



УДК 346.176.1
ББК 67.911.14

ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ, ТЕНДЕНЦИИ СТАНОВЛЕНИЯ

Николай Иванович Шаповалов

Кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой конституционного и международного права,
Московский финансово-промышленный университет «Синергия»
shapovalov_n@mail.ru
просп. Ленинградский, 80, 125190 г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В статье анализируется тенденция становления Европейского парламента, единственного представительного органа Европейского союза, избираемого сегодня на основе всеобщего прямого, равного избирательного права при тайном голосовании и национальной системы права государств-членов ЕС. Прослеживается рост влияния этого органа на деятельность Европейского союза.

Ключевые слова: Европейский союз, Европейский парламент, представительный орган ЕС, избирательный период в ЕС, механизм сотрудничества с национальными парламентами.

В избирательный период 22–25 мая 2014 г. в Европейском союзе прошли всеобщие выборы депутатов Европейского парламента на основе прямого избирательного права при тайном голосовании. Граждане ЕС избрали 751 депутата, которые представляют более 500 млн граждан Евросоюза. И сегодня это единственный представительный орган Европейского союза, избираемый гражданами ЕС сроком на пять лет.

Для чего нужен Европейский парламент? На сегодняшний день совершенно четко просматриваются три направления его деятельности. Во-первых, нормотворческая деятельность совместно с Советом Европейского союза и другими институциональными органами ЕС, регулирующая отношения во многих областях жизнедеятельности Союза. Во-вторых, Европейский парламент имеет учредительные функции, которые позволяют формировать или участвовать в формировании институтов ЕС, осуществлять демократический контроль над деятельностью других учреждений ЕС, в частности Комиссии ЕС. Он об-

ладает полномочиями одобрять или отклонять назначение членов Комиссии ЕС, кроме того, Европарламент может выражать вотум недоверия Комиссии ЕС в целом. В-третьих, важнейшим направлением деятельности Европейского парламента представляются бюджетные полномочия, которые он осуществляет совместно с Советом Европейского союза и может в определенной степени влиять на расходы ЕС. Европарламент может принимать или отклонять бюджет Евросоюза целиком.

Европейский парламент – институциональный орган Европейского союза – обладает сегодня уникальным набором функций:

- обсуждает и совместно с Советом ЕС принимает правовые акты ЕС;
- обладает консультационными полномочиями по отдельным видам правовых актов ЕС;
- обладая учредительными функциями, избирает Председателя Комиссии ЕС и членов Комиссии;
- является субъектом права политической инициативы, осуществляет ратификацию

международных договоров, в том числе учредительных договоров ЕС;

- инициирует и поддерживает межпарламентские отношения с национальными парламентами государств-членов и их рабочими органами по любым вопросам, представляющим интерес для ЕС;

- контролирует демократичность процедуры деятельности институтов ЕС, в частности Комиссии ЕС;

- обсуждает и совместно с Советом ЕС участвует в принятии бюджета ЕС;

- является органом политической кооперации.

Функциональная направленность Европейского парламента реализуется через его полномочия.

Полномочия любого института вытекают из его статуса. Это в полной мере относится к Европейскому парламента, статус которого постоянно меняется с момента его создания, в настоящее время постепенно приближаясь к статусу национального парламента.

Однако эти достижения представляются результатом длительной позиционной борьбы. Впервые идея избрания Европейского парламента на основе всеобщего избирательного права возникла в 1948 г. на знаменитом Гаагском конгрессе под председательством У. Черчилля, но была отклонена как несвоевременная.

Несколько позже она возродилась и получила свое закрепление в ст. 21 Парижского договора об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) 1951 г. и в ч. III ст. 138 Римского договора об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) она получила свое дальнейшее закрепление и развитие.

Создав в 1951 г. Ассамблею, учредители ЕОУС снабдили ее консультативными полномочиями. В таком виде она просуществовала до 28 февраля 1958 года.

Несколько позже, после подписания в 1957 г. Римских договоров об учреждении ЕЭС и Евратом, была образована Европейская парламента ассамблея, ставшая единым представительным органом для всех трех обществ.

С тех пор в деятельности этого органа произошли существенные изменения, отра-

женные в самом его названии. Если в ст. 137 Римского договора 1957 г. об учреждении ЕЭС он именуется Европейской Ассамблеей, то после принятой им самой резолюции от 30 марта 1962 г. этот орган стал называться Европейским парламента, что в большей степени отразило его современное реальное положение.

Высокий уровень правосознания населения Европы потребовал от отцов – основателей европейской интеграции юридического оформления этого процесса.

Изменив свое наименование, Европарламент тем самым подчеркнул наличие тенденции сближения своих функций с функциями национальных парламента государств-членов. Это действие было совершено не на пустом месте. Из преамбулы Римского договора 1957 г. «Об учреждении ЕЭС» вытекало, что после создания экономической интеграции должна последовать политическая интеграция сторон, с тем чтобы заложить основы еще более тесного союза между народами Европы. Об этом свидетельствует заявление тогдашнего министра иностранных дел Франции Р. Шумана: «...самым первым этапом в создании европейской конструкции является экономическая интеграция, следующий этап – создание единого избирательного корпуса, способного говорить об общих интересах объединенной территории. И далее – этап, предусмотренный духом договора – политическая интеграция» [8, р. 147].

Вместе с тем в учредительных договорах отсутствовали положения, которые могли способствовать усилению политической значимости Европарламента. Против изменения договоров выступила Франция.

В то же время руководящие круги Сообщества, государства-члены, убедившись на опыте в дееспособности Сообщества как экономического организма и будучи живо заинтересованными в дальнейшем повышении его эффективности, стремились усилить практическую роль Европарламента, в том числе путем расширения его полномочий и усиления престижа.

Характеризуя ситуацию, сложившуюся в руководящих кругах ЕС к концу 70-х гг., известный французский юрист Ф. Визин заявил: «...в настоящее время достаточно мощным

мотором для ЕС является Европейский парламент» [9, p. 102].

В 1971 г. была создана рабочая группа ad hoc из 14 членов во главе с профессором Ж. Веделем. Перед группой была поставлена задача изучить все возможные пути расширения компетенции Европейского парламента. Группа пришла к выводу, что «право составлять бюджет не совпадает с правом принимать решения в политике, экономике и социальной области, которые практически управляют бюджетом. Расходы, внесенные в бюджет Сообщества, являются принципиальным источником предшествующих решений, принятых Советом Министров ЕЭС» [2, p. 53]. Выводы рабочей группы Ж. Веделя касались полномочий Европарламента в области соприятия решений, что, по мнению рабочей группы, могло бы препятствовать вступлению в законную силу решений Совета Министров ЕЭС по наиболее важным вопросам без учета мнения Европарламента, а также права Европарламента на вынесение запрещающего вето на решения Совета Министров ЕЭС с последующим отправлением таких решений на повторное обсуждение, которое являлось бы окончательным.

Право вето могло быть предоставлено Европарламенту в рамках действующего договора, тогда как для реализации первого вывода группы Ж. Веделя, то есть права соприятия решений с Советом Министров, необходимо было внести соответствующие поправки в учредительный договор.

В конечном счете предложения группы Ж. Веделя в то время оказались реализованными лишь частично.

В декабре 1975 г. было принято предложение, высказанное рабочей группой во главе с бельгийским премьер-министром Л. Тиндемансом, о предоставлении Европарламенту права законодательной инициативы. От остальных предложений Л. Тиндеманса руководящие круги государств-членов Сообщества отказались. Право принятия правовых актов Сообществ оставалось за Советом Министров еще долгое время. Такое ограничение правотворческой функции Европарламента было обусловлено, по-видимому, опасениями ряда государств, что Европейский парламент, получив нормотворческие полномочия, целиком

выйдет из-под их контроля, станет полностью наднациональным органом.

Однако деловые круги Западной Европы были заинтересованы в усилении Европарламента, так или иначе способного умалить суверенные права государств-членов. 5 декабря 1978 г. Европейский Совет поручил так называемой группе «трех советников» изучить положение институтов ЕЭС в перспективе расширения Сообществ. В докладе, представленном этой группой в октябре 1979 г., наряду с другим предлагалось усилить законотворческую роль Европарламента и расширение парламентского контроля над деятельностью исполнительных органов ЕЭС. Пожелания были скромными, но и они были отклонены.

Тем не менее анализ трех названных докладов: Ж. Веделя, Л. Тиндеманса, «трех советников», направленных на анализ институциональной структуры Сообществ, позволяет выявить общие тенденции развития Европейского парламента, направленные на расширение его полномочий.

Достаточно ясно проявились три пути развития Европарламента, которые позволяли ему усилить свое влияние на дела Сообществ.

Первый путь – пересмотр договоров. Он наиболее радикален, самый короткий, но содержащий и самый большой риск конфронтации с Советом Министров и государствами-членами. Второй, так называемый путь «малых шагов», долог, извилист, также изобилует препятствиями, преодоление которых было возможно в рамках договоров. Третий путь являлся синтезом двух первых. Он отличался гибкостью и приспособленностью к существующим условиям, позволял Европарламенту добиваться ограниченного возрастания своей компетенции, сообразуясь с договорами, и не отказываться от более решительных проектов, предусматривающих пересмотр договоров. Именно этот путь выбрал Европарламент, создав комиссию для институционального реформирования и формулирования предложений по изменению договоров¹. Европарламент уже в тот период требовал установления для себя нормотворческих прав в отношениях с Советом и Комиссией.

По итогам доклада экспертной группы во главе с профессором Ж. Веделем стало

ясно, что существовавшая система полномочий не способствовала эффективному решению задач, стоявших перед Европарламентом и ЕЭС в целом. Расширению компетенции Европейского парламента, по их мнению, должны способствовать выборы депутатов Европарламента непосредственно населением стран – членов Сообществ.

Выборы согласно ч. III ст. 138 Римского договора об учреждении ЕЭС должны были проводиться по «унифицированной процедуре», которая, по мнению авторов второго проекта конвенции о выборах в Европарламент, не означала «унифицированную выборную систему», а просто «общие основные правила». Согласно этому положению выборы в Европейский парламент должны быть всеобщими, свободными, прямыми при тайном голосовании [7]. Эта формула в 1976 г. Советом Министров ЕЭС была названа «минималистской».

Долгое время обсуждался вопрос о том, надо ли проводить всеобщие выборы в Европейский парламент в один и тот же день во всех государствах – членах Сообщества или нет. В равной степени рассматривался вопрос о том, можно ли европейские выборы совмещать с проведением выборов внутригосударственных органов. Окончательный текст конвенций о выборах в Европейский парламент не запрещает совмещение выборов в Европарламент с выборами национальных органов государств – членов ЕС, тем более что календарь выборов в национальные органы ряда государств на ближайшие несколько лет совпадал с календарем выборов в Европейский парламент. Что же касается единого дня выборов для всех стран – членов Сообщества, то здесь следует отметить, что обычаи проведения выборов в различных государствах-членах ЕС вообще различны. Так? британцы, ирландцы и нидерландцы обычно голосуют в четверг, итальянцы – в субботу и воскресенье, французы – в воскресенье. Исходя из этого стало ясно, что единый день для голосования установить будет невозможно. Тогда было решено, что «избирательный период» будет продолжаться от четверга до воскресенья, а подсчет голосов будет производиться только после закрытия последнего избирательного участка. По традиции в Париже и Риме избирательные участки закрываются в воскресение

в 20 часов. Все это нашло свое отражение в ч. II ст. 9 Конвенции о выборах в Европейский парламент.

Впервые прямые выборы в Европейский парламент на основе всеобщего избирательного права состоялись 10 июня 1979 года. Сам факт таких выборов, как писали один за другим известные западные юристы Ж. Л. Бюрбан, Д. Ласок и др. [1, р. 783; 5, р. 31; 6], означал вступление ЕС в новую фазу политической интеграции, он как бы уполномочил Европарламент решать вопросы, относящиеся к компетенции национальных органов государств – членов ЕЭС, хотя никакими правовыми актами это отмечено не было. Такие действия Европарламента, конечно, противоречили существующим нормам международного права, в частности, принципу суверенитета государств. Тем не менее правящие круги стран – членов ЕЭС всячески содействовали усилению позиций Европейского парламента в системе основных органов ЕЭС. Достаточно сказать, что начиная с 1973–1974 гг. Европарламент принимает активное участие в решении военных вопросов, поскольку часть продукции, производящейся на промышленных предприятиях стран – членов ЕС, должна идти на военные нужды.

А с 1 декабря 2009 г., когда Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества от 13 декабря 2007 г. вступили в силу, произошло значительное укрепление позиций Европейского парламента, у национальных парламента появились больше возможностей влиять на определение курса европейской политики, так же как у граждан ЕС появилось право политической инициативы. Лиссабонский договор значительно расширил парламентские полномочия не только в области нормотворчества, он стал играть ключевую роль при выборах Председателя Комиссии ЕС, ратификации международных договоров, принятии бюджета ЕС.

Регулярные ежеквартальные встречи Председателя Конференции министров иностранных дел с комитетом Европарламента по политическим делам предназначены способствовать систематическому контролю над

действиями органов политической кооперации. К этому же направлено и право депутатов Европарламента делать письменные и устные запросы в адрес Конференции министров иностранных дел. Таким образом, Европарламент, орган ЕС, фактически становится координатором политического сотрудничества государств – членов Евросоюза, осуществляемого органами политической кооперации.

В соответствии со ст. 10 Протокола «О межпарламентском сотрудничестве», являющегося приложением к Лиссабонскому договору, Комитет Европарламента по делам Союза может представить любое предложение, которое он сочтет достойным внимания Европейского парламента, Совета ЕС и Комиссии ЕС. Этот комитет согласно ст. 10 Протокола должен, кроме того, осуществить обмен информацией по рассматриваемому вопросу между национальными парламентами и Европейским парламентом, включая их специальные комитеты. Возможна также организация межпарламентских конференций по определенным темам, в особенности для обсуждения вопросов общей внешней политики, политики безопасности, включая коллективную безопасность и оборону. Решения таких конференций не будут связывать национальные парламенты и предвосхищать их позицию [4].

В ч. 1 ст. 11 Лиссабонского договора подчеркивается особая роль Европейского парламента и Комиссии ЕС в определении вопросов общей внешней политики, политики безопасности и обороны.

С 1 июля 2014 г. вновь избранный Европарламент приступил к формированию своих рабочих органов. 751 депутат распределен между 20 постоянными комитетами, в которых 3 июля 2014 г. прошли формирование бюро, избрание председателей комитетов и их заместителей.

Особый исследовательский интерес представляет политический состав депутатов, впервые в состав Европарламента было избрано 170 евроскептиков.

По мнению лидера французских правых националистов «Национальный фронт» Марин Ле Пен, они вошли в состав Европарламента не для того, чтобы развалить Европейский союз, а для того, чтобы отстаивать национальные интересы народа.

Евроскептики почти всех государств-членов ЕС имеют свой национальный колорит. Вместе с тем есть то общее, что их объединяет, – это нежелание разваливать Европейский союз. Так, британские евроскептики, отражая взгляды значительной части избирателей, выступают против вседозволенности «брюссельской бюрократии», за ограничения в миграционной политике страны, которая вынуждена следовать в русле миграционной политики ЕС, а для этого, по мнению британских евроскептиков, Великобритания должна получить особый статус, который позволял бы национальному правительству ввести дифференцированную миграционную политику в отношении граждан ЕС из других государств-членов.

Французские евроскептики также отстаивают ограничения в миграционной политике. Однако они не готовы сражаться за особый статус Великобритании, точно также им не по пути с евроскептиками «молодых» членов ЕС – Венгрии и Чехии.

Автор отдает себе отчет в том, что евроскептики в силу своей разобщенности погоду в Европарламенте не сделают и общая тенденция политической интеграции Европейского союза сохранится, а евроскептицизм как явление может определенным образом повлиять на отношения между Европейским парламентом и его рабочими органами и национальными парламентами и их рабочими органами, усилив политическое влияние национальных парламентов через Европарламент на принятие политических решений институтами Евросоюза.

Лозунг «Vive la Patrie» не разделяют ни бельгийские, ни нидерландские евроскептики. Отсюда напрашивается вывод, что евроскептицизм – это новое направление в интеграционном процессе Западной Европы, отражающее взгляды и интересы значительных слоев населения наиболее развитых государств – членов ЕС, опасющихся утратить те социальные завоевания, которые имеются на национальном уровне.

Все возрастающее давление Европейского парламента на институты Союза, правительства государств-членов и их парламенты едва ли можно объяснить лишь политическим авторитетом этого органа. Думается, важ-

ным движущим фактором тут служит стремление консервативно настроенных правящих кругов государств-членов фактически усилить роль Европейского парламента в решении проблем Союза и Европы в целом. Не последнюю роль здесь играет его умение использовать существующее соотношение сил для расширения своей компетенции.

По-видимому, это связано с тем, что Европарламент интернационален и у него нет достаточно прочных связей с отдельными государствами – членами ЕС, которые те могли бы использовать к своей выгоде. Тогда как обратное воздействие парламента достигается ежедневным систематическим привлечением внимания прессы и народных масс к обсуждаемым проблемам, что иногда приводит к подготовке и принятию декларации или других актов, которые становятся обязательными для исполнения государствами-членами. Вступление в силу таких актов не требует ратификации, это значительно облегчает их принятие. Круг вопросов, по которым Европарламент может принимать решения, всеобъемлющ. В них он выражает свое отношение к техническим проблемам и унификации национального законодательства, социальным и даже военным вопросам. Вместе с тем депутаты Европейского парламента берут на себя такую значительную политическую роль, которую не могут играть ни Комиссия ЕС, ни Совет ЕС. Таким способом все чаще формируется позиция Союза по большим международным проблемам нашего времени.

В соответствии со ст. 225 Договора о функционировании Европейского союза Европарламент большинством голосов может потребовать от Комиссии ЕС представить любые предложения, в том числе имеющие политический характер, по принятию мер, которые, по мнению Европарламента, содействуют реализации учредительных договоров.

Если Еврокомиссия не сможет представить эти предложения, она обязана сообщить причины, по которым она не может это сделать.

В настоящее время Европарламент держит руку на пульсе событий на Ближнем Востоке, Закавказье, Средиземноморском регионе и Северной Африке. Следует отметить,

что круг его интересов вышел далеко за пределы Европейского союза и даже Европы.

В течение нескольких лет, прошедших с момента вступления в законную силу Лиссабонского договора, Европарламент настолько окреп, что сумел изменить торговую политику ЕС – область, которая стала исключительной компетенцией Европейского союза². По мнению депутатов Европейского парламента, подобный шаг придал торговой политике ЕС (Common Commercial Policy) нормотворческую демократичность, а также новый импульс к соблюдению прав человека и решению экологических проблем.

Следует отметить, что Лиссабонский договор о реформах сделал это изменение возможным, хотя он не делал его неизбежным. Европарламент сумел осуществить это благодаря полномочиям соприятия решений и расширению своих контрольных полномочий.

Все эти меры свидетельствуют о том, что Европейский парламент, используя тактику малых шагов, продолжает постепенно наращивать свою компетенцию. Это дает основание рассматривать его как нормотворческий орган с относительно определенной компетенцией, чему в значительной степени содействует Лиссабонский договор о реформах 2007 года.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Резолюция Европарламента, касающаяся институциональных вопросов (см.: [3]).

² В отношении торговых соглашений применяется процедура, названная по имени председателей Совета Министров в 1963 и 1972 гг. Лунса и Вестертена, которые впервые привлекли Европейский парламент к участию в переговорах с третьими странами. Согласно процедуре Лунса – Вестертена Европарламент заранее получает от Совета официальную информацию относительно планируемых соглашений, что позволяет ему открыть ориентационные дебаты накануне переговоров. В ходе переговоров Комиссия ЕС постоянно информирует об их развитии соответствующий комитет Европарламента. Перед самым подписанием представитель Совета докладывает Европарламенту результаты переговоров. Иногда Европейский парламент, выразив свое мнение, заставляет Комиссию ЕС во время переговоров с Советом ЕС существенно менять свои предложения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. ADJ. – 1979. – P. 783.
2. Bul. C.E. – 1971. – N 9. 4.72. – P. 53.
3. JOCE. – 1981. – 14 Sept. – N c 234. – P. 51–70.
4. JOEU. – 2007. – 17 Déc. – C 306/150 EN.
5. Law of the economy in the European Communities / ed. by J. W. Bridge, D. Lasok. – L. : Butterworth, 1980. – 455 p.
6. Nicolas, J. Le parlement élu et le processus législatif de la Communauté / J. Nicolas // *Revue du Marche commun.* – 1981. – N 251. – P. 49–53.
7. Rapport Patym. Exposé de motifs : doc.PE.368/76.
8. Schuman, R. *Pour l'Europe* / R. Schuman. – 2^{me} ed. – Paris; Geneve : Nagel, 1964. – 214 p.
9. Visine, F. *Comment fonctionne l'Europe* / F. Visine. – Bruxelles : Delta ; Paris : PAC, 1979. – 221 p.

REFERENCES

1. ADJ, 1979, p. 783.
2. Bul. C.E, 1971, no. 9, p. 53.
3. JOCE, 1981, Sept. 14, no. 234, pp. 51-70.
4. JOEU, 2007, Dec. 17, C 306/150 EN.
5. Bridge J.W., Lasok D., ed. *Law of the Economy in the European Communities*. London, Butterworth, 1980. 455 p.
6. Nicolas J. Le parlement élu et le processus législatif de la Communauté [The Elected Parliament and the Legislative Process of the Community]. *Revue du Marche commun*, 1981, no. 251, pp. 49-53.
7. Rapport Patym. Exposé de motifs : doc.PE.368/76.
8. Schuman R. *Pour l'Europe* [For Europe]. 2nd ed. Paris; Geneve, Nagel, 1964. 214 p.
9. Visine F. *Comment fonctionne l'Europe* [How Does Europe Function?]. Bruxelles, Delta; Paris, PAC, 1979. 221 p.

EUROPEAN PARLIAMENT: FORMATION TENDENCIES

Nikolay Ivanovich Shapovalov

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
 Head of Department of Constitutional and International Law,
 Moscow Financial and Industrial University “Synergy”
 shapovalov_n@mail.ru
 Prosp. Leningradskiy, 80, 125190 Moscow, Russian Federation

Abstract. The article analyzes the tendency of formation of the European parliament, the only representative body of the European Union, which has been elected today on the basis of a general direct, equal electoral right and ballot voting under the national legal system of EU member states. The growth of influence of this body on activity of the European Union is traced.

Key words: European Union, European Parliament, representative body of the European Union, electoral period in the EU, mechanism of cooperation with national parliaments.