

УДК 327.7

## РОЛЬ КОМИССИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX ВЕКА

Лобанов Роман Олегович<sup>1</sup>,  
канд. ист. наук, ст. преподаватель,  
e-mail: r.o.lobanov@yandex.ru,

<sup>1</sup>Московский университет имени С.Ю. Витте, филиал в г. Сергиевом Посаде, г. Сергиев Посад, Россия

*Рассматривается история создания и эволюции института Комиссии Европейского сообщества (Сообщества) во второй половине XX в. С момента начала западноевропейской интеграции данная структура играла одну из ключевых ролей в Сообществе и продолжает играть в настоящее время уже в рамках Европейского союза. Актуальность темы обосновывается интересом к Европейскому союзу в целом как к наиболее успешному на сегодняшний момент времени региональному интеграционному объединению, претендующему на роль одного из центров многополярного мира. Целью исследования является выявление функций, места и роли Комиссии в Европейском сообществе. В качестве ключевых методов работы применяются анализ документов, исторический и хронологический методы. Дается обзор ключевых полномочий Комиссии, показывается их изменения под влиянием процесса развития западноевропейской интеграции. Отдельное внимание уделяется представлению Комиссии как наднационального органа. Анализируются положения основополагающих договоров Европейского сообщества: Парижского, Римского, Брюссельского, а также Единого Европейского акта. На их основании делаются выводы о полномочиях и значимости Комиссии в рамках интеграционного объединения.*

**Ключевые слова:** высший руководящий орган, Комиссия, Европейское объединение угля и стали, Европейское экономическое сообщество, Единый европейский акт, договоры об учреждении Европейских сообществ

## THE ROLE OF THE COMMISSION IN THE EUROPEAN COMMUNITY SYSTEM IN THE SECOND HALF OF THE TWENTIETH CENTURY

Lobanov R.O.<sup>1</sup>,  
Candidate of Historical Sciences, Senior Lecturer,  
e-mail: r.o.lobanov@yandex.ru,

<sup>1</sup>Moscow Witte University, a branch in Sergiev Posad, Sergiev Posad, Russia

*The article describes the history of the creation and evolution of the institution of the Commission of the European Community (Community) in the second half of the XX century. Since the beginning of Western European integration this structure has played one of the key roles in the Community and continues to play now within the framework of the European Union. The relevance of the topic is justified by the interest in the European Union as a whole as the most successful regional integration association at the moment, claiming to be one of the centers of the multipolar world. The main aim of the article is to identify the functions, place and role of the Commission in the European Community. Document analysis, narrative, historical and chronological methods were used as key methods of work. The article provides an overview of the key powers of the Commission, shows their changes under the influence of the process of development of Western European integration. Attention is paid to the presentation of the Commission as a supranational body. The article analyzes the provisions of the fundamental treaties of the European Community: Paris, Rome, Brussels and the Single European Act. Conclusions about the powers and significance of the Commission within the framework of the integration association are made on their basis.*

**Keywords:** high authority, Commission, European coal and steel committee, European economic community, Single European act, treaties establishing the European Communities

DOI 10.21777/2587-9472-2022-4-11-19

Европейская комиссия (ЕК) – высший коллегиальный орган исполнительной власти, играющий одну из ключевых ролей в современном Европейском союзе. Ее появление связано с первым западноевропейским интеграционным сообществом – Европейским объединением угля и стали (ЕОУС), возникшим согласно Парижскому договору 1951 г. (Парижский Договор, Договор ЕОУС)<sup>1</sup>. На тот момент времени будущая Европейская комиссия носила наименование Высшего руководящего органа. Однако уже в следующем основополагающем документе западноевропейской интеграции – Римском договоре 1957 г. (Римский Договор, Договор ЕЭС)<sup>2</sup> – используется такое название, как Комиссия. В это время возникли еще два интеграционных объединения – Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом).

Один из крупнейших отечественных специалистов по европейской интеграции, руководитель Центра документации Европейского союза Института Европы Российской академии наук Юрий Борко очень удачно предложил назвать данный этап интеграции отраслевым [1, с. 9–10]. До Договора о слиянии исполнительных структур<sup>3</sup> трех сообществ существовало три различных органа с похожими функциями. Однако после вступления договора в силу с 1967 г. возникла единая структура – Комиссия Европейских сообществ. В научной литературе и официальных документах с этого момента используется наименование «Европейское сообщество», состоящее из ЕОУС, ЕЭС и Евратома.

В начале основная функция Комиссии заключалась в инициировании и воплощении политики Европейского сообщества, одобренной Европейским советом и Европейским парламентом (изначально – Ассамблея). Отмечалось, что данная структура должна быть полностью независима от национальных правительств. По мнению профессора Анри Обердорффа (Институт политических наук г. Гренобля), Комиссия «является чем-то смежным между правительством, как политическим организмом, и коллегией высокопоставленных чиновников, т.е. административным органом» [2, с. 19].

Следовательно, в рамках западноевропейской интеграции стали формироваться органы двух типов – наднациональные и межгосударственного сотрудничества. Подобная двойственность вызвала дискуссию о правовой природе ЕЭС [3, с. 76]. Одна часть институтов Сообществ состояла из официальных представителей государств-членов, а другая – из лиц, предлагаемых национальными правительствами, но полностью независимыми в выполнении своих обязанностей [1, с. 23]. Это было необходимо для поддержания баланса интересов между национальными государствами-членами и Сообществом в целом. Из ключевых структур к наднациональным относились Европейская комиссия и Европейский парламент. К типичным органам межгосударственного сотрудничества можно отнести Европейский совет, состоящий из глав правительств стран-членов или отдельных министров. Изначально в рамках западноевропейской интеграции значимость органов межгосударственного сотрудничества превалировала, т.к. решения по ключевым вопросам принимались исключительно единогласно, но в дальнейшем полномочия наднациональных органов стали значительно расширяться. При этом, как считает доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института Европы Российской академии наук В.Г. Шемятенков, «...архитекторы Римских договоров сделали полшага назад и, не меняя наднациональной сущности западноевропейской интеграции, позаботились о том, чтобы не выпячивать ее на первый план, гарантировав права национальных государств» [4, с. 18].

В наибольшей степени полномочия Комиссии были раскрыты в Договоре ЕЭС, учитывая значительное количество сфер сотрудничества, интегрированных в рамки ЕЭС. Парижский договор и Договор о Евратоме<sup>4</sup> в этом отношении значительно уступают в объеме положений. Тем не менее, именно Договор ЕОУС установил создание Высшего руководящего органа и состоящего при нем Консульта-

<sup>1</sup> Договор об учреждении европейского объединения угля и стали 1951 г. // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: [офич. сайт]. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/901771691> (дата обращения: 17.07.2022). – Текст: электронный.

<sup>2</sup> Договор об учреждении европейского экономического сообщества 1957 г. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/901771692> (дата обращения: 17.07.2022). – Текст: электронный.

<sup>3</sup> Договор об учреждении Единого совета и Единой комиссии Европейских сообществ 1965 г. – URL: [http://www.cvce.eu/en/obj/treaty\\_establishing\\_a\\_single\\_council\\_and\\_a\\_single\\_commission\\_of\\_the\\_european\\_communities\\_8\\_april\\_1965-en-be427f35-bec6-4872-9afa-e9602d628aea.html](http://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_a_single_council_and_a_single_commission_of_the_european_communities_8_april_1965-en-be427f35-bec6-4872-9afa-e9602d628aea.html) (дата обращения: 15.06.2022). – Текст: электронный.

<sup>4</sup> Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. – URL: <http://www.eulaw.ru/treaties/teuratom/> (дата обращения: 09.03.2022). – Текст: электронный.

тивного комитета. В качестве обязанности данного органа провозглашалось обеспечение целей, поставленных в приведенном договоре.

Одной из важнейших задач ЕЭС являлся трехэтапный переход к Общему рынку (пространству со свободным движением товаров, услуг и капиталов). Предполагалось, что это займет 12–15 лет. Комиссия участвовала в данном процессе через подготовку докладов о возможности стран-участниц двигаться дальше на пути интеграции.

Учитывая то, насколько болезненным являлся для стран-участниц процесс перехода к Общему рынку, связанный с постепенным ограничением национального суверенитета и передачи полномочий на наднациональный уровень, требовались механизмы для смягчения противоречий. Была сформирована специальная Арбитражная инстанция. Данная структура была призвана решать вопросы со странами, оставшимися в меньшинстве при голосовании о переходе к следующему этапу формирования Общего рынка. Комиссия участвовала в формировании состава Арбитражной инстанции, предлагая кандидатуры трех членов.

Комиссия обладала правом вносить Европейскому совету предложения о переносе сроков реализации второго и третьего этапов. Соответственно, хотя по ключевым вопросам решения принимал Европейский совет, однако вся подготовительная работа являлась прерогативой Комиссии, которая решала вопросы о готовности стран-участниц к дальнейшей реализации проекта.

Комиссия была призвана обеспечивать функционирование и развитие Общего рынка. Для этого она выполняла следующие задачи:

- 1) гарантировала применение положений Римского договора и мер, предпринимаемых для этого институтами Сообщества;
- 2) выносила рекомендации или заключения по вопросам, связанным с реализацией Договора;
- 3) обладала полномочиями по принятию решений и разработке мер, предпринимаемых Советом ЕЭС и Европейским парламентом.

Соответственно, можно увидеть, что инструментами Комиссии являлись рекомендации, заключения и решения. Согласно ст. 189 Римского договора рекомендации и заключения не носили обязательного характера, в отличие от решений. В случае неисполнения последних Комиссия могла обратиться в Суд (Сообщества). Важным моментом было положение об участии Комиссии в процедуре внесения изменений в действующий договор.

Римский договор наделял Комиссию широкими полномочиями для создания условий перехода к Общему рынку. В частности, она имела право собирать любую информацию и проводить необходимые проверки для реализации положений договора.

Прерогативы Комиссии можно наблюдать во всех сферах сотрудничества, заявленных Римским договором. В целом, полномочия однотипны. В рамках реализации сотрудничества в той или иной сфере Комиссия готовит предложения Совету (Сообщества), собирает информацию, дает рекомендации и временные разрешения странам-участницам по защите национальных интересов в экономической сфере, участвует в разрешении споров. В частности, в рамках реализации проекта Таможенного союза Комиссия получила право готовить свои предложения на утверждение Европейским советом по вопросам, связанным с поэтапным снижением таможенных пошлин между странами-участницами. Государства-члены были обязаны отчитываться перед Комиссией о выполнении обязательств по данному направлению сотрудничества. Она, в свою очередь, могла давать рекомендации национальным правительствам по выполнению их обязательств в данной сфере. Одновременно Комиссия имела право предложить Европейскому совету изменение планов и конкретных цифр, касающихся повышения или снижения пошлин на отдельные товары. Она могла временно на срок до 6 лет сохранить для государства-члена фискальную пошлину в случае серьезных трудностей вследствие ее отмены.

Комиссия принимала участие в подготовке переговоров стран-членов по выработке общего таможенного тарифа и определению тарифных квот на отдельные виды товаров. Статья 29 Римского договора охарактеризовала следующие задачи Комиссии в данной области:

- 1) содействие развитию торговли, как внутри ЕЭС, так и с третьими странами;
- 2) формирование условий конкурентоспособности предприятий;
- 3) решение вопросов в обеспечении стран Сообщества сырьем и полуфабрикатами;

4) избегание серьезных экономических потрясений и обеспечение рационального развития производства и роста внутреннего потребления в странах-членах.

В торговле между странами ЕЭС запрещались количественные ограничения на импорт между участниками интеграционного объединения. Государства-члены были обязаны предоставить в Комиссию списки товаров, либерализованных ими, для последующего составления общих списков уже в рамках Сообщества в целом. Комиссия получила право определять квоты на так называемые нелиберализованные товары стран-членов, рекомендовать Европейскому совету изменить установленные квоты, а также разрешать государствам отменять неиспользуемые квоты.

Согласно ст. 35 Римского договора Комиссия давала рекомендации странам-участницам, готовым отменить количественные ограничения раньше установленных Договором сроков.

Комиссия обладала правом разрешить государствам-членам принимать защитные меры (определяемые ею же) в случае, если один из участников Сообщества производит продукт, являющийся предметом национальной монополии.

В области перехода к Общей аграрной политике Комиссия принимала участие в процедуре определения товаров, подпадающих под действие соглашений. Согласно ст. 43 Римского договора на Комиссию накладывалось обязательство по созыву конференции стран-участниц Сообщества с целью анализа их сельскохозяйственной политики. По итогам работы данного форума она должна была подготовить предложения по реализации Общей аграрной политики. Комиссия принимала участие в разработке критериев минимальных цен на отдельные виды сельскохозяйственных товаров в интересах стран-участниц, а в дальнейшем могла давать рекомендации по их изменению. Кроме того, она принимала участие в процессе сближения цен на ряд продуктов в разных странах ЕЭС, устанавливала размеры компенсационных сборов на продукты, регулируемые национальным рынком.

В рамках политики в отношении трудящихся прерогатива Комиссии состояла в подготовке предложений для утверждения Европейским советом в области социального обеспечения в целях свободного передвижения рабочей силы, с выплатой соответствующих пособий.

Комиссия давала рекомендации при разработке Советом программы ликвидации существующих ограничений на свободу жительства и экономической деятельности в рамках Сообщества.

Рекомендательные функции имела Комиссия и в области свободного предоставления услуг в Сообществе. Под услугами авторы Римского договора понимали: во-первых, деятельность промышленного характера; во-вторых, деятельность торгового характера; в-третьих, деятельность ремесленников; в-четвертых, деятельность лиц свободных профессий. Подобные функции Комиссии были связаны и с движением капитала.

Комиссия должна была разработать и предложить на утверждение Совета меры, направленные на координацию политики стран-членов в области валютных операций (в дальнейшем реализация данной линии приведет сначала к появлению «валютной змеи» – системы совместного колебания валютных курсов, а в рамках Европейского союза – к Валютному союзу). Комиссия участвовала в консультациях с государствами-членами в случае возникновения ситуации, когда в одной из стран для резидентов были более льготные условия перевода капиталов. Комиссия давала рекомендации странам-членам в случае их пожелания ускорить процесс либерализации капитала в сравнении с установленными Римским договором сроками. Государства-члены брали на себя обязательства ставить Комиссию в известность о движении капиталов в третьи страны или из них. Комиссия могла дать временное разрешение государству-члену принять защитные меры в сфере движения капиталов при угрозе внутреннему рынку капиталов. Если государство в одностороннем порядке вводило защитные меры, Комиссия имела право потребовать изменения или отмены подобных мер.

Приведенные прерогативы имела Комиссия в области общей транспортной политики. На втором этапе перехода к Общему рынку она получила право санкционирования введения странами-членами Сообщества тарифов на транспортные перевозки. Комиссия могла рассматривать тарифы, причем не только по запросу одного из государств-членов, но и по собственной инициативе. Комиссия давала рекомендации в отношении сборов при пересечении границ между странами Сообщества. Исключение было сделано для ФРГ в связи с ее разделением, т.к. западные страны не признавали существование ГДР.

Комиссия давала рекомендации в отношении предприятий, нарушающих правила свободной конкуренции на территории Сообщества. Она же обладала функцией наблюдения за данной сферой. По факту выявленных нарушений Комиссия принимала соответствующее решение, адресованное государству-члену, в чьей юрисдикции находились данные предприятия. Подобные положения касались и государственных предприятий.

В отношении выявленных случаев демпинга Комиссия издавала рекомендации, адресуемые непосредственному нарушителю. В случае игнорирования данных действий Комиссия могла уполномочить пострадавшую страну-участницу ЕЭС принять необходимые меры для защиты своих интересов.

Следует отметить, что ЕЭС ставил под контроль оказание государственной помощи стран-членов через дотации, если это нарушало конкуренцию. Однако исключение было сделано для депрессивных регионов стран-членов, важнейших проектов, имеющих общеевропейское значение и для ФРГ в связи с ее разделенностью. В каждом конкретном случае решение принималось Комиссией. Она же могла определять и иные сферы, подпадающие под действие Римского договора. К ее полномочиям относился мониторинг всех видов помощи, оказываемый странами-членами своим субъектам. Комиссия имела право требовать от государства-члена прекращения помощи, если была выявлена ее несовместимость с правилами Общего рынка. Государство могло обратиться по спорному вопросу в Совет ЕЭС. В таком случае процедура, инициированная Комиссией, должна была быть приостановлена. Соответственно, в случаях, когда общеевропейские правила серьезно могли нарушить интересы национальных государств, последние могли обойти запреты и рекомендации Комиссии. Однако если в течение трех месяцев Совет не объявлял свою позицию по данному вопросу, то в этом случае Комиссия доводила процедуру до конца и выносила свое решение. Государство-член не могло оказывать помощь, пока не решится вопрос Комиссией.

В налоговой области действовал принцип, согласно которому государства-члены ЕЭС не могли устанавливать на продукцию своих партнеров по Сообществу более высокие налоги, нежели те, которыми облагается продукция национального производителя. В случае нарушения в налоговой сфере Комиссия обладала правом направить государству-члену свои рекомендации или решения. Освобождение от налогов и сборов также могло быть принято Советом ЕЭС, но по предложению Комиссии.

В области сближения законодательств Совет ЕЭС принимал решения единогласно по предложению Комиссии. Последняя обладала правом выявления существующих несоответствий между законодательством, но в рамках заботы о свободе конкуренции. В случае выявления подобного нарушения Комиссия инициировала консультации со странами-членами. При отсутствии компромисса на данном уровне вопрос разрешал Совет ЕЭС, но по предложению Комиссии. Она же давала консультации странам-членам и в случае их обращения.

Комиссия принимала участие в решении вопросов по координации экономической политики. Она предоставляла Совету ЕЭС рекомендации по налаживанию сотрудничества между центральными банками стран-членов и соответствующими административными структурами. Создаваемый в рамках ЕЭС Валютный комитет должен был предоставлять Совету ЕЭС и Комиссии доклады. Государства-члены и Комиссия назначали по два члена в данную структуру. Если государство-член изменяло свой валютный курс и это затрагивало интересы других участников ЕЭС, Комиссия могла разрешить другим участникам на ограниченный период времени принять необходимые меры. При этом Комиссия определяла условия и методы данных мер.

В случае формирования угрожающей ситуации, связанной с нарушением платежного баланса в одной из стран ЕЭС, Комиссия определяла и рекомендовала меры пострадавшему государству. Если Совет ЕЭС не давал разрешения на взаимную помощь, то Комиссия могла рекомендовать стране-члену, испытывающей трудности, защитные меры для исправления ситуации. Однако подобное одностороннее решение могло быть отменено Советом ЕЭС.

В области общей торговой политики Комиссия во время переходного периода к Общему рынку должна была подготовить предложения по достижению единообразия в этой сфере для стран-членов. Она готовила предложения по тарифам в отношении третьих стран, не входящих в ЕЭС. Предполагалось, что Совет ЕЭС уполномочит Комиссию на ведение подобных переговоров. В случае необходимости Комиссия определяла защитные механизмы для государств-членов ЕЭС.

В области социальной политики Комиссия ставила задачу сотрудничества стран-членов ЕЭС в таких областях, как занятость, трудовое законодательство, профессиональное обучение, социальное обеспечение, предотвращение несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, профессиональные союзы и заключение коллективных договоров. Комиссия предлагала на утверждение Совету ЕЭС минимальные требования в указанных областях. Однако делалось уточнение, что данные меры не должны препятствовать созданию мелких и средних предприятий. Взятые на себя государствами-членами обязательства касались оплаты труда, отпусков, обеспечения трудовых мигрантов. Комиссия была обязана каждый год предоставлять в докладе Европейскому парламенту отдельную главу о социальной политике. Для более эффективной социальной политики в рамках ЕЭС создавался Социальный фонд, управление которым возлагалось на Комиссию. Одновременно формировался Комитет, состоящий из членов Комиссии, представителей профсоюзов и организаций предпринимателей. Суммы, выделяемые Социальным фондом, контролировались и утверждались Комиссией. В случае необходимости она могла ходатайствовать перед Советом ЕЭС о прекращении помощи.

Согласно ст. 210 Римского договора утверждалось, что ЕЭС пользуется всеми правами юридического лица. Сообщество обладало широкой правоспособностью на территории своих государств-членов. Оно могло приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, а также выступать стороной в суде. Во всех этих случаях представителем ЕЭС выступала Комиссия. Она вела переговоры с третьими странами и международными организациями. Комиссия от лица Сообщества поддерживала связи с ООН и ее структурами, а также с системой Генерального соглашения по тарифам и торговле.

Странами-участницами трех сообществ в 1965 г. был подписан (в 1967 г. вступил в силу) Договор слияния исполнительных структур трех сообществ (Брюссельский договор). Он возложил на Комиссию обязанность подготовки общего доклада о деятельности Сообщества. Договор в основном касался изменения количественного состава комиссии. С учетом произошедшего в 1986 г. расширения Европейского сообщества за счет Испании и Португалии в Комиссии стало 17 членов (это было последнее расширение в рамках ЕЭС, до перехода к Европейскому союзу). При этом от каждого государства-члена Сообщества должно было быть не менее одного члена Комиссии, но при этом не более двух. Члены Комиссии назначались по общему согласию правительств государств-членов, что было хоть какой-то гарантией контроля за этим откровенно наднациональным органом. Срок полномочий составлял 4 года, но с правом возобновления. Полномочия могли быть прекращены досрочно в случае добровольной отставки или отстранения от должности. Суд Сообщества мог отстранить члена Комиссии от занимаемой должности в случае нарушения им требований, установленных основополагающими Договорами Сообщества по ходатайству Совета или Комиссии. Согласно Акту о вступлении Испании и Португалии в Сообщество, Председатель Комиссии и шесть вице-председателей должны были назначаться из числа членов Комиссии на двухгодичный срок. Процедура назначения при этом была такой же, как и для рядовых членов Комиссии. Она принимала решения большинством голосов своих членов. Важным моментом стало упоминание о том, что только Комиссия обладала правом представлять на утверждение Совету министров проекты директив.

Статья 10 Брюссельского договора, внесшего изменения в текст Римского договора, отмечала, что члены Комиссии полностью независимы в выполнении своих обязанностей, действуя в общих интересах Сообщества. Членам Комиссии запрещалось на время исполнения полномочий заниматься иной деятельностью, как связанной с получением вознаграждения, так и без него.

В начале 80-х гг. XX в. Комиссией был разработан документ – Белая книга, которая содержала более 300 предложений, нацеленных на углубление интеграции во всех направлениях экономической политики, с указанием сроков их выполнения. По мнению кандидата экономических наук В. Зуева, к 1993 г. «мероприятия “Белой книги”... в основном выполнены» [5, с. 188]. Правовой реализацией этих предложений стало подписание в 1986 г. Единого европейского акта (ЕЕА)<sup>5</sup>. Данный договор вступил в силу в 1987 г. Это был первый документ после Римского договора, существенно обновивший законодательную базу Европейского сообщества. Юридически был провозглашен переход от Общего рынка к Единому внутреннему рынку с более значительными обязательствами стран-членов Сообщества.

<sup>5</sup> Единый европейский акт 1986 г. – URL: <http://www.conventions.ru/int/4857> (дата обращения: 17.07.2022). – Текст: электронный.

Упрощались процедуры принятия решений Советом. Это решение заставило пересмотреть некоторые процедурные вопросы, в том числе касающиеся полномочий Комиссии. На Комиссию возлагалась обязанность подготовить два доклада в 1988 и 1990 гг. о прогрессе, достигнутом в плане перехода к Внутреннему рынку. Процедуры функционирования Комиссии в целом остались прежними, но теперь они были ориентированы не на обеспечение Общего рынка, а на переход к Единому рынку. У Комиссии появились новые сферы ответственности, такие как здравоохранение, безопасность, защита окружающей среды, защита потребителей. Государства-члены принимали на себя новые ограничения. В случае принятия Советом решения квалифицированным большинством отдельное государство могло использовать национальное законодательство, но только в случае крайней необходимости и по согласованию с Комиссией. В случае несогласия Комиссия обладала правом подачи иска в Суд (Сообщества).

В Едином европейском акте появляются новые сферы сотрудничества: экономическое и социальное сплочение, исследования и технологическое развитие, окружающая среда. Комиссия в новых сферах, как и в прежних, обладала консультативными и рекомендательными функциями. Сами эти сферы были ориентированы на преодоление различий в развитии стран и регионов Сообщества.

Изменения, внесенные ЕЕА в деятельность ЕОУС и Евратома, носили процедурный характер.

Кроме того, в ЕЕА появляется новая важная сфера сотрудничества – Европейское сотрудничество в области внешней политики. Существовавшую ранее вне основополагающих договоров Сообщества Европейскую политическую систему (ЕПС) институтизировали через ЕЕА. Стороны заявили желание сообща формулировать и осуществлять европейскую внешнюю политику. Подчеркивалось, что вопросы политической и экономической безопасности должны решаться в рамках ЕПС. В целом, данная сфера была вынесена на межгосударственный уровень сотрудничества. Однако ст. 30 ЕЕА предусматривала, что министры иностранных дел стран-членов Сообщества и один из членов Комиссии должны не реже четырех раз в год собираться в рамках системы Европейского политического сотрудничества. Указывалось, что Комиссия является полноправным участником деятельности данного инструмента. Сформулированная в дальнейшем в рамках Европейского союза сфера Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) стала прямым наследником системы ЕПС. По мнению исследователя Ю.А. Гусарова, формирование ОВПБ было «особенно необходимо для комплексного развития Союза во всех областях, для усиления его роли на международной арене» [6, с. 56].

На достигнутом согласно ЕЕА уровне западноевропейской интеграции стали формироваться предпосылки перехода от Европейского сообщества к Европейскому союзу. Возникновение Европейского союза в 1993 г. не привело к ликвидации Европейских сообществ, т.е. все они продолжили свою работу. Неизбежно возникла проблема дублирования функций и полномочий. По мнению Е.В. Гречишниковой, «дублирование отдельных пунктов, относящихся к исключительной компетенции Европейского сообщества и уже частично или полностью реализованных, позволяет рассматривать эти нормы Договора о Европейском союзе в качестве программных положений, материальная реализация которых остается в ведении сообществ» [7, с. 40]. Таким образом, эти моменты были возложены соответственно на Комиссию Сообщества и на Европейскую комиссию (Европейского союза).

Иной взгляд на соотношение двух интеграционных блоков предлагает белорусский исследователь Ю.А. Лепешков, считающий, что «...хотя Европейский союз и создан на основании договора, он, тем не менее, не обладает статусом юридического лица в международном праве и действует лишь опосредованно, через свои составные части: Сообщество и государства-участники» [8, с. 33]. Однако и с этой точки зрения Комиссия Сообщества продолжала обладать значимыми полномочиями и после создания Европейского союза.

На основании положений основополагающих договоров Европейского сообщества можно сделать ряд выводов о месте и роли Комиссии в интеграционном объединении.

Во-первых, данный орган являлся наднациональным в системе органов Европейского сообщества. Об этом говорят механизм формирования и принцип независимости от национальных правительств. Последние не могли отозвать с должности неугодного члена Комиссии.

Во-вторых, Комиссия обладала значительными полномочиями в вопросах реализации положений основополагающих договоров Сообщества и намечала вектор дальнейшего развития интеграционного объединения. Она также являлась исполнительным органом по отношению к актам Совета (Со-

общества). Без участия Комиссии в рамках Сообщества не могло быть принято ни одно принципиальное решение. Кроме того, подобные решения могли быть поставлены на обсуждение Советом лишь по представлению Комиссии.

В-третьих, Комиссия имела определенное влияние на национальные государства, делая исключения для одних в реализации положений подписанных соглашений и призывая к соблюдению установленных норм другими. Однако Комиссия сама по себе не обладала правом наложения санкций и передавала решение спорного вопроса на рассмотрение Суда (Сообщества).

В-четвертых, значение Комиссии в рамках Сообщества нельзя преувеличивать, т.к. решение по ключевым вопросам оставалось за Советом (Сообщества), следовательно, не на наднациональном, а на межгосударственном уровне сотрудничества. Основные инструменты Комиссии – рекомендации и заключения – не носили обязательного характера. Согласно Римскому договору, баланс полномочий между Советом и Комиссией был установлен следующим образом: Совет являлся главным «законодателем» Сообщества, а Комиссия, обладая законодательной инициативой, стала выступать как главный исполнительный орган.

В-пятых, ключевые полномочия (за исключением процедурных вопросов) Комиссии не изменились за несколько десятилетий существования Европейских сообществ, поэтому говорить о какой-то эволюции роли и функций данного общества не приходится. Этот момент пришелся уже на следующий этап европейской интеграции – формирование и развитие Европейского союза.

В-шестых, для структуры органов Сообщества была характерна определенная система сдержек и противовесов. Совет (Сообщества) представлял интересы государств-членов, а Европейский парламент – интересы народов, входящих в интеграционное объединение (во многом формально). Комиссия в данной системе была призвана выражать общеевропейские интересы. Это, соответственно, и привело к появлению евробюрократии, оторванной от национальных интересов своих стран.

### Список литературы

1. Европейский союз / под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко, И.Д. Иванова. – 2-е изд., доп. и перераб. – Москва: Деловая литература, 2003. – 288 с.
2. Европейская интеграция: современное состояние и перспективы: сборник научных статей / под ред. С.И. Паньковского. – Минск: ЕГУ, 2001. – 336 с.
3. Юмашев Ю.М. Правовая эволюция европейских сообществ: до и после Маастрихта // Московский журнал международного права. – 1992. – № 3. – С. 73–92.
4. Европейский союз на пороге XXI в.: выбор стратегии развития / под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. – Москва: Эдиториал УРСС, 2001. – 472 с.
5. Год планеты. Экономика. Политика. Бизнес. Культура. Из жизни звезд / под ред. О.Н. Быкова. – Москва: Республика, 1993. – С. 188–192.
6. Шишков Ю.В., Данилов Д.А., Гусаров Ю.А. Европейский союз на рубеже веков. – Москва: ИНИОН РАН, 2000. – 294 с.
7. Гречишников Е.В. Некоторые вопросы принятия решений в Европейском союзе и Европейском сообществе // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2008. – № 2. – С. 38–42.
8. Лепешков Ю.А. Европейское сообщество: к вопросу о юридической природе международной организации // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1998. – № 2. – С. 33–37.

### References

1. Evropejskij soyuz: spravochnik-putevoditel' / pod red. O.V. Butorinoj, Yu.A. Borko, I.D. Ivanova. – 2-e izd., dop. i pererab. – Moskva: Delovaya literatura, 2003. – 288 s.
2. Evropejskaya integraciya: sovremennoe sostoyanie i perspektivy: sbornik nauchnyh statej / pod red. S.I. Pan'kovskogo. – Minsk: EGU, 2001. – 336 s.
3. Yumashev Yu.M. Pravovaya evolyuciya evropejskih soobshchestv: do i posle Maastrihta // Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava. – 1992. – № 3. – S. 73–92.
4. Evropejskij soyuz na poroge XXI v.: vybor strategii razvitiya / pod red. Yu.A. Borko, O.V. Butorinoj. – Moskva: Editorial URSS, 2001. – 472 s.



5. God planety. Ekonomika. Politika. Biznes. Kul'tura. Iz zhizni zvezd / pod red. O.N. Bykova. – Moskva: Respublika, 1993. – S. 188–192.
6. *Shishkov Yu.V., Danilov D.A., Gusarov Yu.A.* Evropejskij soyuz na rubezhe vekov. – Moskva: INION RAN, 2000. – 294 s.
7. *Grechishnikova E.V.* Nekotorye voprosy prinyatiya reshenij v Evropejskom soyuze i Evropejskom soobshchestve // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya “Pravo”. – 2008. – № 2. – S. 38–42.
8. *Lepeshkov Yu.A.* Evropejskoe soobshchestvo: k voprosu o yuridicheskoj prirode mezhdunarodnoj organizacii // Belorusskij zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenij. – 1998. – № 2. – S. 33–37.