

УДК 341.23:342.4

МЕСТО ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ ЛИССАБОНСКОГО ДОГОВОРА

канд. юрид. наук, доц. Т.С. МАСЛОВСКАЯ
(Белорусский государственный университет, Минск)

Исследуется эволюция институциональной системы Европейского союза на примере Европейского парламента. Выделяются общие принципы функционирования институционального механизма Европейского союза. Определяются особенности способа формирования Европейского парламента, внутренней организации, порядка его деятельности. Определяется его роль в принятии решений в рамках Европейского союза. Проводится анализ законодательных, контрольных, бюджетных, кадровых полномочий Европейского парламента, обращается внимание на новеллы правового регулирования. Высказываются предложения, направленные на укрепление роли Европейского парламента, в частности расширение его контрольных полномочий. Анализ правового статуса Европейского парламента проводится на основе Договора о Европейском союзе (в редакции Лиссабонского договора) 2007 года, вступившего в силу 1 декабря 2009 года.

Введение. Современное развитие международных отношений характеризуется резким ускорением процесса формирования региональных интеграционных объединений. Связано это с тем, что интеграция способствует созданию дополнительных возможностей для расширения сотрудничества, а также способствует нахождению общих точек соприкосновения между государствами для решения общих вопросов и проблем. Среди интеграционных объединений европейского континента особое место занимает Европейский союз (ЕС), опыт функционирования которого полезен при построении межгосударственных образований на постсоветском пространстве, поскольку многие проблемы, возникающие в процессе формирования таких образований в целом, обладают общими чертами. Одной из актуальных является проблема функционирования институциональной системы Европейского союза, которая выступает ее «каркасом» и эволюционирует вместе с самим Союзом. Институциональная система Европейского союза представляет собой важнейшую составную часть механизма ЕС. Она претерпела существенную эволюцию как с точки зрения структуры, так и правового статуса входящих в него органов. Основы институциональной системы были заложены Римским договором о ЕЭС 1957 года, впоследствии изменения вносились нормами Амстердамского (1997) и Ниццкого (2002) договоров. Принятие Лиссабонского договора в 2007 году (Договор 2007 г.), который вступил в силу 1 декабря 2009 года, существенным образом повлияло на изменение статуса отдельных органов ЕС, особенно Европейского парламента. Все это предопределяет актуальность избранной темы.

Основная часть. Под институциональной системой понимается совокупность руководящих органов ЕС, наделенных особым статусом и правомочиями. Все основные параметры этой системы описаны и закреплены в учредительных актах [1, с. 112]. Отличительная черта институциональной структуры Европейского союза – ее наднациональный характер. Не затрагивая теоретических рассуждений в отношении понятия «наднациональность», отметим, что впервые этот термин был использован в статье 9 Договора об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) 1951 года, однако в 1967 году данная статья Договора была отменена. В настоящее время нет международно-правового акта, в котором раскрывалось бы понятие «наднациональность» [2, с. 41].

Институциональная система в широком смысле слова включает также и иные органы. Определенные административные, контрольные, вспомогательные, консультативные и другие функции осуществляют специально создаваемые для этих целей органы и организации [1, с. 113]. Статус наиболее важных из них закреплен в учредительных актах.

Институциональная система ЕС строится на определенных принципах. Принцип единства институционального механизма Европейского союза нашел отражение в статье 3 Договора о ЕС (в редакции Ниццкого договора), в соответствии с которой ЕС снабжается единой институциональной структурой, которая должна обеспечивать надежность и непрерывность деятельности, осуществляемой в целях достижения его целей при одновременном сохранении и совершенствовании достижений Сообщества. Совершенно очевидно, что наличие общих целей является предпосылкой создания общих органов для их достижения. Целями создания Европейского союза было обеспечение экономического роста, сохранение мира в Европе, укрепление идеологии прав человека. Современные общие цели Союза отражены в статье 3 Договора 2007 года: «Союз ставит целью содействовать миру, своим ценностям и благосостоянию своих народов» [3].

Согласно статье 13 Договора о Европейском союзе (в редакции Лиссабонского договора) Союз располагает институциональным механизмом, призванным проводить в жизнь его ценности, осуществлять его цели, служить его интересам, интересам его граждан и государств-членов, а также обеспечивать последовательность, эффективность и преемственность его политики и его действий. Институтами Союза являются: Европейский парламент; Европейский совет; Совет; Европейская комиссия; Суд Европейского союза; Европейский центральный банк (ЕЦБ); Счетная палата. Таким образом, изменения, внесенные Лиссабонским договором, расширяют перечень европейских институтов до семи: помимо существовавших ранее пяти к ним теперь относятся Европейский совет и Европейский центральный банк.

Два из них – Европейский совет и Совет Европейского союза – состоят из руководителей национальных государств и представляют в рамках ЕС национальные интересы, согласуемые с интересами ЕС в целом, что обуславливает их правовой статус. Остальные институты – Европейский парламент, Европейская комиссия, Суд ЕС, ЕЦБ и Счетная палата – относятся к числу наднациональных органов ЕС. Их члены формально независимы от национальных властей и руководствуются в своей деятельности интересами Европейского союза и предписаниями европейского права. Необходимо обратить внимание, что традиционно институты ЕС также делятся на политические и специализированные. К политическим институтам относятся Европейский совет, Совет ЕС, Европейский парламент и Европейская комиссия. Европейский Суд, ЕЦБ и Счетная палата представляют собой специализированные институты. Политическая деятельность представителями этих институтов запрещена. Все это оказывает влияние на порядок формирования и функционирование данных институтов.

Каждый институт действует в пределах полномочий, которые предоставлены ему в Договорах, в соответствии с предусмотренными Договорами процедурами, условиями и целями. Закрепляется принцип лояльного сотрудничества между институтами, что означает их максимальное взаимодействие. Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную не закреплен в Договоре 2007 года в силу того, что Европейский союз не является государством, однако многие из этих полномочий распределены между институтами ЕС. Эквивалентом принципа разделения властей составляет с точки зрения права ЕС, по мнению Суда ЕС, институциональное равновесие. «Соблюдение институционального равновесия означает, что каждый орган обязан выполнять свои полномочия с учетом полномочий других органов. Оно же требует, чтобы была возможность наказывать любое нарушение этого правила, которое может возникнуть. Суд, который по договорам имеет задачей обеспечение соблюдения законов при толковании и применении Договоров, обязан быть в состоянии поддерживать институциональный баланс...» [цит. по: 4, с. 22].

Важным является расположение в Договоре 2007 года институтов ЕС в строго определенном порядке, который во многом обуславливает их место и роль в институциональной системе Европейского союза. На первом месте в системе институтов Европейского союза располагается Европейский парламент. Во многом это обусловлено статьей 10 Договора 2007 года, которая предусматривает, что функционирование Союза основано на представительной демократии (ст. 10), а также европейской конституционной традицией рассматривать парламент как высший представительный и законодательный орган, обладающий верховной властью и выражающий волю народа.

Европейский парламент – единственный орган в ЕС, избираемый гражданами государств, входящих в Европейский союз путем прямых всеобщих выборов при тайном голосовании сроком на пять лет. Европейский парламент является однопалатным, состоит из представителей граждан Союза. Их число не превышает семисот пятидесяти, плюс Председатель. Представительство граждан (от 6 до 96 человек) обеспечивается в соответствии с методом убывающей пропорциональности. Таким образом, количество мест, приходящихся на каждую страну ЕС, зависит в первую очередь от численности ее населения, хотя представительство не является строго пропорциональным, поскольку государства с небольшим населением пользуются в этом вопросе даже некоторым преимуществом.

Отметим, что последние выборы в Европейский парламент состоялись в 2014 году. Они сформировали действующий ныне состав, в котором страны ЕС имеют следующее количество депутатских мандатов: Германия – 96; Франция – 74; Великобритания – 73; Италия – 72; Испания – 54; Польша – 51; Нидерланды – 26; Бельгия – 21; Греция – 20; Португалия – 21; Чехия – 21; Венгрия – 21; Швеция – 20; Австрия – 18; Дания – 13; Финляндия – 13; Словакия – 13; Ирландия – 11; Литва – 11; Латвия – 8; Словения – 8; Эстония, Кипр, Люксембург – по 6; Мальта – 6; Болгария – 17; Румыния – 32; Хорватия – 11. В итоге на сегодняшний день в Европарламенте 749 депутатов из 28 стран Союза.

Важным является то, что депутаты Европейского парламента обладают свободным мандатом, являются представителями народов, а не правительств государств-членов ЕС. В связи с этим они не связаны указаниями, не могут быть отозваны своими избирателями.

Внутренняя организация Европейского парламента схожа с национальным парламентом: Председатель, его заместители, Бюро, политические группы, комиссии. Из числа своих членов Европейский парламент избирает своего Председателя и Бюро. Бюро, состоящее из председателя Европарламента и 14 заместителей, руководит всей деятельностью Европейского парламента и его внутренних органов. Указанные должностные лица и председатели политических групп формируют расширенное Бюро, которое, в частности, определяет повестку дня пленарных сессий Европейского парламента. Все члены Бюро, включая председателя Европарламента, избираются сроком на два с половиной года.

Отличительной особенностью Договора о Европейском союзе (в редакции Лиссабонского договора) выступают нормы статьи 10 о роли политических партий на европейском уровне: они способствуют формированию европейского политического сознания и выражению воли граждан Союза.

В организации работы Европейского парламента значительную роль играют политические группы, которые образуются не по национальному, а по признаку политической принадлежности, и участвуют в процессе подготовки и принятия решений. В современной западноевропейской действительности сформировались политические силы, которые действуют на всем пространстве Европейского союза. В действующем Европейском парламенте семь политических групп и группа независимых депутатов. Политические группы имеют следующие названия: Группа народной европейской партии (христианские демократы) (219 депутатов); Группа прогрессивного альянса социалистов и демократов (190 депутатов); Группа консерваторов и европейских реформистов (72 депутата); Группа либерально-демократический альянс для Европы (68 депутатов); Конфедеративная Группа Объединенных европейских левых/Зеленые левые (51 депутат); Группа зеленых/Свободный европейский альянс (50 депутатов); Группа «Европа свободы и прямой демократии» (47). Ни к одной из групп не примкнули 52 депутата Европарламента [5]. Как видно из расстановки политических сил, наиболее многочисленными и влиятельными являются группы христианских демократов и социалистов, что отражает современные предпочтения европейских избирателей.

Председатель политической группы излагает общую позицию группы на заседаниях расширенного Бюро, сессиях и в комиссиях. По правилам процедуры Европарламент должен проводить одну пленарную сессию в год, однако на практике сессия делится на несколько недельных сессий с месячным интервалом.

Основная работа ведется в 20 постоянных специализированных комиссиях. Эти комиссии анализируют законодательные предложения, предлагают дополнения к повестке дня пленарного заседания и назначают участников для ведения переговоров с Советом по поводу законодательства Союза. Они также организуют слушания экспертов и контролируют другие учреждения и органы Союза.

Состав каждой комиссии – от 25 до 71 членов и соответствующее число заместителей членов. Каждая комиссия избирает из своих членов председателя и до четырех его заместителей, которые коллективно на два с половиной года создают бюро комиссии. Их политический состав отражает состав пленарной ассамблеи.

Для обсуждения отдельных вопросов Европейский парламент может также создать подкомиссии и специальные временные комиссии, например, следственные комиссии, ответственные за то, чтобы рассматривать факты нарушения при применении права Европейского союза или неэффективного управления. Отметим, что специальные временные комиссии создаются на срок двенадцать месяцев, который может быть продлен.

Обсуждения в комиссиях являются публичными и ретранслируются в сети Интернет, что обеспечивает максимальную открытость их деятельности. Председатели комиссий координируют работу комиссий посредством Конференции председателей комиссий. На сегодняшний день в Европейском парламенте функционируют следующие комиссии: по иностранным делам (в ее рамках действует две подкомиссии – по правам человека и по безопасности и обороне); по вопросам развития; по международной торговле; по бюджету; по бюджетному контролю; по экономическим и валютным отношениям; по вопросам занятости и социальным отношениям; по вопросам окружающей среды, здравоохранения и продовольственной безопасности; по вопросам промышленности, науки и энергетики; по вопросам внутреннего рынка и защиты потребителя; по транспорту и туризму; по вопросам регионального развития; по сельскому хозяйству и городскому развитию; по рыболовству; по вопросам культуры и образования; по правовым вопросам; по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам; по конституционным отношениям; по правам женщин и гендерному равенству; по петициям [6]. Отметим, что первые три комиссии относятся к парламентским комиссиям по внешней политике, все остальные – по внутренней политике Европейского союза.

Для определения действительной роли парламента необходимо знать объем его полномочий. Лиссабонский договор уточняет и расширяет компетенцию Европарламента. В соответствии с частью 1 статьи 14 Договора 2007 года «Европейский парламент совместно с Советом осуществляет законодательную и бюджетную функции. Он осуществляет функцию политического контроля и консультативную

функцию согласно условиям, предусмотренным Договорами. Он избирает Председателя Комиссии» [3]. Таким образом, Европейский парламент осуществляет законодательные, бюджетные, консультативные, контрольные, кадровые полномочия. Вместе с тем следует отметить, что ряд полномочий в значительной степени расширяются.

Европейский парламент является не единственным законодательным органом. Вместе с тем Договор 2007 года стремится к определенному формальному равенству «созаконодателей» (Европарламента и Совета) при применении общей законодательной процедуры, расширяет сферу совместного принятия решения с 37 до 80 переданных в компетенцию ЕС вопросов. Однако вопросы внешней политики Европейского союза остаются за рамками его компетенции. Европарламент обладает правом законодательной инициативы в отношении пересмотра учредительного акта ЕС, что в целом вписывается в общую концепцию расширения его законодательных полномочий.

Лиссабонский договор предоставил Европейскому парламенту равные с Советом права в бюджетном процессе. Однако следует согласиться с Л.М. Энтиным в том, что предложить свой проект бюджета взамен отвергаемого Европарламент по-прежнему не может [1, с. 157].

Лиссабонский договор также внес изменения в рабочие взаимоотношения между парламентом и другими учреждениями и усилил влияние Европарламента в выборе лидеров ЕС. Отныне Европейский парламент избирает Председателя европейской комиссии, однако не имеет возможности применить к нему определенные действенные формы контроля, например, конструктивный вотум недоверия. Полагаем, что введение данной формы, с одной стороны, повысило бы роль Европарламента, с другой – усилило бы ответственность руководителя исполнительного органа ЕС за принимаемые Европейской комиссией решения.

Контрольные полномочия Европейского парламента реализуются путем использования следующих средств контроля: устные и письменные вопросы депутатов, заслушивание отдельных комиссаров и ежегодного отчета Комиссии в целом; заслушивание отчетов и сообщений Европейского совета и Совета ЕС. Наиболее действенным средством парламентского контроля выступает вотум недоверия (резолюция порицания) порицания, которая может быть вынесена Комиссии большинством 2/3 участвующих в голосовании депутатов Европарламента при условии присутствия на заседании абсолютного большинства парламентариев. В случае выражения вотума недоверия вся Комиссия в целом обязана уйти в отставку.

Помимо указанных полномочий, депутаты Европарламента теперь имеют право возражать против заключения международных соглашений. В частности, было блокировано торговое соглашение по борьбе с контрафактной продукцией, поскольку многие депутаты предположили, что последствием его заключения будут возможные нарушения основных прав и свобод. Этот пример является доказательством укрепления полномочий Европейского парламента, решения которого имеют огромное влияние не только на деятельность органов ЕС, но и на повседневную жизнь граждан.

Одновременно с расширением полномочий Европейского парламента Лиссабонский договор устанавливает в отношении него и некоторые ограничения. В частности, Договор 2007 года предусматривает сравнительно широкое участие национальных парламентав в осуществлении законотворческого процесса на уровне ЕС. Формально юридически национальные парламента не выступают в качестве «созаконодателей». Однако в силу реализации принципа субсидиарности они могут выступить против одобрения того или иного законопроекта Европейским парламентом или даже добиться снятия предложенного к обсуждению законопроекта с повестки дня [1, с. 158].

Таким образом, изменения, внесенные Лиссабонским договором, во многом расширяют полномочия Европейского парламента. Однако следует констатировать, что на современном этапе Европейский парламент не обладает всей полнотой власти, хотя принцип представительной демократии прямо закреплен в Договоре 2007 года.

Заключение. Европейский парламент, обладая многими чертами, присущими национальному парламенту (однопалатная структура, порядок формирования – прямые выборы, срок полномочий – 5 лет, внутренняя организация), имеет определенные особенности. К их числу, в частности, относятся его состав (представители народов стран участников – ЕС), наднациональный характер, специфика реализации ряда полномочий (законодательных, контрольных и др.). Тем не менее именно данный орган, избираемый непосредственно гражданами ЕС, рассматривается на доктринальном уровне как верховный представитель их воли и интересов.

Лиссабонский договор, отражая тенденцию к дальнейшей демократизации, в определенной степени изменил место Европейского парламента среди органов ЕС. Данный Договор усилил роль Европарламента в институциональной системе ЕС, придал ему большее значение, что отражается в расширении области совместного принятия решения, равноправия с Советом при утверждении бюджета ЕС. Вместе с тем полагаем, что на следующем этапе эволюции данного органа было бы целесообразно усилить его контрольные полномочия, предоставив ему возможность выражения вотума недоверия Председателю

Европейской комиссии. Будущее покажет, как будет развиваться институциональная система Европейского союза, будет ли происходить укрепление роли Европейского парламента, однако на сегодняшний день очевидным остается доминирование исполнительных органов в ЕС.

ЛИТЕРАТУРА

1. Энтин, Л.М. Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы / Л.М. Энтин. – М.: Изд-во «Аксиом», 2009. – 304 с.
2. Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере Зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС): моногр. / отв. ред. В.Ю. Лукьянова. – М: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Анкил, 2012. – 336 с.
3. Договор о Европейском союзе (в реакции Лиссабонского договора) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eulaw.ru/treaties/teu/>. – Дата доступа: 08.02.2015.
4. Ландо, Д.Д. Институциональное право Европейского союза: учеб. пособие / Д.Д. Ландо, В.И. Самарин; под ред. С.А. Балашенко, Т. Борича, Х. Херманна. – Минск: Зорны Верасок, 2010. – 184 с.
5. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/hemicycle.html/>. – Дата доступа: 08.02.2015.
6. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/parliamentary-committees.html>. – Дата доступа: 08.02.2015.

Поступила 16.02.2015

POSITION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT IN THE INSTITUTIONAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION AFTER THE ADOPTION OF THE LISBON TREATY

T. MASLOVSKAYA

The article explores the evolution of the institutional system of the European Union on the example of the European Parliament. There are some common principles of functioning of the institutional mechanism of the European Union. Determined by the particular method of forming the European Parliament, the internal organization, about its activities. Determined by its role in decision-making within the European union. The analysis of legislative, control, budgetary, personnel authority to the European Parliament draws attention to the novel legal regulation. Suggestions have been made to strengthen the role of the European Parliament, in particular, the expansion of its supervisory powers. Analysis of the legal status of the European Parliament is based on the Treaty on European Union (as amended by the Treaty of Lisbon), 2007, entered into force on December 1, 2009.