

Правовой статус Европейского Парламента

(ИЗ РЕФЕРАТОВ, ПОДГОТОВЛЕННЫХ В МГЮА)

© 2000 Г.

КЛЕПИЦКАЯ Т.А.

Из библиотеки Ивана Клепицкого
[HTTP://WWW.OUPL.RU](http://www.oupl.ru)

МЕСТО ЕВРОПАРЛАМЕНТА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ЕС	1
ПОЛНОМОЧИЯ ЕВРОПАРЛАМЕНТА.....	3
СОСТАВ И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА.....	11
РУКОВОДЯЩИЕ И ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА.	13
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	16
ЛИТЕРАТУРА И ДОКУМЕНТЫ.....	17

МЕСТО ЕВРОПАРЛАМЕНТА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ЕС

Европейский Парламент – представительный и законодательный орган Европейского Сообщества. Представительный его характер обеспечивается непосредственным избранием его населением стран-членов ЕС. В качестве законодательного органа ЕС представляет собой скорее не парламент, а нижнюю его палату. Роль верхней палаты выполняет Совет. При этом следует отметить, что в отличие от национальных государств полномочия Европарламента как нижней палаты в законодательном процессе значительно менее обширны, чем полномочия Совета как верхней палаты. Кого же представляет Европейский Парламент? Есть точка зрения, что он представляет народы государств, объединенных в сообщество. Отмечается, что «в этом аспекте Парламент Союза более сходен с избираемыми непосредственно гражданами верхними палатами регионального представительства некоторых стран (Испании, Италии), чем с нижними палатами общенационального представительства»¹. Однако с такой точкой зрения нельзя согласиться безоговорочно. Непосредственно нации (народы государства)² представлены в Совете, формируемом из представителей национальных правительств³. Европарламент же отдельных наций не

¹ Право Европейского Союза. М., 1999, с. 91.

² Эти слова в некоторых европейских языках употребляются в качестве синонима.

³ Хотя голоса членов Совета имеют различный «вес» (ст. 205 Договора о ЕС), однако в большинстве случаев это не имеет значения, т.к. решение принимается единогласно. Так, Совет не может издать какого-либо юридически обязательного акта, минуя Европарламент, иначе как на основе единогласного решения.

представляет. Понимание его в качестве представительства отдельных народов противоречит порядку формирования Европарламента. Дело в том, что нации в Европарламенте представлены крайне непропорционально. Пропорциональность соблюдается не применительно к представительству нации, а применительно к численности населения стран-членов ЕС, именно население Европы и представляет Европарламент. Такому пониманию нисколько не препятствует и ст. 189 Договора об учреждении Европейского Сообщества, в соответствии с которой «Европейский Парламент, состоящий из представителей народов государств, объединившихся в Сообществе, осуществляет полномочия, возложенные на него настоящим Договором». Что можно понимать под «представителями народов, объединившихся государств»? Очевидно, что речь не идет о представительстве государств, т.к. национальное государство в Европарламенте не представлено. Очевидно, что не представлены в нем и национальности в этническом аспекте. «Представительство народов» – это ничто иное, как народное представительство государств объединенной Европы. Причем слово «государств» в этой дефиниции может быть упущено, как несущественное.

Соответственно, можно констатировать, что Европарламент является консолидирующим органом ЕС. Совет же является по существу представительством отдельных государств. Чем шире полномочия Европарламента и уже полномочия Совета, тем в большей мере можно говорить о Евросоюзе как о государстве, а не о международной организации.

Таким образом, «представительство народов» в ст. 189 следует понимать в качестве народного представительства, народного элемента в отличие от элемента бюрократического, а не в качестве представительства отдельных народов.

Не очень удачным представляется и сравнение с парламентами Италии и Испании. Верхняя палата Генеральных кортесов Испании – Сенат – формируется следующим образом: населением избирается по 4 сенатора от провинции, от островных провинций – по 3, 2 или 1 сенатору. Кроме того

законодательное собрание автономных сообществ назначает по 1 сенатору и еще по 1 на каждый миллион жителей соответствующей территории. Таким образом Сенат в Испании является представительством провинции и автономных сообществ. Численность населения влияет лишь на представительство автономных сообществ, причем незначительно. Итальянский Сенат формируется сходно с нижней палатой, но обеспечивает представительство областей (которые должны иметь не менее 7 сенаторов каждая). Таким образом и в Италии, и в Испании верхние палаты играют роль прямо противоположную роли Европарламента ЕС – это не консолидирующие органы, а обеспечение представительства территориальных образований.

ПОЛНОМОЧИЯ ЕВРОПАРЛАМЕНТА

Законодательные полномочия Европарламента постоянно расширяются, превращая его в ведущий законодательный орган ЕС. Так ст. 249 Договора о ЕС прямо говорит о том, что регламенты, директивы, решения, рекомендации, заключения принимаются именно Европейским Парламентом для выполнения своих задач. При этом Европарламент действует совместно с Советом⁴.

Европарламент участвует в законодательной деятельности в рамках процедур: 1) консультационные процедуры; 2) процедуры сотрудничества; 3) процедуры совместного принятия решения.

Консультационная процедура – старейшее полномочие Европарламента. В рамках данной процедуры акт принимается

⁴ Соответствующие акты могут приниматься и Советом совместно с Комиссией. Значительно шире законодательные полномочия Парламента Союзного государства РФ и Беларуси, палата и депутаты которого наделены правом законодательной инициативы (Палата Союза, а также группа депутатов Палаты Представителей численностью не менее 20 депутатов). Единственным сдерживающим фактором в отношении прохождения законопроекта в Парламенте Союзного государства является право абсолютного вето со стороны президентов двух стран и со стороны ¼ депутатов Палаты Представителей. Полномочия Межпарламентской Ассамблеи СНГ, напротив, значительно менее обширны, чем полномочия Европарламента. По существу Межпарламентская Ассамблея СНГ не является законодательным органом и не имеет законодательных полномочий. Это организация межпарламентского сотрудничества. В соответствии с Уставом СНГ «Межпарламентская Ассамблея проводит межпарламентские консультации, обсуждает вопросы сотрудничества в рамках Содружества, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов».

единогласным решением Совета по предложению Комиссии и после консультации с Европарламентом. Мнение Европарламента не связывает Совет в принятии решения. Однако консультационная процедура имеет важное значение ввиду авторитета Европарламента. Кроме того, консультационная процедура может задержать во времени принятие того или иного решения. Если Совет не обратится за консультацией в Европарламент или не предоставит последнему разумный срок для вынесения резолюции – суд ЕС может отменить акт ввиду нарушения процедурных требований. Поэтому консультационная процедура рассматривается иногда в виде права отлагательного вето (т.к. Европарламент может затормозить принятие акта в пределах разумного срока, необходимого для вынесения резолюции).

Нужно отметить, что значение консультационной процедуры сегодня невелико. Лишь в небольшом числе случаев Совету предоставлено право принимать юридические обязательные акты без согласия Европарламента в рамках консультационной процедуры, где Европарламент выступает по существу в качестве совещательного органа. Так ст. 22 Договора о ЕС предоставляет Совету право принимать в рамках консультационной процедуры положения, имеющие целью упрочить или дополнить права в сфере гражданства Евросоюза. Причем эти положения носят рекомендательный характер. Ст. 111 Договора о ЕС предоставляет Совету по рекомендации Европейского центрального банка или Комиссии (в последнем случае после консультации ЕЦБ) и после консультации с Европарламентом единогласно заключить формальное соглашение о системе обменных курсов для ЭКЮ по отношению к валютам третьих стран. Консультационная процедура принятия решений без согласия Европарламента допускается только в случаях, прямо указанных Договором о ЕС.

Процедура сотрудничества предоставляет Европарламенту несколько большие права в законодательной сфере. В соответствии с этой процедурой, закрепленной в ст. 252 Договора о ЕС, Совет вправе по предложению Комиссии и после получения заключения Европарламента одобрить

квалифицированным большинством согласованную позицию. Европарламент вправе одобрить эту позицию активно или пассивно (если не примет отрицательного решения в течение 3-х месяцев). В данном случае Совет обязан принять соответствующий акт. Однако Европарламент имеет право отлагательного вето – простым (абсолютным) большинством своих членов он в течение указанных 3-х месяцев может отклонить согласованную позицию Совета либо предложить поправки. В этом случае Совет может принять согласованную позицию, но только на основе единогласного решения Совета о втором чтении. Дальнейшая процедура идет без участия Европарламента. В рамках процедуры сотрудничества могут быть решены лишь некоторые вопросы, прямо указанные в Договоре о ЕС. Так, напр., в соответствии со ст. 101 Договора о ЕС запрещено кредитование со стороны ЕЦБ и национальных ЦБ публично-правовых организаций (органов ЕС, правительств, иных государственных и муниципальных органов и др.). Совету предоставлено право в соответствии с процедурой сотрудничества уточнять содержание этого запрета.

Процедура совместного принятия решения – основная законодательная процедура ЕС. В рамках этой процедуры принимается подавляющее большинство нормативных правовых актов ЕС (см., напр., ст.ст. 18, 42, 44, 46, 47, 67, 71, 95, 135, 137, 141, 149-153, 156, 162, 166, 172, 175, 179 Договора о ЕС). По существу сегодня эта процедура составляет общее правило принятия нормативных правовых актов ЕС. Консультационная процедура и процедура сотрудничества в этом смысле являются лишь редким исключением из общего правила. Вместе с тем, как и другие процедуры, процедура совместного принятия решения применяется лишь в случаях, прямо указанных в Договоре о ЕС. Таким образом законодательная компетенция Европарламента носит предметный характер. Он вправе законодательствовать лишь по вопросам, прямо отнесенным к его ведению. Это вытекает из требования строгого разграничения полномочий ЕС и национальных государств. Органы ЕС вправе законодательствовать лишь по

тем вопросам, в отношении которых им предоставлено это право национальными государствами, передавшими часть своих суверенных прав ЕС на основе международных договоров и, прежде всего, Договора о ЕС.

Процедура совместного принятия решений (ст. 251 Договора о ЕС) заключается в следующем:

1) Комиссия представляет предложение Европарламенту и Совету;

2) Европарламент дает заключение; при положительном заключении Европарламента Совет квалифицированным большинством голосов может принять предлагаемый акт;

3) если заключение Европарламента отрицательное или Совет не согласен с поправками, предложенными в заключении Европарламента, он может принять «общую позицию» и сообщить ее Европарламенту; Европарламент может в течение 3 месяцев одобрить «общую позицию» (активно или пассивно), отклонить ее абсолютным большинством голосов, предложить к ней поправки абсолютным большинством голосов; в последнем случае Совет вправе квалифицированным большинством одобрить поправки Европарламента либо принять единогласное решение об отклонении поправок (тогда созывается заседание Согласительного комитета Совета и Европарламента; после доработки в Согласительном комитете проект вновь вносится в Совет и Европарламент).

Таким образом, данная процедура предусматривает, что акт не может быть принят без одобрения его абсолютным большинством Европарламента.

Оценивая в целом законодательное полномочие Европарламента следует отметить, что акт ЕС, имеющий обязательную силу, может быть принят вопреки воле конкретного национального правительства (т.е. требуется не единогласие, а квалифицированное большинство Совета) лишь при одобрении его абсолютным большинством Европарламента. Таким образом именно Европарламент призван легитимировать наднациональные акты, с принятием которых не согласно то или иное правительство.

Органы ЕС иногда наделяются правом издавать отдельные нормативно-правовые акты (условно их можно назвать «ведомственными») помимо указанных трех процедур. Так, ЕЦБ ст. 110 Договора о ЕС наделяется правом принимать «правила» в пределах своей компетенции, определенной в Положении о ЕЦБ. В таком «подзаконном» правотворчестве Европарламент не участвует. Следует отметить, что такое правотворчество допускается лишь в незначительном числе случаев, прямо указанных в Договоре о ЕС.

Основным инструментом правотворчества в ЕС остается парламентская процедура совместного принятия решений, закрепленная в ст. 251 Договора о ЕС.

Наряду с законодательными полномочиями Европарламент имеет и другие полномочия, среди которых обычно выделяют: финансовые; контрольные; полномочия по назначению должностных лиц; внешнеполитические.

Указанные полномочия во многом напоминают полномочия национальных парламентов.

Основные *финансовые полномочия* Европарламента вытекают из его права принимать общий бюджет ЕС и утверждать его исполнение (ст. 268-280 Договора о ЕС). Проект бюджета разрабатывается Советом с участием Комиссии (должен быть одобрен квалифицированным большинством Совета) и направляется в Европарламент, который и принимает бюджет. Европарламент вправе внести поправки в бюджет, которые вступают в силу после одобрения квалифицированным большинством Совета. Совет, в свою очередь, вправе внести изменения в поправки, предложенные Европарламентом. В этом случае бюджет считается принятым, если Европарламент в течение 15 дней не отвергнет его большинством 3/5 от числа голосовавших членов. Тем же квалифицированным большинством Европарламент может принять бюджет с отклонением изменений, внесенных Советом в поправки Европарламента. В случае, если к началу финансового

года бюджет не принят, расходы производятся в соответствии с бюджетом прошлого года (ст. 273 Договора о ЕС). Исполнение бюджета – функция Комиссии. В соответствии со ст. 275 Договора о ЕС Комиссия представляет ежегодно Совету и Европарламенту отчет об исполнении бюджета. Отчет Комиссии об исполнении бюджета утверждается Европарламентом, действующим по рекомендации Совета (ст. 276). Вместе с тем следует отметить, что финансовые полномочия Европарламента менее обширны, чем полномочия Совета. Так, финансовые регламенты, определяющие процедуры составления и исполнения бюджета, финансовую отчетность и др. (ст. 279) принимаются Советом в рамках консультационной процедуры (т.е. без согласия Европарламента, а лишь только после консультаций с ним).

Особые полномочия Совет сохраняет в отношении т.н. «необходимых расходов». Расходная часть бюджета ЕС включает «необходимые» (обязательные) и «необязательные» расходы. «Необходимые» расходы – это расходы, прямо вытекающие из Договора о ЕС и принятых в соответствии с ним актов. Эти расходы составляют большую часть бюджета ЕС и направляются на финансирование экономической и иной политики ЕС. «Необязательные» расходы в своей основе составляют лишь расходы на содержание органов ЕС. Указанные выше полномочия Европарламента относятся только к «необязательным» расходам. Европарламент не вправе вносить поправки в бюджет в части «необходимых» расходов. В этой части проект бюджета, одобренный Советом, обязателен для Европарламента. Он может лишь «предложить Совету, если за это выскажется абсолютное большинство проголосовавших, модифицированный проект бюджета в отношении необходимых расходов» (ст. 272). Предложение Европарламента Совету в этом вопросе никак не связывает Совет в определении необходимых расходов. Совет лишь обязан рассмотреть это предложение, но может свободно принять или отклонить его.

Среди *контрольных полномочий* Европарламента следует отметить право Европарламента выразить вотум недоверия Комиссии, что влечет ее

отставку. Решение принимается квалифицированным большинством в 2/3 голосов открытым голосованием (ст. 201 Договора о ЕС). Другие контрольные полномочия Европарламента связаны с институтом парламентских вопросов и деятельностью комитетов по расследованию. В соответствии со ст. 197 Договора о ЕС Европарламент и его члены вправе задавать вопросы Комиссии, на которые Комиссия обязана дать устные или письменные ответы. В соответствии со ст. 193 по запросу 1/4 членов Европарламента учреждается временный парламентский Комитет по расследованию для рассмотрения предполагаемых нарушений или плохого применения права ЕС. Такой Комитет не создается, если обнаружены факты, относящиеся к ведению Суда (ввиду недопустимости вмешательства в осуществление правосудия и политического давления на Суд). Определенные контрольные полномочия связаны с рассмотрением петиций граждан Евросоюза, физических или юридических лиц, проживающих или имеющих зарегистрированный офис в каком-либо государстве-члене ЕС (ст. 194). Для рассмотрения таких обращений создан Комитет по петициям, который вправе требовать от Комиссии представления необходимых документов, расследовать факты на месте, проводить слушание. Комитет вправе передать петицию омбудсману либо дает заключение по существу обращения, которое направляется в Совет и Комиссию.

По результатам парламентских вопросов и деятельности комитетов Европарламент может принимать резолюции. Как правило, такие резолюции не являются юридически обязательными для органов ЕС и национальных правительств. Единственное исключение составляет упомянутое выше право на вотум недоверия Комиссии. Кроме того, результаты контрольной деятельности Европарламента учитываются парламентариями при осуществлении ими законодательных, финансовых и иных полномочий Европарламента.

Иногда контрольные полномочия Европарламента делят на прямые и косвенные. К прямым относят те полномочия, которые осуществляются

Европарламентом на пленарных заседаниях (парламентские вопросы). Косвенным относят полномочия, осуществляемые посредством работы комитетов Европарламента. Более удачной представляется традиционная точка зрения, в соответствии с которой Европарламент осуществляет свои полномочия как на пленарных заседаниях, так и в связи с деятельностью комиссий, являющихся его органами. В этом смысле все контрольные полномочия Европарламента будут прямыми. Следует учитывать и то обстоятельство, что ответы на парламентские вопросы вовсе необязательно включаются в повестку дня пленарного заседания Европарламента (напр., письменный ответ на вопрос парламентария).

Среди полномочий Европарламента по *назначению должностных лиц и формированию органов ЕС* особое значение имеют полномочия по формированию Комиссии, своеобразного «правительства» ЕС. В соответствии с Маастрихтским Договором 1992 г. и Амстердамским Договором 1997 г. Европарламент утверждает кандидатуру Председателя Комиссии, а затем состав Комиссии в целом. Таким образом, Комиссия теперь формируется сходным образом с формированием правительств в парламентарных республиках. Кандидатуры Председателя и членов Комиссии предлагаются с общего согласия правительств государств-членов ЕС (ст. 214). Кроме того, Европарламент назначает омбудсмана, участвует в назначении членов палаты аудиторов (в рамках консультационной процедуры), выбирает из числа своих членов Председателя и других должностных лиц Европарламента (ст. 197). С другой стороны, Европарламент никак не участвует в формировании Экономического и социального комитета, Комитета регионов.

К *внешнеполитическим* (в узком смысле слова) полномочиям Европарламента относится дача согласия на заключение международных договоров. Заключение соглашений между ЕС и одним или несколькими государствами или международными организациями в соответствии со ст. 300 Договора о ЕС допускается только с согласия Европарламента (точнее –

в рамках процедур согласования или совместного принятия решения), если соглашения затрагивают отношения, которые регулируются внутренними нормами ЕС путем процедур согласования и совместного принятия решений (ст. 252 или ст. 251 Договора о ЕС). Согласие Европарламента требуется и в некоторых других случаях. Некоторые договоры могут быть заключены в рамках консультационной процедуры. Решение о принятии в члены Евросоюза нового государства в соответствии со ст. 49 Договора о Европейском Союзе может быть принято только с согласия Европейского Парламента, принимающего решения абсолютным большинством входящих в его состав депутатов.

СОСТАВ И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА.

Первоначально Европарламент (точнее – Ассамблея Европейских сообществ) формировался из парламентских делегаций, избираемых национальными парламентами⁵. Постепенному расширению полномочий Европарламента сопутствовало изменение порядка его избрания. С 1979 г. Европарламент избирается непосредственно населением государств-членов ЕС. Депутаты избираются сроком на 5 лет⁶ в соответствии с законодательством национальных государств. Ст. 190 Договора о ЕС предусматривает, что избрание осуществляется на основе всеобщего прямого избирательного права. В соответствии с этой статьей «Европейский Парламент разрабатывает предложения относительно прямых всеобщих выборов в соответствии с единой процедурой для всех государств-членов или в соответствии с общими для всех государств-членов принципами». Эти предложения могут быть утверждены единогласно Советом, однако и в этом

⁵ В таком порядке формируется, напр., ПАСЕ, верхняя палата (Совет Союза) Парламента Союзного государства РФ и Беларуси. В целом такой порядок указывает на меньшую степень интеграции (т.к. состав парламентских делегаций определяется национальным органом – парламентом страны). Такие парламенты (ассамблеи) как правило не наделяются существенными наднациональными полномочиями. Ст. 39 Договора о создании Союзного государства РФ и Республики Беларусь предусматривает, что нижняя палата Парламента Союзного государства (Палата Представителей) должна избираться непосредственно населением на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании (фактически выборы еще не проводились), что сходно с порядком формирования Европарламента.

⁶ Договор о ЕС не предусматривает досрочного роспуска Европарламента.

случае будут иметь рекомендательный характер⁷. В настоящее время порядок избрания депутатов Европарламента в разных странах существенно различается. Напр., в Великобритании депутаты избираются по мажоритарной системе относительного большинства (за исключением Северной Ирландии, 3 депутата от которой избираются по полупропорциональной системе). Во Франции депутаты избираются по пропорциональной системе. В Италии депутаты избираются также по пропорциональной системе, однако с учетом прав областей, национальных и языковых меньшинств. В Германии депутаты Европарламента избираются по пропорциональной системе в многомандатных избирательных округах. В целом можно отметить, что законодательство о выборах в Европарламент обычно в существенном сходно в каждой конкретной стране с законодательством о выборах в национальный парламент. Это представляется вполне оправданным, т.к. позволяет учесть национальные особенности: традиции (напр., английскую двухпартийную систему⁸), федеративный характер национальных государств, наличие национальных и языковых меньшинств. Поэтому попытки унификации национальных законодательств в части выборов в Европарламент обычно оказываются неудачными.

В настоящее время в Европарламент избирается 626 депутатов. Столь значительное число парламентариев усложняет в организационном отношении работу Европарламента. Поэтому предпринимаются определенные усилия, направленные на ограничение числа парламентариев. Так, Амстердамским Договором в 1997 г. в ст. 189 Договора о ЕС предусмотрено, что общее число членов Европарламента не должно превышать 700. Однако это пожелание нельзя рассматривать в полном смысле в качестве правовой нормы. Действительное число членов Европарламента определяется ст. 190, которая определяет число

⁷ Так попытка унифицировать избирательную систему по выборам в Европарламент, предпринятая в 1982 г. (была предложена пропорциональная система с квотой д'Ондта) была проигнорирована национальными законодательствами.

⁸ И, соответственно, мажоритарную избирательную систему.

представителей, избираемых в каждом государстве. Таким образом, ограничение численности депутатов числом 700 – это лишь пожелание государств-членов ЕС, которое они намерены учитывать в случае, если сочтут необходимым внести изменения в ст. 190 Договора о ЕС⁹.

Представители в Европарламент избираются не на паритетной основе, а с учетом численности населения. От ФРГ – 99, от Франции, Италии и Великобритании – по 87, от Испании – 64, от Нидерландов – 31, от Бельгии, Греции и Португалии – по 25, от Швеции – 22, от Австрии – 21, от Дании и Финляндии – по 16, от Ирландии – 15, от Люксембурга – 6.

Как уже отмечалось, депутаты Европарламента представляют по существу не национальные интересы, а общие интересы народов объединенной Европы. Поэтому в Европарламенте нет национальных фракций. Депутаты объединяются во фракции не по национальному признаку, а в соответствии со своими политическими убеждениями. По существу речь идет о политических партиях, которые действуют не на национальном, а на европейском уровне, что нашло отражение в ст. 191 Договора о ЕС: «Политические партии на европейском уровне являются важным фактором интеграции внутри Союза. Они содействуют формированию европейской идентичности и выражению политической воли граждан Союза».

Наиболее многочисленными фракциями Европарламента являются фракции социал-демократов и христианских демократов (Европейская Народная партия).

РУКОВОДЯЩИЕ И ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА.

Для организации работы Европарламента созданы его органы и должностные лица. Иногда различают руководящие и вспомогательные органы, хотя различия между ними не является принципиальными. Так, Председатель Европарламента обычно относится к руководящим

⁹ При этом ст. 189 можно будет изменить также, как и ст. 190.

должностным лицам, однако не имеет каких-либо самостоятельных полномочий, кроме организационных и представительских. Комитеты же Европарламента обычно относятся к вспомогательным органам, хотя по существу являются, наряду с пленарными заседаниями, самостоятельной формой деятельности Европарламента и наделяются иногда самостоятельными полномочиями в отношении органов и должностных лиц ЕС. Так, напр., временные комитеты по расследованию наделяются правами по расследованию, которые определяются общей договоренностью между Европарламентом, Советом и Комиссией (ст. 193 Договора о ЕС). Полномочия эти обычно связаны с получением необходимой для расследования информации от Комиссии и должностных лиц ЕС.

К руководящим органам и должностным лицам относят обычно:

1) Председателя Европарламента (избирается тайным голосованием на 2,5 года), ведет заседания, выполняет представительские функции, обычно эту должность занимают поочередно представители социал-демократов и европейской Народной партии;

2) заместители Председателя (осуществляет отдельные полномочия по его поручению или замещая последнего);

3) 5 квесторов (в соответствии с указаниями Бюро решают административные и финансовые вопросы, связанные с деятельностью отдельных депутатов; при избрании квесторов и заместителей Председателя учитывается справедливое представительство политических партий и государств-членов);

4) Бюро Европарламента (в составе председателя и 14 его заместителей принимает организационные и административные решения по вопросам внутренней организации Парламента, его Секретариата и органов, а также по вопросам личного статуса депутатов, напр., применяют санкции к неявившимся депутатам; в заседаниях бюро с правом совещательного голоса участвуют квесторы);

5) Конференция председателей (состоит из Председателя Парламента и председателей фракций, обладает широкими полномочиями, фактически направляет всю деятельность Парламента: планируют текущую деятельность, определяют повестку дня заседания, определяют отношение с другими органами ЕС и национальных государств, в частности, именно с ней фактически согласуется кандидатура Председателя Комиссии¹⁰).

К *вспомогательным органам* Европарламента относятся его постоянные и временные комитеты. В постоянных комитетах осуществляется предварительное рассмотрение всех внесенных в парламент документов законодательного и бюджетного характера. Конференцией председателей им может быть делегировано право принятия решения (в этом случае они действуют фактически от имени Европарламента). Постоянные комитеты создаются по отраслевому признаку и имеют свои предметы ведения. В настоящее время их 20: бюджетный, по петициям, по правовым вопросам и правам граждан, по социальным вопросам и занятости, по средствам массовой информации, по транспорту и туризму и др.

Временные комитеты создаются для решения конкретных вопросов. Особое место среди них занимают упомянутые выше комитеты по расследованию, статус которых определяется не только внутренним регламентом Европарламента, но и в ст. 193 Договора о ЕС.

Временными органами являются и *согласительные комитеты*, которые создаются на паритетных началах Европарламентом и Советом для преодоления разногласий в связи с осуществлением законодательных полномочий (см., напр., ст. 251 Договора о ЕС).

От вспомогательных органов Европарламента следует отличать его *аппарат* (всего около 3 000 работников), который включает центральный аппарат (Секретариат и другие службы) и аппараты депутатов.

¹⁰ Если государства-члены не согласуют с лидерами крупнейших фракций кандидатуру Председателя Комиссии, она может и не получить одобрения со стороны Европарламента.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Европарламент является законодательным и представительным органом ЕС. В качестве представительного органа Европарламент не представляет национальные государства, а является народным представительством объединенной Европы. В качестве законодательного органа Европарламент более напоминает нижнюю палату парламента, чем верхнюю в традиционном для Европы понимании.

2. Расширение полномочий Европарламента (как абсолютное, так и в сравнении с Советом) означает тенденцию к большей интеграции в рамках ЕС и Евросоюза.

3. Законодательные полномочия Европарламента становятся все более обширными. Сегодня лишь по незначительному числу вопросов могут быть приняты нормативные правовые акты ЕС без одобрения Европарламентом, причем такие акты могут быть приняты без одобрения Европарламентом только по единогласному решению Совета (т.е. по существу с согласия правительств всех государств-членов ЕС). Европарламент же позволяет легитимировать акты, принимаемые квалифицированным большинством Совета, т.е. вопреки воле отдельных национальных правительств и национальных законодателей.

4. Законодательные полномочия Европарламента менее обширны, чем полномочия национальных парламентов. Европарламент и его депутаты не имеют права законодательной инициативы. Большую роль в законодательном процессе играет Совет (чем обеспечивается большее влияние на законодательство ЕС национальных правительств, чем Европарламента как общеевропейского народного представительства). С другой стороны, законодательные полномочия Европарламента значительно шире полномочий, напр., ПАСЕ или Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Эти ассамблеи вовсе не являются законодательными органами, а Европарламент – является. Союзный парламент РФ и Беларуси, с одной стороны, сильнее Европарламента в том смысле, что обладает правом

законодательной инициативы (причем законопроект вносится в нижнюю, непосредственно избираемую населением палату). С другой стороны, РФ и Беларусь могут заблокировать принятие закона Союзным парламентом путем абсолютного вето президента одного из государств, путем неодобрения 1/4 депутатов нижней палаты или неодобрения парламентской делегацией в верхней палате. Европарламент же, как уже отмечалось, может при поддержке квалифицированного большинства в Совете по инициативе последнего принять акт, обязательный для национального государства, несогласного с принятием этого акта.

ЛИТЕРАТУРА И ДОКУМЕНТЫ

1. Конституция РФ.
2. Договор об учреждении Европейского Сообщества (консолидированный текст по состоянию на 5 декабря 1999 г.).
3. Договор о Европейском Союзе (консолидированный текст по состоянию на 5 декабря 1999 г.).
4. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств.
5. Устав Содружества Независимых Государств.
6. Устав Совета Европы.
7. Ковлер А.И., Крылова И.С. Европейский парламент / Парламенты мира. М., 1991.
8. Крылова И.С. Европейский парламент (правовые вопросы). М., 1987.
9. Маклаков В.В. Парламенты стран – членов Европейского Союза. М., 1994.
10. Основы права Европейского Союза: Учебное пособие / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 1997.
11. Право Европейского Союза: Документы и комментарии / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 1999.
12. Топорнин Б.Н. Европейское право. М., 1998.

13. Хартли Т. Основы права Европейского Сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского Сообщества. М. – Будапешт, 1998.

14. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997.

15. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы / Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1998.

