Schirinsky_3

РЕФОРМА СОВЕТА ЕС: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА ПРИ СОЗДАНИИ НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Аннотация: *Исследуются правовые нормы, определяющие компетенцию и порядок формирования различных составов Совета ЕС, общий и исключительный порядок принятия им решений, а также формы взаимодействия Совета с другими органами ЕС. Анализируются пути совершенствования механизма принятия решения Советом ЕС с учетом национальных интересов входящих в ЕС государств. Оцениваются возможности использования европейского опыта при создании наднациональных органов в рамках Евразийского Экономического Союза.*

Введение

Со вступлением в силу 01.12.2009 Лиссабонского договора Евросоюз преодолел системный кризис и вышел на новую ступень экономической и политической интеграции. Изменилась структура ЕС, расширились полномочия и компетенция его органов. Вместе с тем остались неразрешенными многие важные вопросы, в первую очередь – не определен окончательно механизм принятия решений Советом ЕС. Решение данного вопроса в очередной раз отложено, и нет гарантий, что достигнутые соглашения по данному вопросу не будут пересмотрены в угоду национальным интересам.

Цель данной работы состоит в изучении роли и места Совета в структуре ЕС, определении сферы его компетенции, анализе его практической деятельности, взаимодействия с другими органами ЕС и выработке на данной основе предложений по созданию организационной системы Евразийского союза.

Место и роль Совета в структуре ЕС

Лиссабонский договор упразднил храмовую структуру Евросоюза и все три его составляющие (1. Европейское Сообщество и Евратом; 2. Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ); 3. Сотрудничество полиции и судов по уголовным делам) формально слились воедино. Евратом не играет больше существенной роли, а Европейское Сообщество прекратило свою деятельность. В порядке правопреемства от Европейского Сообщества к ЕС перешла вся организационная структура. Изменилась иерархия органов ЕС. Ст. 13 Договора о ЕС (ДЕС) перечисляет их в следующем порядке:

- Европарламент;

- Европейский Совет;
- Совет ЕС;
- Комиссия ЕС;
- Суд ЕС;
- Европейский Центробанк;
- Палата аудиторов.

Примечательно, что Европарламент поставлен на первое место, хотя это скорее программа на будущее, указывающая пути реформирования ЕС. В действительности самыми широкими полномочиями, вплоть до изменения основных договоров ЕС, наделен Европейский Совет[1]. Однако это не постоянно действующий орган, а периодически (не менее двух раз в полугодие) созываемая конференция (саммит) ЕС на уровне глав государств и правительств. Решения Европейского Совета, имеющие нормативный характер, не относятся к актам ЕС. По своей правовой природе они являются межгосударственными соглашениями[2].

Фактически Европейский Совет принимает программу действий, а реальным содержанием эту программу наполняет Совет ЕС в тесном взаимодействии с Европарламентом и Комиссией ЕС. Именно эта триада и определяет, по сути, всю текущую политику ЕС. При этом Совет ЕС и Европарламент совместно выполняют функции законодательной власти, а функцию исполнительной власти выполняют Совет ЕС и Еврокомиссия. Эта уникальная возможность Совета сочетать в себе функции законодательного и исполнительного органа позволяет ему по прежнему оставаться «неформальным» лидером ЕС, играть ведущую роль в процессе европейской интеграции и занимать центральное место в структуре Евросоюза.

Компетенция Совета ЕС и порядок формирования его составов

По сравнению с действовавшим ранее порядком компетенция Совета ЕС несколько сузилась, а Европарламента наоборот – расширилась, и оба органа теперь в общем порядке *совместно* принимают законодательные и иные акты ЕС. Только в строго определенных случаях Совет ЕС вправе единогласно принимать решения самостоятельно, например, в области ОВППБ согласно ст. 24 ДЕС.

К компетенции Совета ЕС, кроме принятия актов законодательного характера, относятся также следующие полномочия, подтверждающие его центральное место в структуре ЕС:

- внесение на рассмотрение Европарламента проекта бюджета ЕС, ст. 314 Договора о порядке функционирования ЕС (ДФЕС);

1

2

- заключение соглашений с третьими странами и международными организациями, ст. 218 ДФЕС;
- утверждение регламента Суда ЕС, п. IV ст. 253 ДФЕС;
- назначение членов вспомогательных органов ЕС – Комитета регионов и Экономического и социального комитета, ст. 301 и ст. 305 ДФЕС соответственно;
- определение размеров вознаграждения для высших должностных лиц ЕС, ст. 243 ДФЕС;
- требование отставки члена Комиссии ЕС, ст. 247 ДФЕС.

Совет ЕС, как и прежде, состоит из представителей по одному от каждого государства, в ранге не ниже министерского поста. Федеральные государства, как например Германия, в случае принятия решения, затрагивающего интересы субъектов федерации, вправе направить земельного министра на заседание Совета ЕС.

Состав Совета ЕС на каждое заседание определяется по отраслевому признаку. Одновременно могут проходить несколько заседаний Совета ЕС в разном составе. Для предотвращения противоречивых действий разных составов Совета создан *Комитет постоянных представителей (CORE-PER)* в соответствии с п. 7 ст. 16 ДЕС. В него вошли специалисты высокой квалификации, оказывающие всемерное содействие работе Совета ЕС. Кроме того, для решения организационных и административных вопросов образован Секретариат во главе с Генеральным секретарем. Всего в структурах Совета ЕС занято более 3000 специалистов различного профиля.

В настоящее время законодательно определены составы Совета ЕС в следующих областях: *«Общие вопросы» и «Внешняя политика»* (в соответствии с п. 6 ст. 16 ДЕС), а также *«Экономика и финансы» (ECOFIN,* учрежденный отдельным соглашением глав государств и правительств на заседании Европейского Совета). Конкретный состав полномочных представителей и компетенция остальных составов Совета ЕС определяется на основании решения Европейского Совета, принятого квалифицированным большинством голосов, п. а ст. 236 ДФЕС.

Порядок принятия решений Советом ЕС

Положения Лиссабонского договора относительно порядка голосования в Совете ЕС представляют собой компромисс, где не удалось решить однозначно проблему справедливого распределения голосов. В случае, когда Совет ЕС принимает решение простым большинством, каждое государство имеет один голос. Таким образом, для принятия решения в настоящее время достаточно 14 голосов государств-членов, п. 1 ст. 238 ДФЕС. Но в большинстве случаев для принятия решения требуется квалифицированное большинство голосов, и здесь распределение голосов зависит в основном от двух факторов – ВВП и численности населения государства-члена. Не последнюю роль играют также политические

соображения. В настоящий момент и до 2014 г. действуют положения договора Ниццы.

Распределение голосов в Совете согласно договору Ниццы (действует до 01.11.2014 г. в общем порядке и в порядке исключения до 31.03.2017)

Германия	29	Швеция	10
Великобритания	29	Австрия	10
Франция	29	Словакия	7
Италия	29	Дания	7
Испания	27	Финляндия	7
Польша	27	Ирландия	7
Румыния	14	Литва	7
Нидерланды	13	Латвия	4
Греция	12	Словения	4
Чехия	12	Эстония	4
Бельгия	12	Кипр	4
Венгрия	12	Люксембург	4
Португалия	12	Мальта	3
Болгария	10		

Общее количество голосов в Совете согласно договору Ниццы – 345. Для принятия решения необходимо не менее 255 голосов государств-членов. Каждый из членов ЕС вправе потребовать, чтобы голосовавшие за принятие решения государства представляли не менее 62% населения ЕС. Если проект решения не был представлен Еврокомиссией, за него должны проголосовать не менее 2/3 государств, имеющих в сумме не менее 255 голоса.

В Лиссабонском договоре, после долгих переговоров и упорного сопротивления представителей Польши, удалось изменить формулу принятия решения квалифицированным большинством голосов. Так, начиная с 01.11.2014 г. решение по общему правилу считается принятым, если

- за него проголосовало не менее 55% государств-членов (в настоящий момент не менее 15),
- представляющих не менее 65% населения.

В том случае, когда решение принимается Советом *не по предложению Еврокомиссии или Верховного представителя ЕС*, то за него должно проголосовать 72% членов Совета, представляющих не менее 65% населения ЕС. Данный порядок голосования получил название *принципа двойного большинства.* В свою очередь, для блокирования решения

необходимо не менее *четырех государств, голосовавших «против»*[3]. Однако до 31.03.2017 каждое из государств-членов вправе потребовать возвращения к формуле договора Ниццы. Только после истечения указанного срока действует формула Лиссабонского договора без всяких исключений. Таким образом, решение самого принципиального вопроса в очередной раз отложено.

Наряду с принятием решения Советом ЕС большинством голосов в отдельных случаях сохранился *принцип единогласия* (например, по вопросам ОВППБ). Он требует присутствия всех членов Совета ЕС или соответствующего представительства (каждый член Совета ЕС вправе голосовать только за одного отсутствующего члена). В случае воздержания от голосования присутствующих или представленных членов Совета ЕС и согласия всех остальных, решение считается принятым единогласно, п. 4 ст. 238 ДФЕС. При этом в повестке дня Совета ЕС различают пункты *категорий «А» и «В»*. К пунктам категории «А» относятся те вопросы повестки дня, относительно которых удалось добиться единогласия в *Комитете постоянных представителей (COREPER)*. Они выносятся на голосование без предварительного обсуждения. Все остальные пункты повестки дня относятся к категории «В» и перед вынесением на голосование должны быть предварительно обсуждены в Совете ЕС.

Сохранение принципа единогласия и нерешенность вопроса о порядке принятия решения квалифицированным большинством голосов по прежнему делают ЕС слишком уязвимым для демаршей отдельных стран, желающих получения односторонних выгод от ЕС и не готовых разделить общую ответственность за судьбу единой Европы. Вместе с тем, понятны опасения европейских лидеров по поводу слишком поспешного форсирования европейского интеграционного процесса. Для более плавного и «мягкого» управления данным процессом членам ЕС удалось выработать уникальный механизм наложения временного вето на решения Совета ЕС.

Процедура наложения временного вето в Совете ЕС

На переговорах по Лиссабонскому договору стороны согласились на дальнейшее применение так называемого *компромисса Иоаннина (Ioannina) или права временного вето*[4]. Компромисс Иоаннина по своей юридической природе, как в свое время *Люксембургский компромисс,* представляет собой своего рода джентльменское соглашение (*Gentleman´s Agreement)*[5]

---

[3] Три крупнейших страны ЕС – Германия, Великобритания и Франция вместе представляют более 35% населения ЕС, и могли бы, таким образом, заблокировать принятие любого решения.

[4] Постановление Совета от 29.03.1994 относительно порядка принятия решения квалифицированным большинством голосов, Amtsblatt der Europäischen Union 1994 (ABl. 1994), Nr. C 105. Относительно истории принятия и юридической природы Люксембургского компромисса см. *Энтин*

[5] См. выше.

Формула данного компромисса была принята после вступление в ЕС Австрии, Финляндии и Швеции. Действовавшая до вступления трех названных членов формула голосования при принятии решения Советом ЕС квалифицированным большинством голосов предусматривала возможность наложения вето при наличии *блокирующего меньшинства* в 23 голоса. После расширения ЕС до 15 членов, блокирующее меньшинство в Совете должно было насчитывать не менее 26 голосов. В качестве компромисса и была предложена следующая формула: в случае, если значительное меньшинство от 23 до 25 голосов (при необходимых 26) выступает против принятия решения, Совет ЕС откладывает рассмотрение данного вопроса и предпринимает усилия, чтобы прийти к приемлемому решению в течение разумного срока.

В договоре Ниццы компромисс Иоаннина не был предусмотрен, однако, уже в тексте Европейской Конституции (ст. I-25 и соответствующее заявление договаривающихся сторон Nr. 5) данный компромисс встречается вновь. В нынешней редакции формула Иоаннина представлена в незначительной модификации. Суть формулы осталась прежней и сводится к следующему: *когда против принятия решения Советом выступает не менее 75% от блокирующего меньшинства (числа государств и представленного населения), то принятие решения откладывается.* Совет ЕС в этом случае предпринимает все возможные меры для поиска приемлемого для всех сторон решения. Когда такое решение не может быть найдено, на следующем заседании Совета ЕС (как правило, через три месяца) повторное голосование по данному вопросу проводится в общем порядке.

С 01.04.2017 (даты окончания переходного периода) предполагается снизить квоту для назначения повторного голосования с 75 до 55% от квалифицированного меньшинства (соответственно до минимум трех государств, представляющих не менее 19,25% населения ЕС)[6]. Это еще раз доказывает, как важно для ЕС принятие взаимоприемлемых решений. Обратной стороной медали является опасность превращения ЕС в малоэффективную организацию, где небольшая группа стран может заблокировать принятие важных решений в угоду своим национальным интересам. Сохранить баланс интересов всего ЕС и отдельных его членов и после Лиссабона будет весьма непросто.

Перспективы создания структуры наднациональных органов в рамках Евразийского Союза с учетом опыта европейской интеграции

В последнее время активизировалось сотрудничество по вопросу создания Евразийского Союза между Республикой Беларусь, Казахстаном и Российской федерацией. Идея, которую впервые выдвинул Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев, наиболее последовательно претворял в

[6] Calliess, C. 138.

жизнь Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко, и которая нашла поддержку у российского премьера Владимира Путина, стала, наконец, наполняться реальным содержанием[7]. К углубленному сотрудничеству в экономической, политической и военной сфере лидирующей тройки в перспективе могут присоединиться и другие страны постсоветского пространства (соответствующие заявления от лидеров Кыргызстана и Таджикистана уже сделаны, предложение о присоединении направлено руководству Украины).

Как показывает европейский опыт, для успешного функционирования любого интеграционного образования необходимо создать эффективную систему органов, наделенных наднациональной компетенцией. Первой подобной попыткой на постсоветском пространстве было учреждение Высшего Государственного Совета (ВГС) Союзного государства Беларуси и России. Проект Союзного государства в свете последних интеграционных инициатив реанимирован и, судя по заявлениям президентов Беларуси и России, получит дальнейшее развитие. Решения ВГС принимаются единогласно в соответствии со ст. 37 Договора о создании Союзного государства. ВГС является, по сути, законодательным органом, определяющим весь ход, пути развития и углубления интеграции двух стран. Но, по аналогии с Европейским Советом, ВГС носит характер периодически созываемой конференции (саммита) на уровне глав государств.

Создание постоянно действующих наднациональных органов Евразийского Экономического Союза

Для успешной интеграции более широкого круга участников необходимы постоянно действующие органы, прообразом которого могут служить Европарламент, Совет ЕС, Еврокомиссия и Суд ЕС. На данном этапе сложно судить, по какому пути пойдет развитие институциональной структуры создаваемого Евразийского Союза, но использование европейского опыта представляется наиболее подходящим. Поскольку даже внутри лидирующей тройки наблюдаются существенные различия в структуре экономики и внешнеторгового оборота (Россия и Казахстан экспортируют, в основном сырье, и импортируют готовые продукты, а Беларусь соответственно – наоборот), то здесь необходимо найти баланс интересов, наименее затратные способы создания и функционирования единого экономического пространства. При этом формула принятия взаимоприемлемых решений не может быть проста и однозначна. Здесь представляется разумным использовать весь инструментарий, разработанный в рамках ЕС. По наиболее важным вопросам решения могут приниматься только *единогласно* высшим органом Евразийского Союза, например ВГС, в случае расширения его компетенции за рамки

[7] См. ответ Президента Республики Беларусь Лукашенко на статью российского премьера Путина в газете «Известия». Режим доступа: http://www.president.gov.by/press127192.html. Дата доступа 12.12.2011.

Союзного государства и наделения соответствующими полномочиями в рамках Евразийского Союза.

По вопросам исполнения принятых ВГС программных положений необходимо создать подчиненный ВГС постоянно действующий орган (например, Совет Евразийского Союза), сформированный из представителей государств участников в ранге не ниже отраслевых министров (финансов, экономики, транспорта, энергетики и т.д.). По общему правилу Совету Евразийского Союза в начале интеграционного процесса целесообразно принимать решения *единогласно*, а по мере углубления интеграции по все большему кругу вопросов решения следует принимать квалифицированным большинством голосов. При этом порядок распределения голосов в Совете Евразийского Союза следует предусмотреть таким образом, чтобы ни у одного государства-члена не было *решающего преимущества*. В случае, когда затронуты жизненно важные интересы одной из сторон, должна сохраняться возможность наложения *постоянного или временного вето* на принимаемое решение по аналогии с Люксембургским компромиссом и компромиссом Иоаннина[8].

Для придания большей легитимности Евразийскому Союзу в перспективе необходимо создание выборного представительного органа, например Парламентской Ассамблеи Евразийского Союза. На первом этапе формирования представительного органа в рамках Евразийского Союза достаточно делегировать депутатов национальных парламентов по аналогии с действующим порядком формирования Парламентской Ассамблеи Совета Европы[9]. Прямые выборы депутатов ПАЕС возможны только после принятия соответствующих национальных законов. Однако форсирование данного процесса, как и в случае с Европарламентом на данном этапе интеграции не представляется целесообразным[10].

Вопросы подготовки проектов решений и контроль за соблюдением положений учредительных договоров Евразийского Союза следует поручить Евразийской экономической комиссии, формируемой на *паритетных* началах всеми участниками. Персональный состав членов Евразийской экономической комиссии уже начал формироваться[11]. Действовать Евразийская экономическая комиссия должна в интересах всего Евразийского Союза.

Обеспечение единообразного толкования и применения права Евразийского Союза возможно только в случае учреждения независимого судебного органа, чья юрисдикция признана всеми участниками.

---

[8]

[9] Каждое государсво член Совета Европы направляет свою делегацию на заседания ПАСЕ в соответствии с установленной квотой в зависимости от численности населения. Самой большой квотой обладает Россия – мест из…

[10] Выборы депутатов Европарламента гражданами Европейского Экономического Сообщества состоялись только в 1979 году спустя более 20 лет после учреждения ЕЭС в 1957 году.

[11] Назначение членом коллегии (министром) по промышленности и агропромышленному комплексу Евразийской экономической комиссии

Созданный ранее Экономический Суд СНГ не в полной мере отвечает данным требованиям, поскольку за все время своей деятельности ограничился принятием консультативных заключений. Созданный недавно Экономический Суд ЕврАзЭС потенциально может быть преобразован в судебный орган в рамках создаваемого Евразийского Союза, но для этого необходимо признание его юрисдикции всеми участниками обоих интеграционных образований, а его работа должна быть эффективной.

В целом предстоит еще огромный этап работы по созданию полноценного Евразийского Союза, который может занять не один год. Необходимо запастись терпением и последовательно идти по пути интеграции, не опасаясь возможных неудач. Объединенной Европе понадобилось на это 60 лет, и перед лицом нового финансового кризиса европейское единство подвергается очередному серьезному испытанию. Евразийский Союз пока только в начале пути, но дорогу осилит идущий.

Выводы

На основании выше изложенного можно сделать следующие выводы:

1. На первом этапе создаваемого Евразийского Союза необходимо создание *постоянно* действующих наднациональных органов, обеспечивающих проведение сбалансированной политики в интересах всего Евразийского Союза и в максимальной степени учитывающих национальные интересы стран-участников.
2. Основным принципом работы органов Евразийского Союза должен стать принцип *единогласия*, а формирование органов должно происходить на *паритетных* началах. По мере углубления интеграции возможен переход к голосованию простым или квалифицированным большинством голосов, с возможностью наложения права вето (в том числе временного), если затронуты жизненно важные интересы участников.
3. В высший орган Евразийского Союза целесообразно трансформировать ВГС Союзного государства Беларуси и России путем расширения его компетенции за рамки Союзного государства и наделения полномочиями по принятию программных решений в рамках Евразийского Союза.
4. Реализацией программных решений ВГС должна заниматься триада постоянно действующих органов – Совет Евразийского Союза, формируемый из отраслевых министров, Евразийская экономическая комиссия, действующая в интересах всего Евразийского Союза, и формируемая из представителей национальных парламентов Парламентская Ассамблея Евразийского Союза. По мере углубления интеграционного процесса выборы депутатов Парламентской Ассамблеи Евразийского Союза могут осуществляться напрямую гражданами Евразийского Союза.