
К. ЖОДЖЬ, Я. ВИШНЕВСКИ

ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ В РАКУРСЕ ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ ДЛЯ ЕВРОПЫ – ДЕФИЦИТ ДЕМОКРАТИИ?

В конституционной системе демократического государства, согласно принципу разделения властей, парламент является вертикалью государственной администрации (разделение на законодательную, исполнительную и судебную власть) и не занимает привилегированного положения. Место парламента в структуре государства изменялось с течением времени. Начиная со времен абсолютной монархии через конституционную и до времен парламентарной прослеживается постоянное увеличение роли парламентов. В первой половине XX века отмечалось ограничение значимости законодательной власти в пользу исполнительной власти.

В современных демократических государствах парламенты занимают важное место в механизмах осуществления власти, выполняя в системе государственного управления несколько существенных функций.

Парламент является органом народного представительства. Это его главная функция. Функция государственного строительства основывается на определении строя государства, особенно посредством принятия конституции. Чрезмерно важной является законодательная функция, благодаря которой парламент – главный автор юридических актов. С этой функцией связана также законодательная инициатива. Контрольная функция парламентов связана прежде всего с контролем органов исполнительной власти и критическим наблюдением за ее действиями.

Парламенты, формируя или участвуя в формировании органов государства, также выполняют важную функцию – созидательную.

Довольно новой функцией парламентов является определение основных направлений политики государства в сотрудничестве с другими государственными органами. Тут прослеживается другая

функция парламента, а именно сотрудничество с главами исполнительной власти и органами административной власти. Кроме того, парламенты участвуют в формировании общественного мнения по отношению к политической системе. Наименее заметной функцией законодательной власти является функция информирования и гражданского образования (Olson 1998: 14–16; Roskin, Cord, Medeiros, Jones 2001: 345–349).

Прототипом Европейского парламента является *Общая ассамблея Европейского сообщества угля и стали* (образованная Парижским договором, подписанным 18 апреля 1951 г., который вошел в силу 22 июля 1952 г.). После установления Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии (Римские договора, подписанные 25 марта 1957 г., вошли в силу 1 января 1958 г.); в целях усовершенствования структур и механизмов трех сообществ был заключен *Договор об общих органах*. Согласно этому договору в 1958 г. произошло объединение парламентских ассамблей трех сообществ (ЕСУС, ЕЭС и ЕСАЭ) в Европейскую парламентскую ассамблею. Первое заседание прошло 19 марта 1958 г. Название *Ассамблея* существовало до 1962 г. Название Европейский парламент было принято 30 марта 1962 г. и подтверждено в Едином европейском акте (*Single European Act*), подписанном в Люксембурге 17 февраля 1986 г. и в Гааге 28 февраля того же года; вошел в жизнь 1 июля 1987 г., а также Маастрихтском договоре (подписан 7 февраля 1992 г.; вошел в силу 1 ноября 1993 г.), Амстердамском договоре (подписан 2 октября 1997 г.; вошел в силу 1 мая 1999 г.), Ницском договоре (подписан 26 февраля 2001 г.; вошел в силу 1 ноября 2004 г.), Проекте Договора, устанавливающего Конституцию для Европы (заключительный текст Конституционного трактата ЕС был единогласно принят главами правительств и государств – членом ЕС 17–18 июня 2004 г. на встрече в Брюсселе).

С 12 декабря 1992 г. Европейский парламент проводит пленарные заседания в Страсбурге. Дополнительные заседания могут проводиться в Брюсселе. Кроме этого, в Брюсселе работают комиссии Европарламента и проводятся внеочередные заседания. Генеральный секретариат Европейского парламента находится в Люксембурге.

Согласно ст. 7 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (ДЕС), Европейский парламент является одним из пяти инсти

тутов Евросоюза. Остальные институты – это Совет, Комиссия, Суд Европейского Сообщества и Палата аудиторов (*Traktat... t. IV: 97*). Все институты являются равными (принцип равенства институтов). Надо заметить, что это не равнозначно с принципом разделения властей, так как Европейское Сообщество не является государством, в котором осуществляется разделение властей. Принцип равенства институтов включает в себе соблюдение предусмотренного в Договорах разделения компетенций институтов (Ahlт, Szpunar 2002: 9).

Статьи I–18 п. 2 Проекта Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, перечисляют институты Евросоюза. На первом месте находится Европейский парламент, а потом Европейский Совет, Совет министров, Европейская комиссия и Суд Евросоюза (CIG 86/04, 25 VI 2004.; <http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.usf/a50fd2d318dc65d9dc1256e7a003922ed/ad5cbdb7225510f8c1256ec9004c16ec?OpenDocument>, 20 VIII 2004 г., с. 27).

Деятельность Евросоюза основывается на принципе представительной демократии. В Евросоюзе граждане непосредственно представлены в Европейском парламенте (ст. I–45). Члены Европейского парламента избираются на пять лет в прямых всеобщих выборах, в свободном и тайном голосовании (ст. I–19 п. 2; ст. II–39 п. 2)¹. Избирательным правом при выборах в Парламент пользуется каждый гражданин Евросоюза по месту проживания в государстве – участнике Евросоюза, на тех же самых основаниях, что и граждане этого государства (ст. I–8 п. 2; ст. II–39 п. 1).

Число парламентаров не может превысить 750 человек². Представление европейских граждан в парламенте носит характер дегрессивно-пропорциональный: каждое государство должно представлять не менее шести депутатов. Ни одному государству нельзя предоставить более 96 мест (ст. I–19 п. 2).

¹ С самого начала в Европейский парламент входили делегаты государственных парламентов (так называемый Парламент делегатов). Назначались они своими парламентами. 20 сентября 1976 г. Совет принял Акт о прямых выборах в Европарламент. Первые прямые выборы имели место 7–10 июня 1979 г., в их результате было выбрано 410 депутатов.

² Принимая во внимание задачи повышения эффективности своей деятельности, Европарламент принял в 1993 г. резолюцию, определяющую максимальное число депутатов (700). Такое количество депутатов подтверждено в Амстердамском договоре. Ницский договор увеличил их число до 732 депутатов. Проект Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, 13 июня – 10 июля 2003 г., определил максимальное число депутатов в Европарламент – 736.

Депутаты в Европейский парламент – 6-й созыв, 2004 – 2009 гг.

(730 депутатов – состояние на 20 августа 2004 г.)

Таблица 1

	PPE - DE	PSE	ALDE	Verts/ ALE	GUE/ NGL	IND/ DEM	UEN	NI	Вместе
Бельгия	<u>6</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>2</u>				<u>3</u>	<u>22</u>
Чехия	<u>14</u>	<u>2</u>			<u>6</u>	<u>1</u>		<u>1</u>	<u>24</u>
Дания	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>4</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>1</u>		<u>14</u>
Германия	<u>49</u>	<u>23</u>	<u>7</u>	<u>13</u>	<u>7</u>				<u>99</u>
Эстония	<u>1</u>	<u>3</u>	<u>2</u>						<u>6</u>
Греция	<u>11</u>	<u>8</u>			<u>4</u>	<u>1</u>			<u>24</u>
Испания	<u>24</u>	<u>24</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>				<u>54</u>
Франция	<u>17</u>	<u>31</u>	<u>11</u>	<u>6</u>	<u>3</u>	<u>3</u>		<u>7</u>	<u>78</u>
Ирландия	<u>5</u>	<u>1</u>	<u>1</u>		<u>1</u>	<u>1</u>	<u>4</u>		<u>13</u>
Италия	<u>24</u>	<u>16</u>	<u>12</u>	<u>2</u>	<u>7</u>	<u>4</u>	<u>9</u>	<u>4</u>	<u>78</u>
Кипр	<u>3</u>		<u>1</u>		<u>2</u>				<u>6</u>
Латвия	<u>3</u>		<u>1</u>	<u>1</u>			<u>4</u>		<u>9</u>
Литва	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>7</u>				<u>2</u>		<u>13</u>
Люксембург	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>1</u>					<u>6</u>
Венгрия	<u>13</u>	<u>9</u>	<u>2</u>						<u>24</u>
Мальта	<u>2</u>	<u>3</u>							<u>5</u>
Нидерланды	<u>7</u>	<u>7</u>	<u>5</u>	<u>4</u>	<u>2</u>	<u>2</u>			<u>27</u>
Австрия	<u>6</u>	<u>7</u>		<u>2</u>				<u>3</u>	<u>18</u>
Польша	<u>19</u>	<u>8</u>	<u>4</u>			<u>10</u>	<u>7</u>	<u>6</u>	<u>54</u>
Португалия	<u>9</u>	<u>12</u>			<u>3</u>				<u>24</u>
Словения	<u>4</u>	<u>1</u>	<u>2</u>						<u>7</u>
Словакия	<u>8</u>	<u>3</u>						<u>3</u>	<u>14</u>
Финляндия	<u>4</u>	<u>3</u>	<u>5</u>	<u>1</u>	<u>1</u>				<u>14</u>
Швеция	<u>5</u>	<u>5</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>			<u>19</u>
Великобритания	<u>28</u>	<u>19</u>	<u>12</u>	<u>5</u>	<u>1</u>	<u>11</u>		<u>2</u>	<u>78</u>
Вместе	<u>268</u>	<u>198</u>	<u>88</u>	<u>42</u>	<u>41</u>	<u>37</u>	<u>27</u>	<u>29</u>	730







Источник:

http://www.db.europarl.eu.int/ep6/owa/p_meps2.repartition?ilg=PL&iorig=home,
20 августа 2004 г.

Мандат в Европейский парламент является свободным мандатом. Это означает, что депутаты в Европарламент не являются только представителями своего народа, а наоборот, они представляют всю общественность Европейского союза. Депутаты организовывают в Европейском парламенте так называемые фракции; согласно партийной принадлежности число депутатов в такой фракции не может быть меньше 23, если они представляют одно государство, не меньше 18 – если представляют два государства, и 12 – если представляют три государства. Согласно решению Суда с 18 октября 1977 г. в области компетенций Европарламента фракция имеет юридическую силу (Galster, Witkowski 2002: 98). Депутаты занимают места в зале согласно партийной принадлежности. Политические партии на европейском уровне являются важным фактором интеграции внутри Союза. Они содействуют формированию европейской идентичности и выражению политической воли граждан Союза (ст. I–45 п. 4; ст. II–12 п. 2).

Политические группы в Европейском парламенте – 6-й созыв, 2004 – 2009 гг.

Таблица 2

PPE – DE		Группа Европейской Народной Партии (Христианская Демократия) и Европейских Демократов
PSE		Социалистическая Группа в Европейском парламенте
ALDE		Группа Союза Либералов и Демократов в пользу Европы
Verts/ALE		Группа Зеленых / Свободный Европейский Договор
GUE/NGL		Конфедеративная Группа Объединенных Левых Сил Европы / Нордийские Зеленые Левые Силы
IND/DEM		Группа Независимость и Демократия
UEN		Группа Союза в пользу Европы Народов
NI		Независимые

Источник:

http://www.db.europarl.eu.int/ep6/owa/p_meps2.repartition?ilg=PL&iorig=home,
20 августа 2004 г.

Внутренняя организация Европейского парламента основывается на принципах структуры государственных парламентав. Европейский парламента выбирает из числа своих членов Председателя и Президиум (ст. I–19 п. 3).

Председатель представляет Парламент на официальных встречах и на международной арене, возглавляет собрания Президиума и конференции председателей. Он руководит заседаниями и следит за проведением работы Парламента. К его компетенции относится утверждение распорядка работы Парламента. Он принимает решение о принятии дел к рассмотрению парламентарскими комиссиями. Председатель открывает, возглавляет и закрывает заседания Парламента, предоставляет депутатам право голоса, проводит голосование и информирует Парламент о результатах. Кроме этого, следит за соблюдением внутренних процедур и обладает дисциплинарной властью. Председатель Европарламента вместе с Председателем Совета подписывает юридические акты Сообщества, принятые совместно Парламентом, Советом и Комиссией. Председатель Европарламента может быть вызван Европейским советом для отчета (ст. III–244 п. 2, новый). Согласно обычаю председательство продолжается два с половиной года.

Президиум является внутренним коллегиальным органом, отвечающим за бюджетную политику Парламента, а также за административные и организационные вопросы и кадровую политику. В его состав входят председатель, четырнадцать вице-председателей, которые представляют все парламентарные фракции, пять казначеев, которые выступают в роли советников в вопросах, касающихся администрации и финансов депутатов. Члены Президиума выбирают на два с половиной года.

Исполнительным органом Парламента является Конференция председателей (расширенный президиум), в состав которого входят Председатель парламента и председатели политических групп. Задачей этого органа является выполнение управленческих функций, связанных с внутренней организацией работы Европарламента.

С целью подготовки повестки дня заседаний Парламента депутаты принимают участие в работе 17 постоянных комиссий. Ком

петенции комиссий соответствуют сфере деятельности Сообщества. Заданием комиссии является разработка отчетов и проектов постановлений, обсуждаемых на заседаниях Европарламента, а также обсуждение спорных вопросов. Обычно комиссии собираются два раза в месяц, их совещания являются тайными. Кроме постоянных комиссий, Парламент может создавать подкомиссии, временные комиссии, следственные комиссии, которые занимаются конкретными проблемами.

Организацией работы Парламента занимается секретариат, во главе которого стоит Генеральный секретарь (его выбирает Президиум). В состав постоянного персонала секретариата входит 3500 работников (http://wwwdb.europarl.eu.int/presentation/default_pl.htm, на 20 августа 2004 г.).

Европейский парламент проводит ежегодные сессии. Он собирается без какого-либо решения о созыве во второй вторник марта. Заседания во время сессий проходят каждый месяц и длятся неделю, с понедельника по пятницу. Европейский парламент может быть также созван на чрезвычайную сессию по требованию большинства своих членов или требованию Совета или Комиссии (ст. III –238, старая ст. 196 ДЕС). Заседания Европейского парламента являются открытыми (ст. I–49 п. 2). За исключением тех случаев, когда Конституция предусматривает иное, Европейский парламент принимает решения абсолютным большинством поданных голосов. Кворум устанавливается правилами процедуры (ст. III–240, старая ст. 198 ДЕС).

По сравнению с позицией и широко обозначенными компетенциями государственных парламентов в современных демократических государствах место Европейского парламента в системе органов объединяющейся Европы было и остается маловажным. Компетенции Европейского парламента с самого начала были очень ограничены. В Договорах, устанавливающих три Сообщества, ему посвящалось мало места. Расширение компетенций и функций принес Единый Европейский акт, а потом Маастрихтский договор, Амстердамский договор, Ницский договор. В системе органов Европейского союза компетенции парламента значительно расширяет Проект Договора, устанавливающего Конституцию для Европы.

Ст. I–19 Проекта Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, определяет задания Европейского парламента в систе

ме органов Европейского союза. Совместно с Советом министров он реализует законодательную и бюджетную функцию. Кроме этого, обладает он также компетенциями в сфере политического контроля и в сфере консультаций на условиях, определенных в Конституции. Также выбирает председателя Европейской комиссии (созидательная функция).

Правомочия в процессе законодательства

Основное ограничение функции Европейского парламента в структуре органов Сообществ было связано с его отсутствием в законодательном процессе, что было названо дефицитом демократического законодательства (*underdeveloped democracy*). В отличие от государственных парламентав, с момента своего образования Европарламент обладал очень ограниченными компетенциями в сфере законодательства. Эти компетенции были предназначены Совету Европейских Сообществ. Парламент лишь оказывал поддержку законодательного процесса, а его влияние на финальные решения об интеграции было ограничено. В настоящее время эти компетенции расширены.

Увеличение роли Европейского парламента в законодательном процессе особенно видно в Маастрихтском и Амстердамском договорах. Правомочия Европейского парламента в законодательном процессе осуществляются в ходе четырех процедур: консультаций (*consultation procedure*), согласия – согласования мнений (*assent procedure*), сотрудничества – взаимодействия (*cooperation procedure*) и совместного решения (*co-decision procedure*) (ст. 192, *Traktat... c. 247*).

Процедура консультаций

Эта процедура была предусмотрена уже в Договорах, устанавливающих Сообщества. Она основывается на требовании получения мнения Парламента, перед тем как законодательная инициатива Комиссии станет предметом голосования в Совете Евросоюза. Это так называемая консультация по предложению Комиссии. Мнение Парламента юридически не обязательно, но политически обязывает другие институты сообщества. Границы применения этой процедуры постепенно ограничивались, сначала с введением процедуры сотрудничества, а потом процедуры совместного решения.

Проект Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, предусматривает процедуру консультаций в таких ситуациях, как: собственные ресурсы Союза (ст. I–53 п. 3); некоторые аспекты

гражданства и недискриминации (ст. III–9 п. 2, старая ст. 18 ДЕС; ст. III–10, старая ст. 19 ДЕС; ст. III–11, старая ст. 20 ДЕС); ограничения в либерализации движения капитала в третьи страны или

из них (ст. III–46 п. 3, старая ст. 20 ДЕС); правила конкуренции (ст. III–52 п. 3, старая ст. 83 ДЕС; ст. III–58, старая ст. 89 ДЕС); процесс гармонизации законодательства о налогах с оборота, акцизных сборах и других формах косвенного налогообложения (ст. III–62, старая ст. 93 ДЕС); методы, касающиеся сближения таких законов и правовых актов исполнительной власти государств-членов, которые оказывают непосредственное воздействие на создание и функционирование общего рынка (ст. III–65а, старая ст. 94 ДЕС); языковые системы, касающиеся европейских инструментов, гарантирующих единую защиту прав интеллектуальной собственности (ст. III–68, новая); некоторые аспекты экономической и денежной политики (ст. III–74 п. 2, старая ст. 102 ДЕС; ст. III–75 п. 2, старая ст. 103 ДЕС; ст. III–76 п. 13, старая ст. 104 ДЕС; ст. III–77 п. 6, старая ст. 105 ДЕС; ст. III–78 п. 2, старая ст. 106 ДЕС; ст. III–79 п. 4, старая ст. 107 ДЕС); отмена исключения государств-членов (ст. III–92, старая ст. 121, 122 п. 2, 123 п. 5 ДЕС); некоторые аспекты политики занятости (ст. III–100 п. 2, старая ст. 128 ДЕС; ст. III–102, старая ст. 130 ДЕС); общественная политика (ст. III–104 п. 3, старая ст. 137 ДЕС); учреждение Комитета по социальной защите (ст. III–111, старая ст. 144 ДЕС); окружающая среда (ст. III–130, 131 п. 2, старая ст. 175 и 176 ДЕС); транспорт (ст. III–138 п. 3, старая ст. 75 ДЕС); исследования, технологическое развитие и космическое пространство (ст. III–149 п. 3 и 4, старая ст. 166 ДЕС; ст. III–154, старая ст. 171 и 172 первый абзац ДЕС); энергетика (ст. III–157 п. 3, новая); область свободы, безопасности и юстиции (ст. III–164, старая ст. 66 ДЕС); политика, касающаяся пограничного контроля, временного убежища и иммиграции (ст. III–167 п. 3, старая ст. 63 п. 1 и 2; ст. 64 п. 2 ДЕС); судебное сотрудничество в гражданских делах (ст. III–170 п. 3, старая ст. 65 ДЕС); сотрудничество полиции (ст. III–176 п. 3, старая ст. 30 п. 1 ДЕС; ст. III–178, старая ст. 32 ДЕС); ассоциация между странами и заморскими департаментами (ст. III–191, старая ст. 187 ДЕС); общая внешняя политика и политика безопасности (ст. III–197 п. 3, старая ст. 18 и 26 ДЕС; ст. III–205 п. 1, старая ст. 21 ДЕС); финансовые постановления (ст. III–215 п. 3, старая ст. 28 ДЕС); международные договора (ст. III–227 п. 6б),

старая ст. 300 ДЕС; ст. III–228 п. 1, старая ст. 111 ДЕС); назначение президента, вице-президента и других членов Исполнительного комитета Европейского центрального банка (ст. III–289 а п. 2б), старая ст. 112 ДЕС); назначение членов Палаты аудиторов (ст. III–291 п. 2, старая ст. 247 ДЕС); изменение Устава Европейского инвестиционного банка (ст. III–299, старая ст. 266 ДЕС); некоторые аспекты усиленного сотрудничества (ст. III–327, старая ст. 44 А ДЕС; ст. III–328 п. 2, новая); заморские департаменты (ст. III–330, старая ст. 299 ДЕС) (СІG 86/04).

Процедура выражения согласованной позиции

Процедура выражения согласованной позиции основывается на возможности выражения парламентом согласия либо несогласия, но не на изменении предоставленного предложения. Согласно этой процедуре Совет с юридической точки зрения не может принять закон по определенной группе проблем, если Европарламент абсолютным большинством голосов своих членов не выразит согласия на принятие такого закона. Отсутствие согласованного мнения означает, что юридический акт не может быть принят. На практике парламент может воспользоваться правом вето по отношению к Совету. В таком случае мнение Парламента является не только обязательным, но и решающим. Это означает, что ни один юридический акт, который принимается по этой процедуре, не может быть принят без согласия двух самых важных институтов Сообщества (Galster, Witkowski 2002: 106).

Согласие Парламента требуется при многих документах, имеющих далеко идущие последствия, касающиеся финансов или органов. Процедура выражения одинаковых мнений в Проекте Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, требуется в следующих вопросах: принцип эластичности (ст. I–17 п. 1); собственный капитал Союза (ст. I–53 п. 4); многолетние финансовые планы (ст. I–54 п. 2); вступление нового государства-члена (ст. I–57 п. 2); приостановка некоторых прав, вытекающих из членства в Союзе (ст. I–58 п. 1 и 2); добровольный выход из Союза (ст. I–59 п. 2); соответствующие действия для борьбы с дискриминацией, осуществляемой по признакам пола, расового или этнического происхождения, религии или убеждений, недееспособности, возраста и сексуальной ориентации (ст. III–8 п. 1, старая ст. 13 ДЕС); европейское гражданство (ст. III–13, старая ст. 22 ДЕС); структурные фонды и Фонд Сплочения (ст. III–119 п. 2, старая ст. 161 ДЕС); особенные

аспекты уголовного процесса (ст. III–171 п. 2d), старая ст. 31 п. 1 ДЕС); виды международной преступности (ст. III–172, новая); установление Европейской прокуратуры (ст. III–175 п. 1, новая), а также ее компетенции (ст. III–175 п. 4, новая); соглашения, в силу которых Союз присоединяется к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод; соглашения, которые создают особенные институты посредством организации процедуры сотрудничества; соглашения, в результате которых появляются финансовые обязательства для Союзного бюджета; соглашения, касающиеся областей, при которых используется обыкновенная законодательная процедура либо особенная законодательная процедура, при которой требуется согласие Парламента (ст. III–227 п. 6а, старая ст. 300 ДЕС); полномочие для деятельности с целью усиленного сотрудничества (ст. III–325 п. 1, старая ст. 27 С ДЕС) (CIG 86/04).

Процедура сотрудничества (взаимодействия)

Эта процедура была введена в законодательный процесс Единым Европейским Актом (ст. 7), а потом подтверждена Маастрихтским договором (ст. 252, старая ст. 189 С ДЕС). Она дает возможность Европейскому парламенту влиять на законодательную инициативу Комиссии, оставляя, однако, право принятия решения Совету.

Эта процедура предусматривает двойное чтение актов, которые выдаст Совет. Участие Парламента в первом чтении основывается на выражении своего мнения, которое имеет характер консультации. Во втором чтении Совет информирует Европарламент о мотивах принятия так называемой общей точки зрения, Комиссия же одновременно уточняет свою точку зрения.

Если Парламент в течение трех месяцев одобрит общую точку зрения либо не выскажется против, то Совет принимает документ. Если Европарламент отклонит проект, то Совет может принять документ единогласно во втором чтении.

Отклоняя проект абсолютным большинством голосов своих членов, Европейский парламент может при таком же количестве голосов предложить свои изменения к документу Совета. В таком случае Комиссия в течение месяца рассматривает предложение и вместе с этими изменениями передает его Совету. Совет может принять квалифицированным большинством голосов документ, рассмотренный еще раз Комиссией, может принять также этот документ с изменениями Парламента, не утвержденными Комиссией, но в таком случае голосование в Совете должно быть единогласное. Совет также может

изменить предложение, рассмотренное еще раз Комиссией, и принять документ единогласным голосованием (ст. 252, *Traktat...* с. 289).

Амстердамский договор ограничил использование процедуры сотрудничества (возможна она только при регуляции экономического и валютного союза). Связано это было с расширением процедуры совместного решения, в которой Европарламент занимает важное место.

Проект Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, не предусматривает использования процедуры сотрудничества, вводя использование процедуры совместного решения.

Процедура совместного решения

Эту процедуру ввел в законодательную практику Маастрихтский договор (ст. 251, старая ст. 189 В ДЕС), как более развитую форму процедуры, увеличивающую роль Парламента. Она разделила законодательные компетенции между Парламентом и Советом, дала также Европарламенту право отклонения внесенной Комиссией законодательной инициативы (право вето).

Процедуру совместного решения изменил, расширив ее, Амстердамский договор. Согласно Проекту Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, эта процедура становится повсеместной, обыкновенной законодательной процедурой (ст. III–302, старая ст. 251 ДЕС) по отношению к большинству юридических актов.

Законодательные акты Союза (европейские законы и европейские рамочные законы) могут быть приняты исключительно по инициативе Комиссии, если Конституция не предусматривает иное.

Все другие акты принимаются по инициативе Комиссии, если Конституция так определяет (ст. I–25).

Законодательные акты принимаются совместно Европейским парламентом и Советом министров. Если эти два института не могут принять одинакового решения по поводу акта, то документ не принимается (ст. I–33 п. 1).

В исключительных ситуациях, предусмотренных Конституцией, европейские законы и европейские рамочные законы принимаются Европейским парламентом при участии Совета либо Советом при участии Европейского парламента, согласно специальным законодательным процедурам (ст. I–33 п. 3).

**Обыкновенная законодательная процедура – ст. III–302
(старая 251 ДЕС)**

Таблица 3

<p>В случае, когда согласно Конституции европейские законы и европейские рамочные законы принимаются согласно обыкновенной законодательной процедуре, то используются следующие постановления:</p> <p>Комиссия представляет предложение Европейскому парламенту и Совету.</p>
<p><i>Первое чтение</i></p> <p>Европейский парламент принимает заключение по предложению в первом чтении и передает его Совету.</p> <p>Если Совет примет заключение Европейского парламента, предлагаемый акт будет принят в таком виде, в каком представил его в Европейский парламента.</p> <p>Если Совет не примет заключение Европейского парламента, принимает общую позицию в первом чтении и передает в Европейский парламента.</p> <p>Совет сообщает Европейскому парламента полностью все соображения, на основании которых он принял общую позицию. Комиссия полностью информирует Европейский парламента о своей позиции.</p>
<p><i>Второе чтение</i></p> <p>7. Если в течение трех месяцев после такого сообщения Европейский парламента:</p> <ul style="list-style-type: none">а) одобряет общую позицию или не принимает решения, то обсуждаемый акт считается принятым в соответствии с этой общей позицией;б) отклоняет абсолютным большинством голосов своих членов общую позицию, то предлагаемый акт считается не отклоненным;в) предлагает поправки к общей позиции абсолютным большинством голосов своих членов, то исправленный текст направляется в Совет и Комиссию, которые должны дать заключение по этим поправкам. <p>Если в течение трех месяцев с момента получения всех материалов, касающихся данного вопроса, Совет квалифицированным большинством:</p> <ul style="list-style-type: none">а) одобряет все поправки, то обсуждаемый акт считается принятым;б) не одобряет все поправки, то в течение шести недель Председатель Совета по соглашению с Председателем Европейского парламента созывает заседание Согласительного комитета. <p>9. Относительно поправок, по которым Комиссия вынесла отрицательное заключение, Совет принимает решение единогласно.</p>
<p><i>Согласительная процедура</i></p> <p>Согласительный комитет, состоящий из членов Совета или их представителей и равного числа представителей Европейского парламента, собирается с целью достичь соглашения относительно совместного текста, принимаемого квалифицированным большинством голосов членов Совета или их представителей, и большинством голосов представителей Европейского парламента в течение шести недель после созыва на ос</p>

новании позиций Парламента и Совета во втором чтении.

Комиссия принимает участие в заседаниях Согласительного комитета и предпринимает все необходимые инициативы с целью сближения позиций Европейского парламента и Совета.

Если в течение шести недель после своего созыва Согласительный комитет не одобрит совместный текст, он считается отклоненным.

Третье чтение

Если в течение шести недель после своего созыва Согласительный комитет одобрит совместный текст, Европейский парламент абсолютным большинством голосов своих членов и Совет квалифицированным большинством голосов должны в течение шести недель, считая с даты одобрения и в соответствии с совместным проектом, принять обсуждаемый акт. Если они не одобряют предлагаемый акт, он считается отклоненным.

Периоды в три месяца и в шесть недель, указанные в настоящей статье, могут быть продлены максимально на один месяц и на две недели соответственно по инициативе Европейского парламента или Совета.

Особенные положения

15. Если в случаях, определенных в Конституции, закон или рамочный закон проходит обыкновенную законодательную процедуру по инициативе группы государств-членов, по поручению Европейского центрального банка либо по требованию Суда или Европейского инвестиционного банка, то пункт 2, второе предложение пункта 6 и пункт 9 не используются.

В таком случае Европейский парламент и Совет представляют Комиссии предлагаемый акт и свои мнения, высказанные при первом и втором чтениях. Европейский парламент либо Совет могут требовать заключения Комиссии во время всей процедуры, Комиссия может выдать заключение по собственной инициативе.

Комиссия также может, если сочтет это нужным, участвовать в заседаниях Согласительного комитета на условиях, указанных в п. 11.

Источник: CIG 86/04,
<http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.usf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/ad5cbdb7225510f8c1256ec9004c16ec?Open Document>, 20 августа 2004 г., с. 289–292.

Европейский парламент не обладает законодательной инициативой. Но есть несколько исключений. Статья I–33 п. 3 Проекта Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, гласит, что в исключительных случаях, предусмотренных Конституцией, европейские законы и европейские рамочные законы могут быть

приняты по инициативе Европейского парламента. Парламент пользуется законодательной инициативой при разработке предложений относительно выборов в Европарламент (ст. III–232, старая ст. 190 ДЕС). Кроме этого, обладает компетенциями при регулировании своих внутренних дел. Европейский Совет принимает единогласно по инициативе Европейского парламента и с его согласия решение, определяющее состав Европейского парламента (ст. I–19 п. 2). Согласно статье III–241 (старая ст. 199 ДЕС), Европейский парламента принимает правила процедуры большинством голосов своих членов. Европарламент по собственной инициативе принимает европейский закон, определяющий статут и общие условия исполнения функций депутатами (ст. III–232 п. 2, старая ст. 190 ДЕС). Европейский парламента может по собственной инициативе учредить временный Комитет по расследованию. Детальные условия, определяющие использование прав по расследованию, определены в европейском законе и согласованы с Советом и Комиссией (ст. III–235, старая ст. 193 ДЕС).

Европейский парламента пользуется законодательной инициативой при определении положения и общих условий выполнения обязательств своих обязанностей (ст. III–237 п. 4, старая ст. 195 ДЕС).

Полномочия при принятии бюджета ЕС

Европейский парламента обладает значительными полномочиями при принятии бюджета Европейского союза. В этом случае он действует как законодатель вместе с Советом. Соответственно утвержденной процедуре Парламент может отклонить проект бюджета.

Процедура принятия бюджета ЕС – ст. III–310 (старая ст. 272 ДЕС)

Таблица 4

<p>1. Комиссия должна передать предварительный проект бюджета на рассмотрение Европейского парламента и Совета не позже 1 сентября года, предшествующего году исполнения бюджета.</p> <p>Комиссия может модифицировать проект бюджета во время процедуры, до момента созыва Согласительного комитета.</p>
<p>2. Совет разрабатывает проект бюджета и передает его Европейскому парламента. Проект бюджета должен быть внесен на рассмотрение Европейского парламента не позже 5 октября года, предшествующего году исполнения бюджета. Совет сообщает Европейскому парламента полностью все соображения, на основании которых он принял такую</p>

позицию.
<p>3. Если в течение сорока двух дней после получения проекта бюджета Европейский парламент:</p> <ol style="list-style-type: none">даст свое одобрение, то бюджет считается окончательно принятым;не примет решения, то бюджет считается окончательно принятым;примет большинством голосов его членов поправки в проект бюджета, измененный таким образом проект передается Совету и Комиссии. <p>Председатель Европейского парламента совместно с Председателем Совета немедленно созывают Согласительный комитет. Однако он не начинает работу, если в течение десяти дней от передачи проекта Совет проинформирует Европейский парламента о принятии всех изменений.</p>
<p>4. Согласительный комитет, состоящий из членов Совета или их представителей и равного числа представителей Европейского парламента, собирается с целью достичь соглашения относительно совместного текста, принимаемого квалифицированным большинством голосов членов Совета или их представителей и большинством голосов представителей Европейского парламента, в течение двадцати одного дня от созыва.</p> <p>Комиссия принимает участие в заседаниях Согласительного комитета и предпринимает все необходимые инициативы с целью сближения позиций Европейского парламента и Совета.</p>
<p>5. Если в течение двадцати одного дня, о которых говорится в п. 4, Согласительный комитет одобрит совместный текст, Европейский парламента и Совет должны в течение четырнадцати дней, считая с даты одобрения, принять совместный текст.</p>
<p>6. Если в течение четырнадцати дней, о которых говорится в п. 5:</p> <ol style="list-style-type: none">Европейский парламента и Совет одобряют совместный текст либо не примут решения, либо если один из этих институтов примет совместный текст, тогда как другой институт не примет решения, европейский закон считается окончательно принятым, либоЕвропейский парламента большинством голосов и Совет отклонят совместный текст, либо если один из этих институтов отклонит совместный текст, тогда как другой институт не примет решения, Комиссия представляет новый проект бюджета, либоЕвропейский парламента большинством голосов отклонит совместный текст, в то время как Совет его примет, то Комиссия представляет новый проект бюджета, либоЕвропейский парламента примет совместный текст, в то время как Совет его отклонит, Парламент может в течение четырнадцати дней от отклонения текста большинством голосов своих депутатов и тремя пятими голосов, участвующих в голосовании, принять решение о принятии всех или только некоторых изменений, о которых говорится в п. 3б;

с) Если изменения Парламента не будут приняты, соглашение относительно спорной позиции бюджета, принятого на заседании Согласительного комитета, считаются принятыми. На таком основании европейский закон о бюджете считается окончательно принятым.

7. Если в течение двадцати одного дня, о которых говорится в п. 4, Согласительный комитет не примет совместный текст, Комиссия представляет новый проект.

8. После завершения предусмотренных этой статьей процедур Председатель Европейского парламента объявляет, что бюджет окончательно утвержден.

Источник: СІG 86/04,

<http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.usf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/ad5cbdb7225510f8c1256ec9004c16ec? Open Document, 20 августа 2004 г., с. 289 – 292>

Контрольные правомочия

Парламент осуществляет демократический контроль над всеми отраслями деятельности Европейского союза. Это правомочие, поначалу касающееся только деятельности Комиссии, расширено на Совет министров, Европейский совет и органы, отвечающие за внешнюю политику и безопасность.

Самые широкие контрольные правомочия Европейский парламент осуществляет по отношению к Европейской комиссии. Комиссия несет коллективную ответственность перед Парламентом. Согласно процедурам, предусмотренным в статье III–243 (старая ст. 201 ДЕС), Европейский парламент может голосовать о вотуме недоверия в связи с деятельностью Комиссии. В случае, если Парламент выразит недоверие (большинством, в две трети голосов, участвующих в голосовании), члены Комиссии подадут в отставку в качестве органа, а министр иностранных дел перестает быть членом Комиссии (ст. I–25 п. 8).

Европейский парламент и каждый из его членов в отдельности могут направлять в Комиссию вопросы. Комиссия дает на них устные или письменные ответы (ст. III–239/242 п. 2, старая ст. 197 и 200 ДЕС).

Парламент может требовать от Комиссии представления проектов актов Сообщества. Согласно статье III–243 (старая ст. 234 ДЕС), Европейский парламент, действуя на основе большинства, может просить Комиссию представить любое уместное предложение по вопросам, которые, как он считает, требуют принятия акта

Сообщества, с целью осуществления настоящего Договора. Если Комиссия не представит предложения, она обязана уведомить об этом Парламент, обосновывая свое решение.

Важным средством контроля является обсуждение ежегодного доклада Комиссии в Европейском парламенте. В начале каждого года Комиссия направляет доклад о деятельности Сообщества в Европейский парламент и Совет. Комиссия включает в свой ежегодный доклад Европейскому парламенту специальную главу о социальном развитии в Сообществе. Европейский парламент может обратиться к Комиссии с предложением составить доклады по отдельным вопросам, касающимся социальных условий (ст. III–112, старая ст. 145 ДЕС). Доклад также содержит информацию о развитии исследований и технологических разработок и о распространении их результатов в течение предыдущего года, а также о рабочих программах на текущий год (ст. III – 156, старая ст. 173 ДЕС). Комиссия обязана представлять Европейскому парламенту, Совету, Экономическому и Социальному комитету и Комитету регионов каждые три года доклад о прогрессе, достигнутом в экономическом, социальном и территориальном сплочении (ст. III – 117, старая ст. 159 ДЕС).

Председатель Совета и Комиссия должны докладывать Европейскому парламенту о результатах многостороннего контроля экономического развития в каждом из государств-членов и в Сообществе. Председатель Совета может быть приглашен на заседание компетентного Комитета Европейского парламента, если Совет предаст свои рекомендации гласности (ст. III–71 п. 5, старая ст. 99 ДЕС).

Европейский парламент исполняет важную функцию контроля Европейского центрального банка (ЕЦБ), как части Европейского валютного союза. Президент ЕЦБ направляет ежегодный доклад о деятельности ЕЦБ и о валютной политике, как в прошлом, так и в текущем году, в Совет и в Европейский парламент. Парламент может провести на этом основании общие дебаты. Президент ЕЦБ и другие члены Исполнительного комитета могут по требованию Европейского парламента или по своей собственной инициативе заслушиваться компетентными комиссиями Европейского парламента (ст. III–289b, старая ст. 113 ДЕС).

Европейский парламент совместно с государственными парламентами осуществляет контроль деятельности Европола. Процедура контроля определена в европейских законах (ст. III–117 п. 2, старая ст. 30 п. 2 ДЕС).

Европарламент осуществляет контроль исполнения бюджета Европейского союза. Комиссия представляет ежегодно Совету и Европейскому парламенту отчет об исполнении бюджета в предшествующем финансовом году; направляет им финансовую декларацию об активах и обязательствах Сообщества. Комиссия направляет также в Совет и Европейский парламент доклад, оценивающий финансы Сообщества на основании полученных результатов (ст. III–314, старая ст. 275 ДЕС).

Европейский парламент, действуя по рекомендации Совета, утверждает отчет Комиссии об исполнении бюджета. Перед тем, как утвердить отчет, или с любой другой целью в связи с осуществлением своих полномочий по исполнению бюджета Европейский парламент может пригласить Комиссию для объяснения относительно произведенных расходов или работы систем финансового контроля. Комиссия представляет любую необходимую информацию Европейскому парламенту по просьбе последнего (ст. III–315 п. 2, старая ст. 276 ДЕС).

В порядке выполнения своих обязанностей Европейский парламент может по запросу четвертой части своих членов учредить временную Комиссию по расследованию, без ущерба полномочиям, которыми наделены согласно настоящему Договору другие институты и органы, для рассмотрения предполагаемых нарушений или плохого применения права Сообщества, за исключением случаев, где обнаруженные факты, будучи проверенными до суда, все же остаются объектом судебного разбирательства (ст. III–235, старая ст. 193 ДЕС).

Европейский парламент является органом, в который любой гражданин Союза и любое физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее зарегистрированный офис в каком-либо государстве-члене, имеет право обращаться, индивидуально или совместно с другими гражданами или лицами, с петицией по вопросу, который входит в сферу компетенции Сообщества и который касается их непосредственно (ст. III–236, старая ст. 194 ДЕС).

Европейский парламент имеет право предъявления исков в Суд в связи с отсутствием компетенции, нарушением существенного процедурного требования, нарушением Конституции или любой правовой нормы, относящейся к ее применению, или в связи со злоупотреблением властью (ст. III–270, старая ст. 230 ДЕС).

С другой стороны, если бездействие Европейского парламента влечет за собой нарушение Конституции, государства-члены и другие органы Сообщества могут обратиться с иском в Суд, чтобы засвидетельствовать факт этого нарушения. Этот иск может быть принят к рассмотрению только после предварительного обращения к Европарламенту с целью побудить его предпринять необходимые действия. Если в течение двух месяцев с момента подобного обращения Европарламент не отреагировал на него каким-либо образом, то иск может быть предъявлен в течение последующих двух месяцев. Любое физическое или юридическое лицо может при соблюдении перечисленных условий обратиться в Суд с жалобой на Европарламент, действия которого в отношении этого лица ограничиваются принятием лишь рекомендаций и заключений (ст. III–272, старая ст. 232 ДЕС) (СІG 86/04).

Консультативные полномочия

Европейский парламент располагает широкими консультативными полномочиями при процедуре консультации. Он может консультировать Комитет регионов (ст. III–294, старая ст. 265 ДЕС) и Экономический и Социальный комитет (ст. III–298, старая ст. 262 ДЕС). Европейский парламент, Совет и Комиссия взаимно консультируются и устанавливают с общего согласия методы их сотрудничества. С этой целью они могут, согласно Конституции, заключать соглашения, имеющие обязывающий характер (ст. III–303, старая ст. 218 ДЕС + новые постановления).

Созидательная функция

Европейский парламент большинством голосов своих членов выбирает председателя Комиссии, чью кандидатуру предлагает Европейский совет (ст. I–26 п. 1). Председатель, Министр иностранных дел и остальные члены Комиссии утверждаются Европейским парламентом как орган (ст. I–26 п. 2).

Европейский парламент выбирает омбудсмена (ст. I–48). Омбудсмен назначается после каждых выборов Европейского парламента на срок его полномочий. Омбудсмен имеет право на повторное назначение. Омбудсмен представляет ежегодный доклад Европейскому парламенту о результатах своих исследований (ст. III–237, старая ст. 195 ДЕС). Омбудсмен может быть освобожден от должности по просьбе Европейского парламента, если он более не соответствует условиям, требуемым для исполнения его обязанностей, или если он виновен в неправомерном поведении (ст. III–237 п. 2, старая ст. 195 ДЕС).

Европейский парламент выбирает одного члена Комитета, выдающего характеристику кандидатов на судей и генеральных представителей в Суде и Трибунале перед их назначением правительствами государств-членов (ст. III–237, новая).

Формирование внешних отношений Европейского союза

Европейский парламент поддерживает отношения с парламентами третьих государств и международными организациями посредством обмена визитами межпарламентскими делегациями. Организовываются общие комиссии, развивающие сотрудничество с государствами – кандидатами в Европейский союз, согласно договорам с этими государствами (Łastawski 2003, s. 294).

Позиция и полномочия Европейского парламента в системе органов Европейского союза увеличились и укрепились в начале XXI века по сравнению с моментом его появления в 50-х гг. прошлого века. Подписанные договоры – особенно Маастрихтский и Амстердамский договоры – увеличили его значимость и расширили компетенции. Проект Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, систематизируя предыдущие договоры Европейского союза, подтверждает эти постановления, предусматривая для Европарламента ключевое место среди институтов Объединенной Европы. Европейский парламент из совещательного органа постепенно превратился в законодательный парламент, имеющий такую же власть, как парламента большинства европейских государств, то есть орган, который влияет на жизнь граждан Евросоюза и является равноценным партнером Совета министров.

Несомненно, слабостью Парламента является тот факт, что он не владеет законодательной инициативой. В некоторой мере этот факт исправляет законодательная процедура совместного решения (обыкновенная процедура), которая приравнивает компетенции Парламента к компетенциям Совета. Кроме этого, эффективной деятельности Парламента мешает факт, что Парламент проводит работу в трех городах, что увеличивает стоимость его деятельности. Также многообразие языков, используемых депутатами, приводит к потребности в услугах переводчиков и к составлению документов на многих языках.

Литература

Документы:

1. CIG 86/04. *Tymczasowa wersja skonsolidowana projektu traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Брюссель, 25 июня 2004 г.,

<http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.usf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/ad5cbdb7225510f8c1256ec9004c16ec?Open Document>, 20 августа 2004г

Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przyjęty w drodze konsensusu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 roku, przedłożony Przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie 18 lipca 2003 roku, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot europejskich, Люксембург 2003.

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), [w:] *Dokumenty Europejskie*, oprac. A. Przyborowska – Klimczak i E. Skrzydło – Tefelska, Oficyna Wydawnicza Verba S. C., Люблин 2003, т. IV.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana) w wersji Traktatu z Nicei, [w:] *Dokumenty Europejskie*, oprac. A. Przyborowska – Klimczak i E. Skrzydło – Tefelska, Oficyna Wydawnicza Verba S. C., Lublin 2003, т. IV.

Авторские работы:

Ahlt, M., Szpunar, M. 2002. *Prawo europejskie*, C. H. Beck, Warszawa.

Galster, J., Witkowski, Z. *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego i Traktatu z Nicei*. Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”.

Lastawski, K. 2003. *Od idei do integracji europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.

Olson, D. M., 1998. *Demokratyczne instytucje legislacyjne*. Warszawa: Wydawnictwo sejmowe.

Roskin, M. G., Cord, R. L., Medeiros, J. A., Jones, W. S. 2001. *Wprowadzenie do nauk politycznych*. Poznań: Zysk i S-ka Wydawnictwo.

Вебсайты:

http://wwfdb.europarl.eu.int/ep6/owa/p_meps2.repartition?ilg=PL&iorig=home, 20 августа 2004 г.

http://wwfdb.europarl.eu.int/presentation/default_pl.htm, 20 августа 2004 г.