 Agreement creating a Unified Patent Litigation System of 8 March 2011, EU:C:2011:123, par. 69, Case C583/11 P of 3 October 2013, Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council, EU:C:2013:625, par. 99.
- 245 ДФЕС, ст. 258–260.
- 246 Так чаще всего и бывает на практике в соответствии со ст. 258 ДФЕС.
- 247 ДФЕС, ст. 259.
- 248 К примеру, C-32/16 Commission v. Greece, Judgment of 22 February 2018; C-251/17 Commission v. Italy; C-205/17 Commission v. Spain; C-626/16 Commission v. Slovakia.
- 249 Часто исковое заявление о неисполнении обязательства не подается государством-членом на другое государство-член ввиду политических причин.
- 250 Case 247/87 Star Fruit Company SA v Commission of the European Communities, ECR 00291, 14.02.1989.
- 251 Case C-350/02 Commission v. Netherlands, ECR I-06213, 24.06.2004 и Case 167/73 Commission of the European Communities v. France, ECR 00359, 04.04.1974.
- 252 Исключением является дело Case 128/78 Commission v. United Kingdom, ECR 00419, 07.02.1979, пар. 32.

- 253 Case C-387/97 Commission v. Greece, ECR I-05047, 04.06.2000; Case C-304/02 Commission v. France, ECR I-06263, 12.06.2005.
- 254 European Commission press release, Rule of Law: Commission launches infringement procedure to protect the independence of the Polish Court, IP/18/4341, 2 July 2018.
- 255 European Commission press release, Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court, IP/18/5830, 24 September 2018.
- 256 Case C-619/18 Commission v. Poland, ECLI:EU:C:219:615, пар. 28.
- 257 Case C-286/12 Commission v. Hungary, EU:C:2012:687, пар. 41.
- 258 Case C-619/18 Commission v. Poland, ECLI:EU:C:219:615, пар. 30.
- 259 Там же, пар. 52.
- 260 Там же, пар. 78.
- 261 Там же, пар. 72–73.
- 262 Механизм, предусмотренный в ст. 7 ДЕС, был первый раз применен к государству — члену ЕС.
- 263 Case C-619/18 Opinion of Advocate General Tanchev, ECLI: EU: C: 2019:325, пар. 49–50.
- 264 Oxford Principles of European Law, стр. 993.
- 265 Morten Broberg and Niels Fenger, Preliminary references to the European Court of Justice, second edition, Oxford University Press, 2014.
- 266 ДФЕС, ст. 267.
- 267 Case C-14/86 Pretore di Salo [1987]; Case C-210/06 Cartesio [2008].
- 268 Case C-408/98 Abrahamsson [2000].
- 269 Case C-210/06 Cartesio [2008] ECR I-9641.
- 270 Case C-102/81 Nordsee, ECR 01095, 23.04.1982; Case C-377/13 Ascendi Beiras, ECLI:EU:C:2014:1754. 12.06.2014.
- 271 Case C-400/93 Royal Copenhagen [1995] ECR I-1275.
- 272 Пример — Case C-126/97 Eco Swiss v. Benneton [1999].
- 273 Oxford Principles of European Law, стр. 987.
- 274 Case C-188/10 Melki en Abdeli [2010].
- 275 Joined cases 3, 4 and 6/76 Kramer [1976] ECR 1279.
- 276 Case C-312/07 JVC France [2008] ECR I-4165; Joined Cases C-317/08, C-319/08, C-320/08 Alassini [2010] ECR I-2213.
- 277 Joined cases C-457-460/11 VG Wort ECLI:EU:C:2013:426.
- 278 Case C-63/09 Walz [2010] ECR I-4239.

- 279 Более подробно об особенностях установления юрисдикции суда в отношении преюдициальных запросов о положениях международных соглашений – Oxford Principles of European Law, стр. 991–992.
- 280 Joined cases C-317 and C-318/04 Parliament v. Council and Commission [2006] ECR I-4721, пар. 67–70.
- 281 Oxford Principles of European Law, стр. 1002.
- 282 Case C-155/ 11 PPU Imran [2011] ECR I-5095; and Case C-492/ 11 Di Donna ECLI:EU:C:2013:428.
- 283 ДФЕС, ст. 267 (3); Case C-160/14 Ferreira da Silva [2015], пар. 41–44.
- 284 Case C-416/ 10 Križan, ECLI:EU:C:2013:8.
- 285 Case 283/81 CILFIT [1982], пар. 10.
- 286 Там же, пар. 14.
- 287 CILFIT, пар. 16.
- 288 Там же, пар. 154.
- 289 CILFIT, пар. 18.
- 290 Case 283/81 CILFIT [1982], пар. 17–20.
- 291 Case C-160/14 Ferreira da Silva [2015], пар. 41–44.
- 292 Case C-293/03 My [2004]; Case C-152/03 Ritter-Coulais [2006], пар. 123.
- 293 Case 244/80 Foglia [1981], пар. 302; Case C-225/02 Garcia Blanco [2005], пар. 34.
- 294 Case 244/80 Foglia [1981], пар. 30.
- 295 Case C-567/07 Sint-Servatius [2009], пар. 593.
- 296 CJEU Communication C 338/1 on how to submit preliminary references.
- 297 Rules of Procedure of Court of Justice, ст. 94.
- 298 ДФЕС, ст. 263, ч. 2.
- 299 Статья 19 Устава Инвестиционного банка посвящена вопросам получения финансирования государственным или частным лицами. Часть 2 статьи 19 Устава предусматривает детальную процедуру по рассмотрению заявок на финансирование, а именно, заявки подаются через Комиссию и дальше передаются на рассмотрение государству-члену, на территории которого будет реализован инвестиционный проект. Если же заявки на финансирование подаются через государство-член, они направляются в Комиссию для заключения. Если заявка направляется напрямую в ЕИБ, такие заявки в обязательном порядке передаются заинтересованному государству-члену и Комиссии. Несоблюдение этой процедуры может являться основанием для подачи иска об аннулировании. Также основанием для подачи иска является несоблюдение процедуры, изложенной в ст. 19 ч. 5, а именно: в случаях, когда Управляющий комитет выносит неблагоприятное мнение по заявке, Совет директоров не вправе предоставлять

соответствующее финансирование, если его решение не принято единогласно; ст. 19 ч. 7, если Управляющий комитет и Комиссия высказывают неблагоприятное мнение о заявке, Совет директоров может не предоставлять финансирование.

300 Case 25/26 Plaumann & Co. v. Commission, ECR, 1963, стр. 199.

301 Там же, пар. 17.

302 Case C-309/89 Codoriu v. Council [1994], ECR-I-1853.

303 Opinion of Mr Advocate General Jacobs, 21.03.2002, Unión de Pequeños Agricultores v Council of the European Union. Case C-50/00 P., ECR 2002 I-06677, пар. 60.

304 Case C-263/02 P Commission v. Jégo-Quéré [2004] ECR I-3425, par. 36; Order of 9 January 2007 in Case T-127/05 Lootus Teine Osaühing v. Council, пар. 50 – not published in ECR.

305 Order of the Court of First Instance of 20 October 1944, Asociación Española de Empresas de la Carne v Council of the European Union, Case T-99/94, [1994], ECR II-00871.

306 Директива 93/118/ЕС отменила и заменила собой Решение 88/408/ЕЕС об уровнях сборов, взимаемых за проверку здоровья и контроль свежего мяса в соответствии с Директивой 85/73/ЕЕС.

307 Order of the Court of First Instance of 20 October 1944, Asociación Española de Empresas de la Carne v Council of the European Union, Case T-99/94, [1994], ECR II-00871, пар. 15.

308 Там же, пар. 18.

309 См. Van der Kooy and Others v. Commission [1988] ECR 219.

310 Joined cases T-172/98, T-175/98 to T-177/98 Salamander AG, Una Filma «City Revue» GmbH, Alma Media Group Advertising SA & Co. Partnership, Panel Two and Four Advertising SA, Rythmos Outdoor Advertising SA, media Center Advertising SA, Zino Davidoff and Davidoff & Cie SA v. European Parliament and Council of the European Union, judgment of the Court of First Instance (Third Chamber) of 27 June 2000, ECR 2000 II-02487.

311 Case 11/82 Piraiki-Patraiki v. Commission [1985] ECR 207, par. 11 to 32, Case C-152/88 Sofrimport v. Commission [1990] ECR I-2477, par. 11 to 13, Case C-358/89 Extramet Industrie v. Council [1991] ECR I-2501, par. 13 to 18, and Case C-309/89 Codorniu v. Council [1994] ECR I-1853. пар. 19 to 22.

312 Joined cases T-172/98, T-175/98 to T-177/98, пар. 52.

313 Там же, пар. 65.

314 Диверсификация производства — расширение ассортимента, изменение вида продукции, производимой предприятием, фирмой, освоение новых видов производства с целью повышения эффективности производства, получения экономической выгоды, предотвращения банкротства (Экономический словарь).

315 Joined cases T-172/98, T-175/98 to T-177/98, пар. 73.

- 316 Там же, пар. 74.
- 317 Там же, пар. 75.
- 318 Union de Pequenos Agricultores v. Council [2002] ECR I-6677, пар. 36.
- 319 Case C-583/11 Inuit, пар. 12.
- 320 Там же, пар. 56.
- 321 Order of GC of 30 November 2009 in Case T-313/08 Vermar di Tudisco Alfio & Salvatore v. Commission, not published in ECR, пар. 38.
- 322 Case C-583/11 Inuit, пар. 65.
- 323 Case T-262/10 Microban International v. European Commission [2011] ECR II-7697.
- 324 Триклозан — синтетическое органическое соединение, антибактериальный и противогрибковый агент широкого спектра действия.
- 325 Case C-386/96 P Dreyfus v. Commission [1998] ECR I-2309, пар. 43, Joined Cases C-445/07 P and C-455/07 P Commission v. Ente per le Ville vesuviane and Ente per le Ville vesuviane v. Commission [2009] ECR I-7993, пар. 45.
- 326 Case T-262/10 Microban International v. European Commission [2011] ECR II-7697, пар. 28.
- 327 Там же, пар. 32.
- 328 Case C-396/03 P, Magnus Killinger v. Federal Republic of Germany, Council of the EU and Commission, appeal, ECR 2005 I-04967, пар. 16.
- 329 Case 13/83 Parliament v. Council, ECR 1985-01513, пар. 28.
- 330 Там же, пар. 30.
- 331 Там же,
- 332 Opinion 2/15 of the CJEU on the trade agreement between the EU and Singapore, considered to be the model for CETA and TTIP.
- 333 Opinion 2/94 [1996], пар. 20-233 и Opinion 1/09 [2011], пар. 49.
- 334 Opinion 2/94 Accession to the European Convention on Human Rights [2006].
- 335 Там же, пар. 210.
- 336 Там же, пар. 212.
- 337 Там же, пар. 213.
- 338 Согласно ст. 2 ДЕС «The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail».
- 339 Case C-64/16 Associacao Sindical dos Juzes Portugueses; пар. 30; Case C-216/18 PPU Minister for Justice and equality, пар. 35.

- 340 Case C-284/16 Achmea, par. 35.
- 341 Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, par. 31) C-216/18 Minister for Justice and Equality (deficiencies in the system of justice) par. 49; C583/11 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council, par. 91.
- 342 Case C-619/18 Commission v. Poland, ECLI:EU:C:219:615, par. 56.
- 343 C72/15 Rosneft, EU:C:2017:236, par. 73.
- 344 ДФЕС, ст. 282, ч. 1.
- 345 ДЕС, ст. 13.
- 346 ДФЕС, ст. 282, ч. 3.
- 347 Там же, ст. 127.
- 348 Там же, ст. 128, ч. 1.
- 349 Протокол No. 4, ст. 5.1.
- 350 Там же (Протокол No. 4).
- 351 Там же, ст. 5.2.
- 352 Там же, ст. 5.3.
- 353 Там же, ст. 6.2.
- 354 Протокол No. 4, ст. 7.
- 355 Liikanen, E., «Introductory Remarks at the Panel Discussion ‘Is More Always Better? Transparency, Accountability and the Clarity of Message», ECB Central Bank Communication Conference, Frankfurt, 14 November 2017.
- 356 Praet, P., «Have unconventional policies overstretched central bank independence? Challenges for accountability and transparency in the wake of the crisis», speech at the «Symposium on Building the Financial System of the 21st Century: An Agenda for Europe and the United States», Frankfurt am Main, 29 March 2017.
- 357 Goodhart, C and Lastra, R., «Populism and Central Bank Independence», Open Economies Review, Vol. 29(1), 2017, pp. 49–68.
- 358 Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability, OJ L 140, 27.5.2013, p. 1.
- 359 Mersch, Y., «Aligning accountability with sovereignty in the European Union: the ECB’s experience», speech at the ECB Legal Conference, Frankfurt am Main, 4 September 2017.
- 360 Feedback on the input provided by the European Parliament as part of its resolution on the ECB Annual Report 2014, 7 April 2016.
- 361 Transparency in developing new ECB regulations on European statistics.

- 362 Wyplosz, C., «The Panel of Monetary Experts and the Policy Dialogue», Briefing Notes to the Committee for Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, October 2005.
- 363 Sibert, A., «The European Parliament's Monetary Dialogue with the ECB and its Panel of Experts», European Parliament, 2005.
- 364 Giovannini, A. and Jamet, J., «Matching accountability with independence: the ECB's experience», in Ziller, J. (ed.).
- 365 Court's judgment on the ECB's Outright Monetary Transactions (OMT) programme in *Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, paras. 49–51.
- 366 Mersch, Y., «Aligning accountability with sovereignty in the European Union: the ECB's experience», speech at the ECB Legal Conference, Frankfurt am Main, 4 September 2017.
- 367 Two sides of the same coin? Independence and accountability of the European Central Bank, Transparency International EU, March 2017; and «ECB welcomes dialogue with NGOs on transparency», press release, ECB, 28 March 2017. The ECB facilitated the Transparency International EU project by inviting researchers to a series of meetings with senior staff.
- 368 The Audit Committee mandate, ECB-PUBLIC November 2017, ст. 1–2.
- 369 Там же, ст. 3.
- 370 Там же, ст. 4.
- 371 Там же, ст. 5.
- 372 The Audit Committee mandate, ECB-PUBLIC November 2017, ст. 8.
- 373 Устав ЕЦБ, ст. 27.2.
- 374 Регламент 537/2014, ст. 26, Директива 2006/43/ЕС, ст. 29.
- 375 Code of Conduct for high-level European Central Bank Officials, 2019/ C 89/03, 8 March 2019, ст. 4.
- 376 Там же, ст. 7.2.
- 377 Code of Conduct for high-level European Central Bank Officials, 2019/ C 89/03, 8 March 2019, ст. 10.
- 378 Там же, ст. 15.
- 379 The Conditions of employment for staff of the ECB as regards the ethics framework, 2005/C 204/04, OJ C 40, 9 февраля 2011, ст. 3.
- 380 Там же, ст. 4.
- 381 Там же, ст. 4а.
- 382 Там же, ст. 4b.
- 383 Там же, ст. 36а.

- 384 The Conditions of employment for staff of the ECB as regards the ethics framework, 2005/C 204/04, OJ C 40, 9 февраля 2011, ст. 0222.
- 385 Протокол No. 4, ст. 9.1.
- 386 На момент 2019 г. 19 государств – членов ЕС входят в Еврозону.
- 387 Протокол об уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка, ст. 14, п. 14.3.
- 388 ДФЕС, ст. 127, пар. 1; Протокол No. 4, О статусе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка, глава 2, ст. 2.
- 389 Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities, Official Journal of the European Communities (OJEC). 31.12.1977, p. 1.
- 390 ДФЕС, ст. 285.
- 391 ДФЕС, ст. 263.
- 392 The rules for implementing the rules of procedure of the Court of Auditors, Decision N. 38-2016, ст. 5.
- 393 Там же, приложение 2, Code of Conduct for the Members of the Court.
- 394 Там же, ст. 286, ч. 4.
- 395 ДФЕС, ст. 286, ч. 7.
- 396 ДФЕС, ст. 286, ч. 5.
- 397 Правила процедуры ЕСП, OJ L103/1, 23.04.2010, ст. 4.
- 398 Там же, ст. 7 ч. 2.
- 399 Там же, ст. 9.
- 400 Правила процедуры ЕСП, OJ L103/1, 23.04.2010, ст. 10.
- 401 Там же, ст. 11.
- 402 The rules for implementing the rules of procedure of the Court of Auditors, Decision N. 38-2016, ст. 33–34.
- 403 Там же, ст. 35–37.
- 404 Правила процедуры ЕСП, OJ L103/1, 23.04.2010, ст. 13.
- 405 После выхода из Европейского союза Великобритании ЕСП состоит из 27 членов.
- 406 Там же, ст. 17.
- 407 A. Kaczorowska, European Union Law, стр. 100.
- 408 Annual Report on the Implementation of the Budget, 2018/c 357/01, OJ C 357, Volume 61, 4.10.2018, п. 1.47.