

3. *Koenigsberger H. G. Dominium Regale and Dominium Politicum et Regale: Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe. L., 1975.*
4. *Daly J. The Idea of Absolute Monarchy in Seventeenth-century England // Historical Journal, 1978, 21.*
5. *Dickinson H. T. Liberty and Property. Methuen, 1979.*

Клочков Виктор Викторович

Технологический институт федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» в г. Таганроге
E-mail: klochkov@tsure.ru

347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44, тел. 31-14-27

Заведующий кафедрой теории права.

Klochkov Viktor Viktorovich

Taganrog Institute of Technology - Federal State-Owned Educational Establishment of Higher Vocational Education «Southern Federal University»

E-mail: klochkov@tsure.ru

44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia, ph. 311-427

Head of the Department of Law Theory.

ББК 67.412

Ю.А. Клочкова

**КОМИССИЯ КАК ИНСТИТУТ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

В последнее время в зарубежной науке международного права были предприняты попытки переосмысления места, роли и характера полномочий Комиссии в системе институтов ЕС. При этом обнаружилось, что состояние изученности проблемы на конкретном историческом и правовом материале далеко не отвечает современному уровню историко-правового обобщения. Попытка восполнить этот пробел нашла отражение в данной статье.

Европейская Комиссия, институты ЕС.

Y.A. Klochkova

COMMISSION AS AN EXECUTIVE INSTITUTION OF THE EU

Recently in a foreign science of international law the reconsideration of a place, a role and character of powers of the Commission in system of institutes of EU have been undertaken. It was thus found out, that the condition of a level of scrutiny of a problem on a concrete historical and legal material far does not answer modern level of history-legal generalization. Attempt to meet this lack has found reflection in given a article.

European Commission, EU Institutions.

В то время как Европейский парламент выражает интересы граждан Европейского союза (далее – ЕС), а совет – интересы государств-членов, Комиссия является представителем Сообщества как единого целого. Ст. 211 Договора, учреждающего Европейское сообщество (далее – Договор), возлагает на Комиссию обязанности по обеспечению надлежащего функционирования и развития единого рынка. Поскольку эффективность норм права Европейских сообществ зависит от их осуществления во внутригосударственной сфере, интерес представляет именно исполнительные полномочия Комиссии. Несмотря на то, что Европейские сообщества явились результатом межгосударственного сотрудничества, право Сообществ

формируется не правительствами соответствующих государств, а институтами ЕС, что предполагает возможность возникновения ситуации, когда какой-либо акт ЕС войдет в противоречие с интересами того или иного государства-члена и оно откажется его выполнять. Исходя из этого, необходимо проанализировать, в чем проявляются функции Комиссии как института, призванного обеспечивать выполнение государствами-членами взятых на себя обязательств, и какие правовые средства предусматриваются в случае неисполнения государством-членом своих обязательств перед Сообществом.

Учредительные договоры не предусматривают специальных правовых средств, призванных обеспечивать выполнение обязательств, взятых на себя государствами-членами в отношении ЕС. Учредительные договоры содержат нормы, которые либо обязывают государства воздерживаться от любых мер, которые могли бы поставить под угрозу достижение целей договора (ст. 10 Договора) либо закрепляют, что акты вторичного права являются обязательными для внутригосударственных правоприменительных органов (ст. 249 Договора). Кроме того, обязательность приоритетного исполнения норм европейского права непосредственно вытекает из анализа деятельности суда Европейских сообществ, который в своей практике фактически разработал концепцию прямого действия и верховенства права Сообщества по сравнению с национальным законодательством государств-членов ЕС.

Функции Комиссии как института, призванного обеспечивать выполнение государствами-членами взятых на себя обязательств определены ст. 226–228 Договора. Комиссия в рамках учредительных договоров организует и направляет деятельность Европейских Сообществ, выполняет функцию контроля за соблюдением обязательств по учредительным договорам и исполнением предписаний вторичного права государствами-членами. В этой связи Комиссия наделяется исключительно важным правомочием обращать внимание, и указывать государствам-членам на неисполнение или недостаточно полное исполнение ими обязательств, установленных учредительными договорами или нормами вторичного права (ст. 226 Договора). Если, по мнению Комиссии, одно из государств-членов уклоняется от выполнения каких-либо обязательств, вытекающих из Договора, она представляет мотивированное заключение по этому поводу, предоставив заинтересованному государству-члену возможность предварительно представить свои возражения по данному вопросу. Если государство-член оставит без внимания заключение Комиссии в течение определенного срока, установленного Комиссией, она имеет право передать спор на рассмотрение суда Европейских сообществ.

Таким образом, Комиссия обладает полномочиями начать расследование и эта обязанность вытекает из положений ст. 211 Договора. С другой стороны, применение процедуры принудительного исполнения права затрагивает престиж государства-члена (при рассмотрении дела *Commission v. France*) [1] и Комиссия, в соответствии со ст. 226 Договора, учреждающего Европейское сообщество может, но не обязана передавать спор на рассмотрение суда Европейских сообществ.

Если нарушение обнаружено другим государством-членом, то последнее обязано предоставить свою жалобу на рассмотрение Комиссии. Комиссия должна заслушать мнение обоих заинтересованных государств и предоставить мотивированное заключение. Если в течение 3 месяцев со дня направления жалобы в Комиссию мотивированное заключение не представлено, государство может передать спор на рассмотрение суда Европейских сообществ (ст. 227 Договора). Однако, как справедливо заметил Т.К. Хартли, на практике это происходит редко, поскольку прямое противостояние между двумя государствами-членами может отрицательно повлиять на их двусторонние отношения [2]. С другой стороны, государства имеют определенные рычаги повлиять на другое государство-член ЕС, ис-

пользуя процедуру обжалования действий или бездействия Комиссии в соответствии со ст. 232 Договора.

Помимо общей процедуры, существуют и специальные процедуры, применимые в случае нарушения определенных норм. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 85 Договора если нарушение не ликвидировано, то Комиссия фиксирует нарушение принципов в мотивированном решении. Комиссия может опубликовать свое решение и уполномочить государства-члены принять меры, условия и детали которых она определяет, необходимые для исправления положения [3].

Таким образом, обеспечение применения учредительных договоров и положений, созданных институтами ЕС, вменяется Комиссии, при этом необходимо подчеркнуть, что Комиссия осуществляет свои контрольные и надзорные полномочия по отношению к государствам-членам, а не в государствах-членах.

Поводом для возбуждения дела, согласно Договору, выступает уклонение государством-членом от выполнения каких-либо обязательств из учредительного договора (ст. 226 Договора) и норм вторичного права, которые принимаются в соответствии с положениями учредительного договора. Если по итогам судебного следствия выводы Комиссии получают подтверждение, то суд выносит решение о факте нарушения государством обязанностей, которые возложены на него Договором (п. 1 ст. 228 Договора). Решение суда юридически обязательно для государства-члена, которое должно принять все необходимые меры для его реализации. Надзор за исполнением также осуществляет Комиссия. Если, по мнению Комиссии, государство не подчинилось решению суда, она возбуждает новое расследование. По его итогам суд на основании предложения Комиссии налагает на государство штрафные санкции в виде единовременной суммы или неустойки (п. 2 ст. 228 Договора). Если суд найдет подтверждения обвинениям, он вынесет в отношении государства-члена обвиняющее решение или в процессе расследования суд может предписать выполнение необходимых предварительных мер по рассматриваемым им делам (ст. 243 Договора), как это было сделано в деле *Commission v. United Kingdom (Pig Producers)* [4].

Суд не обладает полномочиями приказывать государству-члену предпринимать какие-либо действия или их не предпринимать, кроме того, он также не может объявлять национальное законодательство, противоречащее праву Сообщества недействительным [5]. Ст. 228 Договора предусматривает, что в случае, если суд выявит нарушение каким-либо государством-членом обязательств, вытекающих из настоящего Договора, то это государство-член обязано принять необходимые меры для выполнения решения суда. Таким образом, решение обязательно к выполнению: государство-член обязано прекратить выявленное судом нарушение, хотя само может определить метод, при помощи которого это будет сделано.

Когда выполнение решения неоправданно затягивается, Комиссия может подать второй иск, указывая, что невыполнение первого решения само по себе представляет нарушение Договора (эта тактика была использована против Франции в связи с делом *Sheepmeat*) [6].

Контроль за соблюдением норм права ЕС гражданами и юридическими лицами осуществляют сами государства-члены, привлекая нарушителей к административной, уголовной и иной ответственности. Комиссия, в свою очередь, проверяет, как государства-члены выполняют нормы права ЕС на своей территории, в том числе, как они обеспечивают соблюдение этого права своими гражданами и юридическими лицами. В случае, если национальные власти не справляются или ненадлежащим образом справляются с этой обязанностью, Комиссия возбуждает расследование в отношении государства, а не физического лица [7].

До вступления в силу Маастрихтского договора какие-либо санкции не предусматривались. В настоящий момент суд может за невыполнение судебного решения налагать на государства-члены штраф (ст. 228 Договора). С другой стороны, поскольку юрисдикция суда Европейских сообществ не распространяется на сферу права ЕС, роль Комиссии как института, призванного обеспечивать выполнение государствами-членами взятых на себя обязательств в рамках ЕС, имеет свою специфику. С этой точки зрения следует различать меры правового воздействия, установленные Договором о Европейском союзе, и меры аналогичного характера, установленные Договором, учреждающим Европейское сообщество. Данное обстоятельство еще раз отчетливо иллюстрирует различие между ЕС и Европейскими сообществами.

Амстердамский договор заметно расширил круг санкций, применяемых против нарушителей европейского права. Он предусмотрел возможность инициирования Комиссией новых санкций против государства-члена, грубо и систематически нарушающего принципы свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, равно как и принципы правового государства, принципы, общие для всех государств-членов (ст. 6 Договора о Европейском союзе). Возможность применения мер принуждения Европейским союзом к государствам-членам впервые была установлена в ст. 1 Амстердамского договора 1997 г., добавившей в текст Маастрихтского договора 1992 г. ст. F. 1. (ст. 7 по введенной Амстердамским договором новой нумерации).

Ниццкий договор добавил к этой процедуре также предварительный этап. Согласно новой редакции ст. 7 в случае, когда еще нет серьезного нарушения общих принципов, но существует «очевидная угроза» такового, Совет Европейского союза с согласия Европейского парламента может направить потенциальному государству-нарушителю «соответствующие рекомендации».

Таким образом, процедура обеспечения выполнения государствами-членами взятых на себя обязательств не применяется, если она может вызвать отрицательные политические последствия, поскольку этим ставится под вопрос престиж государства, поскольку подразумевается, что они будут исполняться исходя из известного принципа *pacata sunt servanda*.

С другой стороны, одной из санкций, используемых в международном праве, является исключение не подчиняющегося государства из организации. При этом необходимо помнить, что государства не только добровольно составили тексты учредительных договоров, но и взяли на себя обязанность выполнения заложенных в них предписаний.

Вопросы выхода или исключения из ЕС и Европейских сообществ не рассматриваются в тексте учредительных договоров. Как уже отмечалось, все учредительные договоры Европейского союза и Европейских сообществ являются многосторонними международными договорами и, соответственно, на них распространяется Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. П. 2 ст. 60 этой Конвенции, например, дает право участникам многостороннего договора прекратить его действие целиком или частично в отношениях между собой и государством, нарушившим договор [8], а также предусматривает возможность выхода из любого договора, если имело место существенное нарушение договора другими сторонами или в случае коренного изменения обстоятельств.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что национальные парламенты принимают участие в правотворчестве и достаточно тесно сотрудничают с Комиссией в процессе выработки законопроекта. В соответствии с Протоколом о роли национальных парламентов в Европейском союзе, все исходящие от Комиссии консуль-

тационные документы немедленно направляются национальным парламентам государств-членов.

Несмотря на то, что действия Комиссии могут быть обжалованы, указанные полномочия дают ей возможность оказывать значительное влияние на выработку политики ЕС. Комиссия, по сути, является единственным институтом Сообщества и Союза, который может привлекать государства-члены к ответственности перед Судом [9].

Что касается полномочий Комиссии, то проведенный анализ дает основания считать ее исполнительным органом ЕС, учитывая некоторые ее институциональные особенности. Во-первых, Комиссия обладает таким качеством в рамках Европейских сообществ. Во-вторых, Комиссия составляет только часть в общей структуре исполнительной власти. Значение Комиссии в том, что другие части исполнительной власти осуществляют свою деятельность не постоянно, а путем проведения сессий и заседаний (Европейский совет и Совет). Комиссия же является постоянно действующим институтом, который осуществляет повседневное оперативное управление делами Сообществ и добивается реализации права Сообществ. В-третьих, Комиссия наделяется достаточно широкими полномочиями в сфере законодательной власти, без участия которой не принимается ни один обязывающий Сообщество акт. Наконец, поскольку обязательства государств-членов реализовываются на национальном уровне, роль Комиссии заключается не в осуществлении определенных действий, а в выполнении контрольной функции за соблюдением норм учредительных договоров и нормативных актов институтов ЕС национальными органами государств-членов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Case 7/71 Commission v. France, [1971] // ECR 1003.
2. Хартиш Т.К. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества. – М., 1998. – С. 316.
3. Специальные процедуры предусмотрены также ст. 88, 95, 237, 298 Договора, учреждающего Европейское сообщество.
4. Cases 31, 53/77R Commission v. United Kingdom (Pig Producers) [1977] // ECR 921.
5. Case 48/71 Commission v. Italy, [1972] // ECR 527.
6. Case 232/78 Commission v. France, [1979] // ECR 2729.
7. General Report on the Activities of the European Union 2004. Luxembourg:Office for Official Publications of the EC. – 2005. – P. 307; General Report on the Activities of the European Union 2004. Luxembourg:Office for Official Publications of the EC. – 2004. – P. 401; General Report on the Activities of the European Union 2004. Luxembourg:Office for Official Publications of the EC. – 2003. – P. 425; 20th Annual Report on Monitoring the Application of Community Law. – Brussels, 21/ 11/ 2003 // COM (2003) 669 Final.
8. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Международное право в документах. – М., 2004. – С. 89–90.
9. Право Европейского союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М., 2004. – С. 318.

Клочкова Юлия Александровна

Технологический институт федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» в г. Таганроге
E-mail: mirza76@mail.ru
347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44, тел. 37-16-52
Ст. преподаватель.

Klochkova Yulia Aleksandrovna

Taganrog Institute of Technology - Federal State-Owned Educational Establishment of Higher Vocational Education «Southern Federal University»

E-mail: mirza76@mail.ru
44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia, tel. 371-652
Senior Lecturer.

ББК 67.3

В.С. Назарова

**ИСТОРИОГРАФИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АНАЛИЗА
СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ
АНГЛОСАКСОНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Анализ правового положения социальных слоев эпохи раннего средневековья оказался в поле зрения английских историков права ранее их коллег на континенте. Правовой статус практически каждой социальной группы или употребление того или иного термина в источниках были предметом споров, описание которых имеет огромную литературу.

Социальная структура, раннее средневековье.

Veronica S. Nazarova

**HISTORIOGRAPHIC ASPECT OF THE ANALYSIS OF SOCIAL AND
LEGAL STATUS OF VARIOUS STRATA OF AN ANGLO-SAXON SOCIETY**

The analysis of a legal status of social strata of an epoch of the early Middle Ages has appeared in sight of English historians of the right before their colleagues. A legal status practically each social group or the use of this or that term in sources were a subject of the disputes which description has the huge literature.

Social strata, early Middle Ages.

Анализ правового положения социальных слоев эпохи раннего средневековья оказался в поле зрения английских историков права ранее их коллег на континенте. Разнообразие источников, их двуязычие, крайне неустойчивая терминология англосаксонских Правд и грамот неоднократно порождали научные дискуссии. Правовой статус практически каждой социальной группы или употребление того или иного термина в источниках были предметом споров, описание которых имеет огромную литературу, простое перечисление которой намного превысило бы объем настоящей работы. Поэтому здесь мы остановимся лишь на основных историографических тенденциях в изучении социально-правового статуса различных категорий англосаксонского общества.

Пионером в изучении данного вопроса стал выдающийся английский историк Ф. Сибом, выпустивший в 1883 г. нашумевшую книгу «Английская сельская община». В главном основа концепции автора сводится к следующему: еще в эпоху Тацита у германцев появилась вотчинная система, окончательно укрепившаяся в Англии после англосаксонского завоевания. Община этого периода была не общиной свободных держателей, но общиной крепостных (community of serfs) – литов в Кенте и керлов в Уэссексе. Английская история, по Сибому, началась со «всеобщей зависимости основной массы населения», а родовая знать (эрлы), получая от короля пожалования в бокленд, который Сибом понимал как полное отчуждение земли с правом свободного распоряжения ею, становились лордами поместий, уже тогда составлявшими основу хозяйственной структуры англосаксонских королевств [1. Р. 8–12].