**Европейский парламент**

**Общая характеристика**

Выше уже отмечалось, что вплоть до последнего времени Европарламент находился и в известной мере находится сегодня в тени других институтов. Ни его полномочия, ни реальная роль в механизме управления до сих пор не дают оснований для того, чтобы отводить ему верхнюю ступеньку в реальной иерар-хии институтов. Не случайно во многих учебниках и справочных изданиях сначала говорится о Совете и Комиссии, а лишь потом о Европарламенте. Даже в «Кратком очерке Европейского сообщест-ва», подготовленном специалистами из Европейского союза, ха-рактеристика институтов начинается с Комиссии как проводника политики Сообщества, а Европарламент, красиво именуемый «голо-сом демократического федерализма», рассматривается во вторую очередь.

Статус Европарламента долгое время оставался одним из самых слабых аргументов в пользу идеи о постепенном продвижении сооб-ществ по пути к государственной модели (федерация) или к союзу государств (конфедерация). Аналогии с национальными парламен-тами, как правило, не получилось. Правда, в последние годы положе-ние стало несколько изменяться. Статус Европарламента, пусть и незначительно, все же был повышен, чему способствовал заложен-ный в нем с самого начала демократический потенциал. В Маа-стрихтском договоре Европарламент назван первым.

Усиление «парламентского» характера Европарламента отвечает не только требованиям демократии. Это аргумент в пользу укрепле-ния государственных начал в развитии самого Европейского союза. Ведь парламенты, как известно, имеются только в государствах (как унитарных, так и федеративных), являются характерной чертой их механизма управления. Как свидетельствует исторический опыт, парламенты могут быть и в конфедерациях (во всяком случае Сенегамбия имела свой парламент), в то время как международные орга-низации даже всемирного масштаба (как, например, Организация Объединенных Наций) или региональные (типа Организации аме-риканских государств) не имеют парламентов. Их ассамблеи или аналогичные органы состоят не из депутатов, избираемых населени-ем, а из представителей, назначаемых от каждой страны-участницы ее президентом или правительством.

Поэтому уже сама идея создания в сообществах парламентского учреждения отразила их отличие от международных организаций. Существенно и то, что эта идея была выдвинута еще тогда, когда интеграция делала первые шаги. Предшественником нынешнего Ев-ропарламента была Всеобщая ассамблея Европейского объединения угля и стали. Ее полномочия, однако, были весьма ограничены: она осуществляла слабый контроль за деятельностью Верховного органа и самое общее наблюдение за некоторыми другими делами ЕОУС. Ущербным для Ассамблеи явился порядок ее формирования. Депу-таты от государств-членов не избирались населением, а назначались, хотя в статье 20 Договора о ЕОУС устанавливалось, что Ассамблея состоит из представителей народа. Определенным суррогатом запла-нированных выборов стало своеобразное «командирование» в Ас-самблею депутатов национальных парламентов государств — членов ЕОУС (по решению самих парламентов).

Характерно, что учрежденные в 1957 г. ЕЭС и Евратом восприня-ли квазипарламентский образец ЕОУС. Однако было решено не со-здавать в каждом сообществе свою собственную ассамблею, а иметь одну на всех. Она стала официально именоваться Европейской парла-ментской ассамблеей. Чтобы придать ей больше авторитета, хотя бы на словах подчеркнуть ее сходство с национальными парламентами, депутаты Ассамблеи уже в 1962 г. приняли решение о другом ее названии — «Европейский парламент». Однако в официальных доку-ментах других институтов сообществ такое название прижилось не сразу. Только с вступлением в силу Единого европейского акта оно стало общеупотребительным. Но это был успех «местного значе-ния». Реальной отдачи не получилось, поскольку полномочия Евро-парламента остались ограниченными.

Выборы в Европарламент. Авторитет Европарламента в какой-то мере повысился после того, как он стал подобно всем другим парла-ментам избираться населением. Принципиальное решение об этом было принято на заселении Европейского совета в Риме 1 —2 декабря 1975 г. Европейский совет назвал даже дату первых выборов — май — июнь 1978 г. В соответствии с этим решением Совет разрабо-тал положения о выборах, получившие затем одобрение в государст-вах-членах. Они были оформлены в виде вступившего в силу 8 октября 1976 г. Акта о введении всеобщих и прямых выборов депутатов Европейского парламента. Положения этого Акта заменили статью 138 Договора о ЕЭС и соответствующие статьи других учредитель-ных документов. Таким образом была определена правовая база для проведения первых выборов в Европарламент в 1978 г.

В настоящее время избирательное право европейских сообществ по-прежнему сконцентрировано главным образом в этом Акте, кото-рый дополнялся и изменялся трижды: в 1985, 1993, 1994 гг. Поправ-ки были связаны с расширением состава сообществ. Действующая редакция Акта о введении всеобщих и прямых выборов депутатов Европейского парламента утверждена решением Совета от 1 января 1995 г. Но Акт отнюдь не является исчерпывающим документом. Разработать единый порядок проведения выборов во всех государст-вах-членах пока не удалось. Видимо, такая задача оказалась намного сложнее, чем это могли предвидеть те, кто ее ставил. До сих пор конкретный порядок проведения выборов в Европарламент в каж-дом государстве-члене определяется им самим. Многообразие под-ходов при этом сохраняется, и потому депутаты Европарламента избираются на разных, порой противоположных основаниях. Подав-ляющее большинство стран (кроме Великобритании, где за исключе-нием Северной Ирландии действует мажоритарная система) приме-няли до последнего времени ту или иную модификацию пропорцио-нальной избирательной системы.

В дополнение и развитие положений, закрепленных в Акте о вве-дении всеобщих и прямых выборов депутатов Европарламента, в государствах-членах разработаны и приняты свои избирательные за-коны. В Германии, например, это Закон о выборах депутатов Евро-пейского парламента из Федеральной Республики Германии от 16 июня 1978 г. (в редакции от 8 марта 1994 г.). В Законе установле-но, в частности, что выборы проводятся в соответствии с принципом пропорциональных выборов на основе списков кандидатов, которые могут выставляться по отдельным землям или в целом по ФРГ. Каж-дый избиратель имеет один голос. Избирательным округом является территория всей Германии. Для сбора и подсчета голосов образуют-ся избирательные участки.

Новые веяния «европеизма» нашли отражение в статьях Закона, определяющих, кому предоставляется избирательное право. Актив-ным избирательным правом наделены не только граждане ФРГ, но и граждане других государств — членов европейских сообществ (ст. 6 «а»). При этом к ним применяются те же критерии, что и к немцам: достижение ко дню выборов 18-летнего возраста и наличие постоянного местожительства в Германии в течение не менее трех месяцев до дня выборов. Избирательное право используется один раз и только персонально. Это касается также тех, кто имеет право избирать и находится в другом государстве-члене.

Амстердамский договор поддержал принцип всеобщего и прямо-го избирательного права. Европарламенту поручено разработать предложения о проведении выборов на основе этого принципа во всех государствах — членах Европейского союза. Возможно, что будет установлен единый порядок для всех государств-членов или же Совет выработает с согласия Европарламента общие условия, которые будут рекомендованы государствам-членам для их приня-тия в соответствии со своими конституционными установлениями (п. 4 ст. 138).

Соответственно сформулированы статьи Закона, регламенти-рующие порядок предоставления пассивного избирательного права (ст. 6 «b»). Это право имеют как граждане ФРГ, так и «граждане Европейского союза». Нужно только быть не менее года немцем или «гражданином Союза», достичь 18-летнего возраста и иметь посто-янное местожительство в Германии.

В Законе подробно регламентирован порядок прекращения депу-татского мандата. Общее правило гласит: депутатский мандат исчер-пывает себя с открытием первого заседания вновь избранного Евро-парламента. Кроме того, перечислены случаи, когда депутат утрачи-вает свой мандат: 1) недействительность приобретения мандата;

2) утрата хотя бы одного из условий предоставления избирательного права; 3) пересмотр результатов выборов; 4) отказ от мандата;

5) признание Конституционным судом ФРГ антиконституционнос-ти партии или части партии, к которой принадлежит депутат; 6) пра-вомерный запрет в избирательном округе политической группиров-ки, к которой принадлежит депутат; 7) согласие на выдвижение своей кандидатуры на выборах Президента ФРГ; 8) назначение судей Конституционного суда ФРГ; 9) назначение государственным парламентским секретарем; 10) назначение уполномоченным гер-манского бундестага; 11) назначение федеральным уполномочен-ным по защите тайны; 12) согласие на выдвижение своей кандидату-ры на выборах в земельные правительства. Наряду с этим действуют все ограничения, установленные Актом о введении всеобщих и пря-мых выборов депутатов Европарламента (ст. 22).

Численность депутатов постоянно возрастала. Всеобщая ассам-блея ЕОУС насчитывала в 1952 г. 78 членов. Парламентская ассамблея европейских сообществ состояла в 1958 г. из 142 членов, а после присоединения к сообществам Великобритании, Ирландии и Дании уже из 198 членов. Накануне первых прямых выборов депутатов населением была установлена новая исходная цифра: 410 мандатов. Для Греции в 1981 г. были предусмотрены еще 24 места. В 1987 г., когда в сообщества вступили Испания и Португалия, состав Евро-парламента возрос на 84 места и составил 518 депутатов. После вос-соединения Германии состав Европарламента был увеличен, причем дополнительные места были даны не только Германии, — хотя глав-ным образом ей. Общая численность Европарламента достигла 567 депутатов. И наконец, новейшее расширение Европейского союза (вступление в него Австрии, Финляндии и Швеции) добавило в начале 1995 г. Европарламенту 58 мест. В настоящее время в Евро-парламенте 625 мест. Амстердамский договор установил лимит уве-личения числа депутатов Европарламента. Отныне Европарламент не может насчитывать более 700 депутатов.

Обращают на себя внимание нормативы представительства госу-дарств-членов в Европарламенте. Первоначально эти нормативы были утверждены решением Совета от 20 сентября 1976 г. в преддве-рии прямых выборов депутатов населением. В основу распределения мандатов между государствами-членами с самого начала был поло-жен главный критерий — численность населения, что, однако, не всегда точно определяло удельный вес того или иного государства в сообществах. В это распределение впоследствие вносились измене-ния, следовавшие за приемом новых членов и воссоединением Гер-мании. В настоящее время число депутатов, избираемых населением, по странам таково. Больше всех депутатов у Германии — 99. Фран-ция, Италия, Великобритания имеют по 87 депутатов. Далее следует Испания — 64 депутата. Голландия получила 31 мандат. Бельгия, Греция, Португалия избирают по 25 депутатов. Австрия и Швеция располагают каждая 21 мандатом. Дания и Финляндия посылают в Европарламент по 16 депутатов, Ирландия — 15. Меньше всего депу-татов избирает Люксембург — 6. Амстердамский договор оговарива-ет, что в случае изменения приведенного распределения мандатов, число депутатов от стран должно обеспечивать надлежащее предста-вительство народов государств, объединенных в Европейский союз.

Сопоставление количества депутатских мест с численностью на-селения показывает, что крупные страны оказались пропорциональ-но хуже представлены, чем малые. Если бы принцип пропорции был последовательно выдержан, то Германия имела бы 137 депутатских мест, Великобритания — 98, Франция — 97 и т.д. В то же время Люксембургу было бы отведено всего одно место, а Ирландии — 6, Дании и Финляндии — по 9 мест. Сегодня на одно место депутата Европар-ламента в Германии приходится 817 000 человек, а в Люксембурге — 65 000. Отход от буквального следования принципу пропорциональ-ности был обусловлен стремлением ослабить возможный диктат крупных стран. В определенных случаях малые страны, объединив-шись друг с другом, а еще лучше получив поддержку одной из круп-ных стран, способны отстаивать свои интересы.

Вопрос об обеспечении соответствующего представительства го-сударств-членов в Европарламенте на будущее рассматривался на Межправительственной конференции 1996—1997 гг. Конкретные нормативы не были определены, но в Амстердамском договоре по-явилось положение о том, что в случае изменения действующих ус-тановок число депутатов от каждого государства-члена должно обес-печивать соответствующее представительство народов государств, объединенных в Европейский союз.

Выборы в Европарламент проводятся после истечения пятилет-него срока полномочий действующего состава депутатов. Определе-ние времени выборов входит в компетенцию Совета, который обя-зан, однако, предварительно заслушать мнение Европарламента. Конкретная дата выборов в каждом государстве-члене (в пределах от четверга до воскресенья в неделю, установленную для выборов) ус-танавливается им самим. Если выборы в государстве-члене прово-дятся в два тура, то первый тур должен быть намечен именно в данный промежуток времени.

Что же показали прямые выборы в Европарламент? Прежде всего они способствовали повышению интереса самых различных слоев населения к проблемам интеграции, приблизили граждан госу-дарств-членов к пониманию этих проблем, к делам сообществ и всего Европейского союза. Но не стоит переоценивать результаты подоб-ного приближения. Как по существу, так и по форме избирательные кампании по выборам в Европарламент мало чем отличались от тех, которые проводятся при выборах в национальные парламенты. Осо-бой разницы население не заметило. Разве что накал политической борьбы был послабее. Характерно и то, что зачастую в центре изби-рательных кампаний по выборам в Европарламент стояли те же во-просы, что и на выборах в национальные парламенты.

Положительным итогом можно считать, далее, повышение уров-ня депутатов — как профессионального, так и общеполитического, а следовательно, повышение и уровня Европарламента в целом. Отказ от прежнего правила, согласно которому член Европарламента должен был первоначально стать депутатом национального пар-ламента, привел к тому, что появились политики-европеисты, специализирующиеся по делам сообществ, а затем и Европейского союза. Статус депутата Европарламента повысился по многим направлени-ям, и как следствие, профессиональные политики порой стали пред-почитать европейский мандат национальному. Все это способствова-ло растущей активности Европарламента.

Вместе с тем в Амстердамском договоре обращено внимание на выполнение депутатами своих обязанностей в Европарламенте. В новой редакции пункта 5 статьи 138 Договора о Европейском союзе записано, что Европарламент после получения мнения Комиссии и одобрения Совета, принятого единогласно, определит директивы и общие условия, касающиеся выполнения депутатами своих обязан-ностей.

Однако значение выборов в Европарламент не следует преувели-чивать. В целом они еще уступают в престиже выборам в националь-ные парламенты. Об этом свидетельствуют показатели участия из-бирателей в голосовании. Их сопоставление с итогами националь-ных выборов говорит не в пользу выборов в Европарламент. Есть несколько причин, объясняющих такое положение. Объективно ев-ропейские интересы уступают по своему значению для избирателей национальным и даже региональным, локальным интересам. Не менее существенно и то, что главную роль на выборах в Европарла-мент, как и на выборах в национальные парламенты, играют нацио-нальные политические партии. Европейских политических партий практически пет, а координация деятельности национальных пар-тий, близких по идеологии и главным целям, по-настоящему не на-лажена даже после введения прямых выборов в Европарламент.

В целом же переход к выборам депутатов Европарламента непо-средственно населением сыграл важную роль. Такие выборы способ-ствовали повышению престижа, легитимности Европарламента — как общеполитической, так и правовой. Изменилось соотношение «сил» институтов. Претендуя на статус представителей населения Европы, депутаты Европарламента стали не только более активны-ми, но и более агрессивными по отношению к Совету и Комиссии. То обстоятельство, что депутаты Европарламента представляют не на-циональные парламенты своих стран, а непосредственно избирате-лей, делает их более независимыми при обсуждении и решении про-блем развития. Депутаты не зависимы от национальных парламен-тов, которые не могут ни предопределять их действия, ни отзывать или смещать их в случае разногласий.

Прямые выборы в Европарламент привнесли немало нового и в характеристику сообществ и Европейского союза. У них появился свой «народ», осуществляющий одну из важнейших функций — из-брание своих представителей в парламентское учреждение. Таким образом, упрочиваются, получают дополнительные основания госу-дарственные признаки Европейского союза, подобные отличающим государство в его классическом понимании. И хотя это пока только один из нескольких признаков и наряду с ним сохраняются многие другие признаки, свойственные международным организациям, пря-мые выборы депутатов Европарламента населением явно ободрили сторонников превращения Европейского союза в федеративный го-сударственный союз.

Депутаты Европарламента избираются на пять лет. Этот срок исчисляется с открытием первого после выборов заседания парла-мента. Очередные выборы проводятся в течение последнего года пятилетнего срока, на который избирается Европарламент. Если проведение очередных выборов в установленный срок окажется не-возможным, новая дата выборов должна быть определена единоглас-но Советом по предложению Европарламента.

Депутаты Европарламента осуществляют свою деятельность в соответствии с принципом «свободного мандата». Они не связаны ни с наказами избирателей, ни с указаниями фракций. В избиратель-ном законодательстве и в Регламенте Европарламента особо огова-ривается, что депутаты Европарламента голосуют лично и по отдель-ности. Они не обязаны выполнять ничьи поручения и инструкции. Нередко «свободный мандат» истолковывается более широко — как полное отсутствие зависимости депутатов от избирателей. Под-тверждение нередко ищется в известной формуле: депутат представ-ляет не только своих избирателей, но и весь народ. Однако эта фор-мула может быть оспорена даже в национальных масштабах и тем более не обязательна в рамках Европейского союза. Могут сказать, что парламентское право Европейского союза не предусматривает отзыва депутата, но столь же верно и то, что оно такой отзыв опреде-ленно не запрещает.

Избирательное право ЕС не ограничивается достаточно деталь-ным регулированием национальным правом государств-членов во-проса о возможности совмещения депутатом Европарламента этой должности с другими постами. В Акте о введении всеобщих и пря-мых выборов депутатов Европарламента содержатся подробные пра-вила на этот счет. Характерно, что, помимо общего стремления повы-сить авторитет и укрепить самостоятельность Европарламента, отчетливо проявляется идея разделения властей. Нет ограничений в занятии постов в представительных учреждениях государств-чле-нов, но поставлены жесткие барьеры на пути, ведущем к слиянию с другими властями, особенно с исполнительной властью. Так, депу-тат Европарламента может быть одновременно депутатом парламен-та государства-члена, но установлена несовместимость мандата де-путата Европарламента с занятием следующих должностей:

члена правительства государства-члена;

члена Комиссии;

судьи, генерального адвоката или канцлера Суда европейских сообществ;

члена Палаты аудиторов;

члена Консультативного комитета ЕОУС или члена Экономичес-кого и социального комитета ЕЭС и Евратома;

члена комитета или другого органа, который на основе учреди-тельных договоров ведает средствами сообщества или непосредст-венно выполняет долгосрочные управленческие задания;

члена Совета управляющих или Директората или служащего Ев-ропейского инвестиционного банка;

находящихся на активной службе служащих институтов или со-зданных при них специальных служб.

Все депутаты Европарламента обладают иммунитетом. Лишение иммунитета может последовать только в результате выполнения строгих процедурных правил. Каждое обращение компетентного ор-гана государства-члена к председателю Европарламента по поводу лишения депутата иммунитета доводится до сведения пленарного заседания Европарламента и передается в его соответствующий ко-митет. В своем заключении комитет предлагает принять или откло-нить обращение о лишении иммунитета. Это заключение выносится на ближайшее пленарное заседание в качестве первого пункта по-вестки дня. После рассмотрения вопроса Европарламент проводит только одно голосование, окончательно решающее дело.

Организация и порядок деятельности. Европарламент работает в сессионном порядке. Сессии, как правило, продолжаются в течение года. Сессию следует отличать от заседания Европарламента: заседа-ние в большинстве случаев — это проводимое ежемесячно общее собрание депутатов. Оно может продолжаться несколько дней. Евро-парламент собирается без официального созыва во второй вторник марта каждого года и самостоятельно определяет продолжитель-ность сессии и перерывы в ней. Как показывает практика, Европар-ламент работает большей частью по одной неделе в месяц, а всего 12 недель в году.

Регламент Европарламента устанавливает, что пленарные засе-дания самого парламента, а также заседания его комитетов прово-дятся в заранее определенном месте его пребывания. Таким местом является г. Страсбург (Франция). В исключительных случаях по ре-шению большинства депутатов одно или несколько пленарных засе-даний Европарламента могут состояться в другом месте. Это прави-ло было введено в расчете на то, что Европарламент станет заседать в г. Брюсселе, являющемся практически столицей сначала сооб-ществ, а потом Европейского союза. Страсбург выдержал нелегкую конкуренцию и сохранил за собой место проведения сессий Евро-парламента. Но его комитеты большей частью заседают в Брюсселе или в других городах государств-членов. Что же касается секрета-риата и многих иных служб Европарламента, то они размещаются в Люксембурге. Лишь небольшая часть из почти 4 тыс. служащих Ев-ропарламента работает в Брюсселе и других местах.

Вопрос о местопребывании Европарламента и его подразделений не раз оказывался предметом острых споров, доходивших даже до Суда сообществ. Еще в 1985 г. Европарламент принял резолюцию о строительстве здания для своих сессий в Брюсселе, имея в виду в дальнейшем перенести сюда проведение большинства сессий. Фран-ция опротестовала эту резолюцию в Суде, на что он ответил, что строительство может вестись, если это делается для проведения до-полнительных и специальных сессий. Но спор до сих пор не решен. Обращает на себя внимание то, что в Регламент Европарламента было внесено разъяснение, позволяющее решать вопросы проведе-ния сессий в Брюсселе простым большинством голосов.

Структура Европарламента также строится и развивается по классическим парламентским образцам. Первое заседание открыва-ет старейший депутат, а затем руководство берет в свои руки вновь избранный председатель. Он, а также его заместители и квесторы избираются путем тайного голосования. Кандидатуры на эти долж-ности предлагаются только от имени фракции или группы, насчиты-вающей не менее 29 депутатов. Только в том случае, если число кандидатов не превышает числа избираемых должностных лиц, до-пускается свободное выдвижение кандидатов. В Регламенте Евро-парламента отмечается, что при формировании органов необходимо принимать во внимание интересы справедливого представительства государств-членов и политических течений.

Председатель Европарламента в соответствии с Регламентом ру-ководит работой парламента и его органов. Он наделяется всеми полномочиями, необходимыми для того, чтобы председательствовать на заседаниях парламента и обеспечивать его деятельность. Председатель открывает, прерывает и закрывает заседания. Он сле-дит за соблюдением Регламента, обеспечивает порядок, предостав-ляет слово, прекращает обсуждение вопроса, объявляет голосование сообщает о его результатах. Председатель передает в комитеты ин-формацию, касающуюся их деятельности.

Регламент отделяет выполнение председателем должностных функций от его обычной депутатской деятельности. Он может брать слово во время обсуждения как председатель только для того, чтобы пояснить положение дел и вернуть участников к сути вопроса. Если же он захочет принять участие в дискуссии по существу дела, то должен отказаться от председательствования и вернуться к нему только после завершения своего выступления или иного участия в дискуссии.

В настоящее время Европарламент имеет 14 вице-председателей. Если председатель отсутствует или принимает непосредственное участие в дискуссии, его обязанности временно исполняет один из его заместителей.

Европарламент избирает из своем среды также пять квесторов. Их назначение состоит в том, чтобы в соответствии с указаниями Европарламента заниматься административными и финансовыми делами. Вместе с председателем и вице-председателями квесторы входят в Президиум Европарламента, но в отличие от них имеют только право совещательного голоса. При равенстве голосов в Пре-зидиуме решающим становится голос председателя.

Президиум Европарламента выполняет задачи, возложенные на него Регламентом. Он может также решать определенные финансо-вые, организационные и административные дела депутатов, органи-заций при парламенте, его секретариата и других органов. Президи-ум решает, далее, вопросы, связанные с проведением заседаний, ус-танавливает штатное расписание для Генерального секретариата Ев-ропарламента, разрабатывает проект бюджета Европарламента, дает от имени Европарламента указания квесторам, назначает генераль-ного секретаря Европарламента и т.д.

Важную роль в Европарламенте играет Конференция председате-лей. В нее входят председатель Европарламента и председатели фракций (председателя фракции может представлять ее член). Де-путаты, не входящие ни в одну из фракций, направляют из своей среды двух представителей на заседания Конференции председате-лей. Эти представители не получают, однако, права голоса. В основу деятельности Конференции председателей положена идея достижения консенсуса. Если его не удается достичь, проводится голосова-ние с учетом количества депутатов фракций.

Конкретные задачи Конференции председателей определены в регламенте Европарламента. В частности, Конференция принимает решения по вопросам организации работы парламента и по вопросам планирования законодательства. К ее ведению относятся вопросы, связанные с отношениями Европарламента с другими органами и институтами Европейского союза, а также с национальными парла-ментами государств-членов. Конференция решает, далее, вопросы, касающиеся отношений с третьми странами, равно как и с институ-тами и организациями вне Европейского союза. Она представляет свой проект повестки дня заседаний парламента. Особо следует от-метить, что Конференция наделена правами, позволяющими ей оп-ределять состав и компетенцию комитетов, временных следствен-ных комиссий, Смешанного парламентского комитета. Конферен-ция решает многие другие вопросы, а кроме того, представляет Пре-зидиуму Европарламента предложения фракций по решению адми-нистративных и бюджетных вопросов.

Еще один орган Европарламента — это Конференция председа-телей комитетов. В нее входят председатели всех комитетов Евро-парламента — как постоянных, так и временных. Конференция само-стоятельно избирает своего председателя. Самое важное в ее дея-тельности заключается, пожалуй, в разработке предложений по во-просам, касающимся как комитетов, так и повестки дня пленарных заседаний Европарламента. Эти предложения представляются Кон-ференции председателей. Президиум Европарламента, а также Кон-ференция председателей могут поручать Конференции председате-лей комитетов выполнение отдельных задач.

В числе органов Европарламента есть также Конференция пред-седателей межпарламентских групп. Подобно Конференции предсе-дателей комитетов она сама избирает своего председателя. Схожа и их деятельность. Конференция председателей межпарламентских групп подготавливает для Конференции председателей предложе-ния по вопросам работы межпарламентских групп. Президиум Евро-парламента и Конференция председателей вправе давать определен-ные поручения Конференции председателей межпарламентских групп.

Особого внимания заслуживает вопрос о фракциях Европарла-мента. Даже размещение депутатов в зале заседаний осуществляется не по странам, а по фракциям. Не случайно места для депутатов определяются не секретариатом и даже не Президиумом, а Конференцией председателей. Если следовать Регламенту, то фракция ~ это объединение депутатов по их партийной принадлежности (п. 1 ст. 29). При этом депутат может состоять только в одной пар-тии. Установлено, далее, что для образования фракции из депутатов одного государства необходимо иметь 29 членов. Если речь идет о депутатах из двух государств, то минимальное число членов снижа-ется до 23 депутатов, из трех государств — до 18 депутатов, из четы-рех и более государств — до 14 депутатов. Это сделано для того, чтобы поддержать депутатов, состоящих в партиях, хотя и неболь-ших, но действующих в нескольких странах.

Образование фракции внешне выглядит как довольно простой процесс: нужно только официально заявить об этом председателю Европарламента. В заявлении следует указать название фракции, ее состав и состав Президиума. Но на практике образование фракции далеко не простое дело. Ведь в Европарламенте представлено очень много различных политических партий. После выборов 1989 г. их было 66. Многие из них состоят всего из нескольких депутатов. Нет ни одной партии, которая имела бы большинство в Европарламенте. Поэтому партии объединяются друг с другом, заключая зачастую «брак по расчету». Идеологические и политические разногласия вы-нужденно отступают на задний план: главной является проблема — быть или не быть.

Баланс сил в Европарламенте определяется, в основном, группи-ровкой политических партий. После выборов 1994 г. сложились сле-дующие группы.

Партия европейских социалистов. Эта самая многочисленная группа насчитывала после выборов 1984 г. 165 депутатов, после выборов 1989 г. — 180 депутатов. После выборов 1994 г. в ней состоят 198 депутатов. Группа объединяет депутатов от всех госу-дарств-членов, но самая большая часть их — лейбористы Велико-британии.

Европейская народная партия. Это самая большая группа правых депутатов и вторая по численности (после социалистов) фракция Европарламента. Она медленно, но верно растет: 1984 г. — 115 депу-татов, 1989 г. - 121, 1994 г. - 157 депутатов.

Либеральная, демократическая и реформистская группа. По своему политическому направлению — это центристская группа, с небольшим уклоном вправо. После выборов 1984 г. она имела 44 де-путата, после выборов 1989 г. — 49, а после выборов 1994 г. в ней осталось 43 депутата.

Объединение левых Европы (ОЛЕ). В него входят главным обра-зом депутаты от коммунистических партий (названия меняются) Испании, Франции и Италии.

Предшественники ОЛЕ — коммунисты имели после выборов 1984 г. 48 мест. «Левое единство» после выборов 1989 г. имело 14 мест, а после выборов 1994 г. нынешняя группа объединяет 28 де-путатов.

Европейский демократический союз (ЕДС). Он объединяет прежде всего французских и ирландских консерваторов. Эта группа имеет право-центристскую направленность. Результаты выборов:

1984 г. — 29 депутатов, 1989 г. — 22, 1994 г. — 26 депутатов.

Группа зеленых. В 1989 г. она имела 29 депутатов, а в 1994 г. — 23 депутата.

Европейский радикальный альянс. Он состоит в основном из левых французских депутатов, не входящих в другие группы. В со-ставе Альянса всего 19 депутатов.

Группа «Европа наций». Она создана французскими депутатами, покинувшими ЕДС из-за несогласия с Маастрихтским договором. Выборы 1994 г. дали ей 19 депутатов.

В Европарламенте имеются также депутаты, не примкнувшие ни к одной из фракций. Их статус и парламентские права определяются Президиумом Европарламента. Обслуживает этих депутатов секре-тариат Европарламента. Обычно число «беспартийных» возрастает сразу же после выборов, но затем многие депутаты предпочитают приписаться к какой-либо из фракций. В 1984 г. было 15 беспартий-ных депутатов, в 1989 г. — 10, в 1994 г. — 271. Следует учитывать, что после выборов 1994 г. численность Европарламента была увеличена с 518 депутатов до 567, а в начале 1995 г. до 625 депутатов.

Европарламент образовал; 2р комитет: по иностранным делам, безопасности и оборонной политике; по сельскому хозяйству и сель-скому развитию; по бюджету; по хозяйству, финансам и промышлен-ной политике; по исследованиям, технологическому развитию и энергии; по внешнеэкономическим отношениям; по праву и гражданским правам;. по социальным вопросам и занятости; по регио-нальной политике; по транспорту и туризму; по вопросам окружаю-щей среды, народного здоровья и защиты потребителя; по культуре, молодежи, образованию и массовым средствам информации; по раз-витию и сотрудничеству; по основным свободам и внутренним делам; по контролю за бюджетом; по институционным делам; по рыболовству; по регламенту, проверке мандатов и вопросам имму-нитета; по правам женщин; по петициям; временный комитет по занятости.

Комитеты Европарламента организованы и действуют в основ-ном по образцам парламентской демократии.

Полномочия Европарламента. Выше уже отмечалось, что критика Европейского союза за «дефицит демократии» аргументируется в первую очередь слабыми полномочиями Европарламента. Конечно, нельзя сбрасывать со счетов изменения, происшедшие за последнее время. Хотя по-прежнему Европарламент не может инициировать новое «законодательство», его влияние на «законодательный про-цесс» в рамках Европейского союза заметно возросло. Расширились его консультативные и надзорные функции. В целом у Европарла-мента прибавились скорее функции ограничивающего, негативного характера. И все же основания для упреков сообществ и всего Евро-пейского союза в малой авторитетности Европарламента сохраняют-ся. Достаточно обратиться к анализу его полномочий по основным направлениям деятельности.

Слабая аналогия с традиционным парламентом, назначающим или утверждающим премьер-министра, а во многих случаях и весь состав правительства, стала проглядываться тогда, когда Европарла-мент стал оказывать более заметное влияние на назначение предсе-дателя Комиссии. Если раньше перед таким назначением нужно было лишь запросить мнение Президиума Европарламента, а затем и самого Европарламента, но без обязательных последствий в отно-шении предложенной кандидатуры — что в принципе равно кон-сультации без каких-либо обязательных последствий, — то в послед-ние годы роль Европарламента была заметно повышена. Регламент Европарламента предусматривает, что после согласования прави-тельствами государств-членов кандидатуры председателя Комис-сии, председатель Европарламента приглашает кандидата высту-пить со своим заявлением на пленарном заседании Европарламента. После этого выступления проводится обсуждение. Совет приглаша-ется принять участие в таком обсуждении.

Европарламент одобрял или отвергал кандидата на пост предсе-дателя Комиссии путем поименного голосования простым большин-ством голосов. Результаты голосования должны были направляться председателю Европейского союза и правительствам государств-членов в качестве мнения Европарламента. Если в результате голо-сования в Европарламенте предложенная кандидатура председателя Комиссии отклонялась, председатель Европарламента должен был обращаться к правительствам государств-членов с просьбой ото-звать свое предложение и представить Европарламенту нового кан-дидата. Но нигде четко не сказано о юридическом значении мнения Европарламента. Вполне допустимо расценивать его как политичес-кую акцию, не влекущую за собой, строго говоря, обязательств пра-вительств государств-членов.

Амстердамский договор внес существенные коррективы в уста-новленный ранее порядок назначения председателя Комиссии. О консультационной природе мнения Европарламента больше гово-рить не приходится. Европарламент получил четкое и определенное право утверждения председателя Комиссии.

Что касается других членов Комиссии, то процедура рассмотре-ния кандидатов на эти посты во многом схожа с процедурой рассмот-рения кандидатуры на пост председателя Комиссии. Разница прояв-ляется лишь в том, что кандидаты выступают со своими заявлениями не на пленарном заседании, а в соответствующих комитетах Евро-парламента. Сообщение об итогах обсуждения кандидата в члены Комиссии на пленарном заседании Европарламента делает предсе-датель соответствующего комитета Европарламента. По итогам об-суждения всех кандидатур Европарламепт на своем пленарном засе-дании большинством голосов присутствующих депутатов принима-ет решение о согласии с составом Комиссии. Речь идет именно о всем составе, а не о каждом кандидате, так сказать, по принципу «или всех, или никого».

Бесспорно, самым важным полномочием Европарламента по от-ношению к другим институтам Европейского союза стало вынесение вотума недоверия Комиссии. Предложение об этом может быть вне-сено одной десятой частью депутатов Европарламента. Такое пред-ложение не может стать следствием обсуждения какого-либо вопро-са, а вносится отдельно и даже должно иметь соответствующее на-именование. Оно должно быть обосновано. Предложение направля-ется Комиссии, и его обсуждение начинается только через 24 часа после этого. Голосование по предложению должно быть поименным и может проводиться по истечении 48 часов с начала обсуждения. Для принятия решения о вынесении недоверия Комиссии требуется квалифицированное большинство (не менее двух третей голосов от списочного состава Европарламента).

До сих пор Европарламент ни разу не воспользовался таким острым оружием, как вотум недоверия. Однако само обладание им имеет большое значение во взаимоотношениях Европарламента не только с Комиссией, но и с другими органами. Вместе с тем нужно учитывать то, что, отправляя в отставку Комиссию, Европарламент не вправе предлагать и утверждать ее новый состав. Ничто, кста-ти, не препятствует вполне вероятной возможности получения Европарламентом предложения утвердить тот же самый состав Комиссии.

Европарламент активно участвует в формировании Палаты ауди-торов. Лицо, которое назначается членом этой палаты, должно пред-стать со своим заявлением перед соответствующим комитетом Европарламента и получить его рекомендацию. На таком основании Ев-ропарламент определяет свое мнение. Голосование в Европарламенте проводится в течение двух месяцев после получения предложения о назначении члена Палаты аудиторов. В случае отклонения Евро-парламентом предложенного кандидата председатель Европарламента требует от Совета отозвать прежнее и представить новое пред-ложение.

Аналогичную роль Европарламент играет в назначении предсе-дателя, заместителей председателя и членов Дирекции Европейско-го центрального банка и председателя Европейского валютного ин-ститута.

Как видно, положение Европарламента в институционной систе-ме заметно упрочилось, что придает его деятельности больше смыс-ла и авторитета. Но это еще далеко не традиционная функция клас-сического парламента, который участвует в назначении высших должностных лиц в государстве с правом решающего голоса. Разуме-ется, правительства государств-членов не пойдут на резкую кон-фронтацию с Европарламентом, если по тем или иным кандидатам у того будут обоснованные возражения, разделяемые к тому же подав-ляющим большинством депутатов. Однако это скорее сфера дейст-вия политики, чем права. Многое в деятельности Европарламента зависит от налаженных связей с Комиссией, Советом и Европейским советом. Регламент Европарламента предусматривает, что члены Комиссии, Совета и Европейского совета могут в любое время про-сить у президента Европарламента слова для заявления. Решение о том, когда давать это слово, а также об открытии обсуждения прини-мает председатель Европарламента (п. 10 ст. 37). Комитет, фракция или группа численностью не менее 29 депутатов могут вносить пред-ложение о принятии постановления по заявлению. Такое предложе-ние (оно может быть объединенным) должно быть рассмотрено в тот же день.

Серьезным рычагом воздействия Европарламента на Комиссию стала практика рассмотрения ее ежегодных докладов о деятельности Европейского союза. Такие отчеты сразу же направляются в комите-ты, которые с соблюдением соответствующих процедурных правил представляют свои соображения Европарламенту. Европарламент рассматривает также ежегодные отчеты Комиссии о применении права Европейского союза.

Следование парламентским образцам проявилось, далее, в прак-тике запросов. В соответствии с Регламентом Европарламента коми-тет, фракция или группа численностью не менее 29 депутатов могут обращаться с запросом к Совету или Комиссии и ходатайствовать о включении запроса в повестку дня пленарного заседания Европарла-мента. Очередность рассмотрения запросов определяет Конферен-ция председателей. Установлено, что запросы должны направляться заблаговременно: к Комиссии — не менее чем за неделю, а к Сове-ту — не менее чем за три недели до пленарного заседания, в повестку дня которого они включены.

Регламент предусматривает достаточно четкий порядок приня-тия постановлений Европарламента. С инициативой может обра-титься каждый депутат. При этом определен предел для размера текста постановления — не больше 200 слов. Предложение направ-ляется в соответствующий комитет, который устанавливает про-цедуру его рассмотрения. Комитет может объединить несколько близких по содержанию проектов в один общий. Он вправе также выработать свою позицию по отношению к проекту. Мнение комите-та в письменной форме доводится до сведения всех органов Евро-пейского союза.

Для понимания истинной роли любого парламента очень важен объем его бюджетных полномочий. В этой сфере у Европарламента появились неплохие перспективы, ибо финансовое положение сооб-ществ и всего Европейского союза за последние десятилетия значи-тельно упрочилось. Известно, что в Римских договорах 1957 г. бюд-жетный контроль, хотя ему посвящено 10 статей, был, в сущности, всего лишь обозначен (ст. 199—209 Договора о ЕЭС). И это было сделано не случайно. До конца 1970 г. сообщества финансировались путем взносов государств-членов. Только с 1971 г. у них появились собственные финансовые средства, а с 1975 г. сообщества обзавелись собственным бюджетом, покрывавшим все их расходы. С тех пор речь идет только о самофинансировании. Бюджетные права Евро-парламента расширялись соответственно укреплению финансовой самостоятельности сообществ. Общее положение об участии Евро-парламента в подготовке и принятии бюджета наполняется конкрет-ным содержанием. В настоящее время он контролирует исполнение текущего бюджета. По его поручению этим непосредственно занима-ется специальный комитет, а в необходимых случаях и другие коми-теты Европарламента. В ходе такого контроля Европарламент рас-сматривает проблемы, возникающие в процессе исполнения бюдже-та. Такая работа проводится на основе представлений комитета по контролю за бюджетом. Установлено, что бюджетные проблемы должны быть рассмотрены до первого чтения проекта бюджета на следующий бюджетный год.

Хотя Европарламент давно уже получил в бюджетных делах право голоса и стал осуществлять контроль за исполнением бюджета сообществ, в том числе и за тем, как Комиссия распределяет финан-совые средства в течение бюджетного года, он делает это далеко не всегда в одиночку, а его слово не становится последним и решаю-щим. Зачастую контроль осуществляется Европарламентом со-вместно с Советом — в одних случаях, когда речь идет о расходах, обусловленных «законодательными» актами, последнее слово при-надлежит Совету, а в других (внутренние программы, администра-тивные расходы и т.д.) — Европарламенту. Но в любом случае Евро-парламент стал очевидным и деятельным соучастником процесса, в котором раньше он играл роль постороннего наблюдателя.

Что касается самого бюджета, то роль Европарламента в его при-нятии стала особенно весомой после того, как ему было предоставле-но право отклонять бюджет в целом. Но и здесь предусмотрено тес-ное взаимодействие Европарламента с Советом. Порядок принятия бюджета разработан во многих документах, в том числе в Регламенте Европарламента и Приложении 4 к Регламенту, устанавливающем процедуру рассмотрения проекта бюджета в Европарламенте. Со-гласно этому порядку, проект основных показателей бюджета пред-ставляется в Европарламент Комиссией, а затем направляется пред-седателем Европарламента в соответствующий комитет. Все осталь-ные комитеты также обязаны представить Европарламенту свою по-зицию по проекту основных показателей. Каждый депутат тоже может высказать свои замечания и предложения. Соответствующий комитет обобщает замечания и предложения и докладывает об этом Европарламенту. Свое решение Европарламент принимает квали-фицированным большинством (не менее трех пятых поданных голо-сов). Совет может согласиться или не согласиться с мнением Евро-парламента.

Проект бюджета проходит в Европарламенте две фазы обсужде-ния. Каждый депутат может выступить с предложением о внесении изменений и дополнений в проект бюджета. Проект рассматривается не только в специализированном комитете по бюджету, но и в других комитетах. Замечания и дополнения, не вошедшие в доклад бюджет-ного комитета, заслушиваются Европарламентом, если они пред-ставлены комитетом или группой, состоящей не менее чем из 29 де-путатов. Чтобы быть принятыми, поправки об изменении проекта бюджета должны получить большинство голосов списочного состава Европарламента, а поправки с дополнениями к бюджету — большин-ство поданных голосов. Если Европарламент принимает поправки об изменениях, связанных с превышением запланированных расхо-дов, соответствующий специализированный комитет должен пред-ставить проект новых основных показателей. Этот вопрос Европар-ламент решает квалифицированным большинством поданных голо-сов (три пятых).

В том случае, если Европарламент не вносит изменений в проект, бюджет считается принятым окончательно. Если же им вносятся изменения и дополнения, то проект бюджета вместе с ними переда-ется Совету. Протокол заседания, на котором Европарламент опре-делил свое отношение к проекту бюджета, направляется в Совет и Комиссию.

На второй фазе рассмотрения бюджета в Европарламенте проис-ходит следующее. Если Совет изменяет то или иное предложение об изменениях и дополнениях проекта бюджета, внесенное Европарла-ментом, проект вновь направляется в соответствующий специализи-рованный комитет. Одновременно каждый депутат, каждый комитет может также предлагать поправки к проекту бюджета, представлен-ному Советом. Как и на первой фазе, общий доклад готовится соот-ветствующим специализированным комитетом. Европарламент принимает решение тем же квалифицированным большинством. Если поправки Совета принимаются, соответствующая часть бюдже-та в редакции Совета считается принятой, в противном случае — отклоненной.

Европарламент может отклонить проект бюджета в целом. Пред-ложение об этом вправе вносить комитет или группа, состоящая не менее чем из 29 депутатов. Европарламент заслушивает мнение со-ответствующего специализированного комитета. Решение Европар-ламента принимается в присутствии большинства депутатов квали-фицированным большинством (три пятых поданных голосов).

Европарламент несколько раз использовал право отклонения проекта бюджета. Но сам разработать и утвердить бюджет он не вправе. Его несогласие с предложенным бюджетом не влечет за собой серьезных правовых последствий. Он может требовать лишь представления нового проекта бюджета. Вместе с тем политическое значение его решения по поводу бюджета не следует недооценивать. Совету и Комиссии трудно настаивать на своем проекте, особенно если общественное мнение примет сторону Европарламента.

Амстердамский договор оставил бюджетные полномочия, равно как и процедуру принятия бюджета, без заметных изменений. Вмес-те с тем стоит сказать, что реальный авторитет Европарламента в бюджетных делах вырос. Это следствие общего повышения роли Европарламента в системе институтов и других органов Европей-ского союза.

Хотя в учредительных документах и других официальных доку-ментах сообществ и Европейского союза ни разу не упоминается понятие «законодательный процесс», тем не менее такой процесс реально существует и о нем много говорят и пишут как те, кто при-знает за Европарламентом законодательные полномочия, так и те, кто их ставит под сомнение или вообще отрицает. Эти проблемы заслуживают самого внимательного анализа. Дело в том, что приме-нение традиционных понятий, выработанных многовековой практи-кой «классического» парламента, отнюдь не проясняет ситуацию. Даже с большой натяжкой Европарламент трудно назвать носителем законодательной власти. По существу, за ним признаны три основ-ные функции: совещательная, консультативная и функция соучас-тия в законодательном процессе. Европарламент не наделен ни пра-вом законодательствовать, ни правом законодательной инициативы. Как исключение можно рассматривать представленное ему право разработки проекта единого порядка выборов депутатов и утвержде-ние собственного Регламента.

Ущербность Европарламента в сфере законодательства, тради-ционно являющейся самой объемной и важной для любого парла-мента, давно уже стала «притчей во языцех» во всех дискуссиях, касающихся реформы институтов сообществ. Критика устройства сообществ и всего Европейского союза за «дефицит демократии» начинается и заканчивается ссылками на явно неубедительные «за-конодательные» полномочия Европарламента. Сам Европарламент не раз высказывался за то, чтобы иметь широкие и действенные полномочия в этой сфере. Однако до сих пор дело до кардинальных перемен не дошло — в принципе «законодательство» остается при-вилегией Совета.

Но время работает на Европарламент. Медленно, но все больше и больше он осваивает новые полномочия. Их можно расценивать по-разному, даже считать, что статус Европарламента мало в чем изменился. Во всяком случае до классического парламента он и сегодня явно не дотягивает. Вместе с тем, если за точку отсчета взять ситуацию 10—20-летней давности, то перемены к лучшему очевидны.

Они еще не коснулись права «законодательной инициативы», ко-торое по-прежнему сохраняется за Комиссией. Регламенты и дирек-тивы, т.е. правовые акты, имеющие силу закона в ЕС, принимаются Советом. Но заметно расширилась сфера, в пределах которой Совет не вправе издавать «законодательные акты» без предварительной консультации с Европарламентом. Это так называемая обязательная консультационная процедура. Коротко говоря, она сводится к четы-рем этапам. Первый — представление проекта Комиссии в Европар-ламент. Второй этап составляет рассмотрение проекта в Европарламенте. Его сроки процедурой не определены. Завершением этого этапа является выработка Европарламентом официального пись-менного заключения, которое может полностью одобрять проект или вносить в него поправки. Заключение передается президентом Евро-парламента в Совет и Комиссию. Строго говоря, ни Совет, ни Комис-сия не обязаны принимать поправки Европарламента. На этот счет ни в учредительных договорах, ни в других официальных докумен-тах нет ни одной правовой нормы. Но, как и в ряде других случаев, всевозрастающий авторитет Европарламента играет большую роль. Он выступает перед общественностью как представитель избирате-лей, всего населения, не считаться с ним было бы по меньшей мере неразумно.

Сфера обязательных консультаций с Европарламентом расширя-ется и касается теперь самых различных областей деятельности Ев-ропейского союза. К тому, что было записано по этому поводу в Римских договорах 1957 г. (свободное движение товаров, общая аг-рарная политика, транспортная политика, соглашения об ассоцииро-ванном членстве в Европейском союзе) с принятием Единого евро-пейского акта добавилось немного нового — социальное и экономи-ческое сближение, технологические исследования, экология. Маа-стрихтский договор пошел дальше, включив в сферу обязательных консультаций ряд новых вопросов. Амстердамский договор оставил условия и порядок проведения консультаций без изменений.

Обязательные консультации, которые фактически представляют собой процедуру получения согласия Европарламента, стали проч-ной традицией. Ныне они регулярно проводятся по проблемам выбо-ров депутатов в Европарламент, международным договорам и согла-шениям Европейского союза с третьими странами. Ощущая потребность в поддержке со стороны Европарламента, Совет и Комиссия стали обращаться к нему за консультацией даже тогда, когда порядок принятия того или иного правового акта такой консультации не тре-бует. Необязательные консультации в значительной мере стали сим-волом новых отношений между институтами Европейского союза.

Создалась ситуация, которую, вероятно, не предусматривали «отцы-основатели» сообществ. Совет, проводя обязательные кон-сультации, не говоря уже о факультативных, необязательных кон-сультациях, мог в принципе дальше принимать решение самостоя-тельно, без того, чтобы соглашаться с Европарламентом или идти на компромисс с ним. Но на практике происходило обратное: тот же Совет стал придавать «консультативной процедуре» больше значе-ния, чем, казалось бы, она того заслуживала. Достигают ли своей цели стрелы-критики Европейского союза за «дефицит демокра-тии»? Наверное, да. Но, пожалуй, более важны общие закономернос-ти функционирования парламентских учреждений, пробивающие себе дорогу в условиях сообществ и Европейского союза.

Новой и весьма существенной для Европарламента стала следую-щая ступень продвижения «наверх». Была введена процедура со-трудничества, впервые закрепленная еще Единым европейским актом. Она в известной мере даже оттеснила на второй план консуль-тативную процедуру. Но именно оттеснила, а не поглотила, ибо кон-сультативная процедура была сохранена по ряду важных вопросов. Следует подчеркнуть и другое: в Европарламенте процедура сотруд-ничества могла быть использована лишь после того, как консульта-ции не дали результата.

Сфера процедуры сотрудничества была определена в Маастрихт-ском договоре достаточно широко. Она охватила такие проблемы, как борьба с дискриминацией, свободное движение рабочей силы, свобода учреждения, координация критериев, применяемых к ино-странцам, внутренние дела, общественная безопасность, здравоохра-нение, признание дипломов, свобода индивидуального труда, зако-нодательство по вопросам внутреннего рынка, социальная политика, программы Фонда европейского регионального развития, исследо-ваний и технологического развития.

Введение процедуры сотрудничества свидетельствовало о том, что Европарламент вышел за узкие пределы консультаций и в опре-деленной мере включился в «законодательный процесс». Но это не означало наделения Европарламента правом «законодательной» инициативы: по-прежнему проекты регламентов и директив разра-батывались одной лишь Комиссией. Как и прежде, каждый такой проект представлялся в Европарламент для рассмотрения, которое могло завершиться выработкой официального письменного заклю-чения с поправками к проекту. Однако при консультативной про-цедуре роль Европарламента на этом фактически заканчивалась. Это было первое и единственное чтение, предусмотренное процедурой. Теперь же вводилось второе чтение.

После первого чтения в Европарламенте Совет вырабатывает при помощи Комиссии свое мнение по документу, сформулированному Европарламентом. Такое мнение именуется общей позицией и при-нимается квалифицированным большинством голосов членов Сове-та. Общая позиция Совета направляется в Европарламент, который проводит второе чтение. В отличие от процедуры консультаций, при которой временные ограничения отсутствуют, на этапе второго чте-ния установлен определенный срок: Европарламенту дается не более трех месяцев. За это время Европарламент может:

а) принять общую позицию Совета большинством поданных го-лосов или вообще не принимать решения по общей позиции; в обоих случаях проект «законодательного» акта вступает в силу;

б) отклонить общую позицию Совета, для чего требуется боль-шинство списочного состава депутатов. В этом случае Совет может в течение трех месяцев преодолеть решение Европарламента при ус-ловии единогласного голосования в Совете;

в) принять большинством списочного состава депутатов предло-жения о поправках к документу Совета. Если в этом случае Комис-сия соглашается (полностью или частично) с поправками Европар-ламента, она включает их в свои предложения для Совета. Поправки, не принятые Комиссией, передаются для решения их судьбы Сове-том. В том случае, если предложения Комиссии не находят поддерж-ку Совета, Комиссия отказывается от них либо вырабатывает на основе обсуждения в Совете и Европарламенте новые предложения.

Окончательное решение по поправкам, внесенным Европарла-ментом в общую позицию Совета, принимает Совет. На принятие такого решения ему дается три месяца. За это время Совет вправе:

1) преодолеть решение Европарламента, что означает вступление «законодательного проекта» в силу в редакции Совета. Для этого надо добиться единогласного голосования в Совете; 2) принять предложения Европарламента, для чего требуется квалифицирован-ное большинство голосов членов Совета; «законодательный проект» в этом случае принимается с поправками Европарламента; 3) не при-нимать своего решения, что означает отказ от внесенного «законода-тельного проекта»: он не принимается.

Процедура сотрудничества в известной мере приблизила Европарламент к традиционной модели парламентского учреждения. Во-первых, расширился перечень вопросов, по которым Европарламент получил право рассматривать проекты регламентов и директив Со-вета. Во-вторых, установлены два чтения, что позволило Европарламенту более последовательно отстаивать свое мнение. В-третьих, в отношениях между Европарламентом и Советом введены более строгие требования к Совету. Для принятия им решения, преодоле-вающего отрицательное отношение Европарламента или его поправ-ки к проекту «законодательного акта», необходимо добиться едино-гласия в Совете или получить квалифицированное большинство го-лосов членов Совета. В-четвертых, определены точные сроки выпол-нения как Европарламентом, так и Советом и Комиссией предписы-ваемых им действий (или отказа от них).

Оценивая в целом процедуру сотрудничества, необходимо отме-тить следующее. Как и при процедуре консультаций здесь важную роль играют не только чисто правовые условия. Согласно установ-ленному порядку, отрицательное отношение Европарламента к вне-сенному акту может быть преодолено Советом, за которым сохраня-ется право принятия окончательного решения. Но уже на этом этапе вводится обязательное условие: Совет должен действовать едино-гласно. Процедура сотрудничества не ослабила, а усилила опреде-ленную зависимость Совета и Комиссии от Европарламента. Конеч-но, по сравнению с отношениями между законодательной и исполни-тельной властями в парламентской демократии ситуацию в европей-ских сообществах вряд ли нужно переоценивать. Но все же требова-ние единогласия весьма существенно, ибо Европарламент может найти минимальную поддержку в Совете и тем самым блокировать принятие неугодного ему «законодательного акта». Так уже случа-лось не раз. Примечательно также некоторое повышение роли Ко-миссии, которая вновь вступает в законодательный процесс как его самостоятельный участник (ей предоставляется один месяц для изу-чения разногласий между Европарламентом и Советом).

Процедура сотрудничества придала новый импульс активности Европарламента и повысила его роль в законодательном процессе. Стали более интенсивными и содержательными отношения Евро-парламента с Советом и Комиссией. Особенно активизировались рабочие контакты Европарламента с Комиссией. Сфера их сотруд-ничества сегодня охватывает общую транспортную политику, разра-ботку актов, регулирующих деятельность Структурного фонда, по-литику в области окружающей среды, проблемы безопасности и здоровья на рабочем месте и ряд других проблем. Однако это еще не прямое участие Европарламента в «законодательном» процессе. От-нюдь не все поправки и дополнения, предлагаемые Европарламен-том, учитываются как Комиссией, так и особенно Советом. Показа-тельно, что за год после введения процедуры сотрудничества Комис-сия приняла 79%, а Совет — 48% поправок на этапе первого чтения и соответственно 56 и 23% — на этапе второго чтения.

Более серьезные меры по расширению полномочий Европарла-мента и повышению его роли в институционной системе были пред-приняты накануне подписания Маастрихтского договора. Характер-но, что, как и на предшествующих этапах, ничто из достигнутого ранее не было упущено. Консультационная процедура, равно как и процедура сотрудничества, не только была подтверждена, но и полу-чила поддержку. В Маастрихтском договоре как бы суммируются основные итоги предшествующего развития.

Со временем, однако, отношение к этим процедурам стало ме-няться. На Межправительственной конференции 1996—1997 гг. ак-тивно обсуждался вопрос о сокращении количества процедур, по-скольку процесс принятия решений все более осложнялся и запуты-вался. Итоги были подведены в Амстердамском договоре, который в принципе отказался от процедуры сотрудничества. Она была сохра-нена только при принятии решений, касающихся Экономического и валютного союза.

Еще по Маастрихтскому договору добавился новый и очень су-щественный процедурный компонент: Европарламент стал действо-вать в качестве соучастника принятия решений (ст. 189 «b»). Речь идет, таким образом, о процедуре совместного принятия решений. В известной мере, но с большими оговорками можно сказать, что Евро-парламент получил также право законодательной инициативы. Было установлено, что Европарламент может затребовать от Комис-сии предложения по вопросу, который, как считает большинство депутатов, в соответствии с Договором нуждается в законодатель-ном регулировании (ст. 138 «b»).

Процедура совместного принятия решений, как и процедура со-трудничества, с самого начала имела несколько этапов. При этом первый этап, в сущности, совпадал с тем, который был определен для консультаций. Однако на втором этапе ситуация коренным образом меняется. В случае, если мнение Европарламента расходится с мне-нием Совета и Европарламент предлагает поправки к внесенным «законодательным проектам», Совету дается три месяца для того, чтобы определить свою позицию. Совет может принять поправки квалифицированным большинством, а если у Комиссии есть возра-жения, то только единогласно. Если Совет не набирает нужного ко-личества голосов, начинается согласительная процедура. Она во многом «списана» с согласительной процедуры, которая установле-на и нередко применяется в парламентах государств-членов.

Создается Согласительный комитет, в состав которого входит равное число членов от Европарламента и от Совета. Активную ра-боту в рамках этого комитета проводит Комиссия, которая готовит необходимые документы, но в голосовании в Комитете не участвует. Ей предназначена своего рода теневая роль. Согласительному коми-тету дается шесть недель для работы. Если он достигает компромис-са, его решение направляется в Европарламент и в Совет. Для Евро-парламента это равносильно третьему чтению.

Как Совет, так и Европарламент получали по шесть недель для рассмотрения решения Согласительного комитета. Они могли одоб-рить проект «законодательного акта» в редакции Согласительного комитета. Для положительного решения вопроса в Европарламенте требуется абсолютное большинство, а в Совете — квалифицирован-ное большинство голосов. Если такое условие не соблюдается в одном из этих органов, рассмотрение проекта «законодательного акта» снимается с повестки дня.

Особая ситуация складывается, если Согласительный комитет не в состоянии выработать единую позицию и разногласия сохраняют-ся. В этом случае Совет имел право в течение следующих шести месяцев вернуться к рассмотрению своего проекта, представленного в Европарламент, и принять его квалифицированным большинством голосов. В свою очередь Европарламент вправе отменить такое ре-шение Совета абсолютным большинством голосов своих депутатов. Если Европарламент не соберет такого большинства голосов, проект Совета становится «законом».

Основными сферами применения процедуры совместного приня-тия решений в соответствии с Договором о ЕЭС стали: создание внутреннего рынка (ст. 100 «а»), поддержка культуры (ст. 128), под-держка здравоохранения (ст. 129), программы защиты окружающей среды (п. 3 ст. 13 «с»).

Процедура совместного принятия решений означает для Евро-парламента очень многое. Если прежде окончательное решение по всем вопросам принадлежало Совету, который мог настоять на своем, даже если Европарламент придерживался другого мнения, то теперь Европарламент во многих случаях способен отстоять свое «нет». Это, бесспорно, серьезный шаг по пути его превращения в подлинно парламентское учреждение. Но этот путь не из коротких и легких. Сегодня итог таков, что Европарламент может не допустить принятие того или иного «законодательного акта», но все еще лишен права самостоятельно законодательствовать.

Амстердамский договор, сведший применение консультативной процедуры всего к одной сфере — ЭВС, т.е. практически убравший ее из широкого обихода, существенно расширил сферу применения процедуры совместного решения. Теперь она применяется более чем в двадцати новых обстоятельствах. К тому же данная процедура была упрощена, ибо третье чтение полностью исключено.

В соответствии с Амстердамским договором процедура совмест-ного решения в настоящее время подразделяется на следующие

этапы.

1. Комиссия представляет свое предложение.

2. Европарламент выражает свое мнение.

3. Совет, принимающий свое решение на основе правила квали-фицированного большинства:

а) соглашается с мнением Европарламента и принимает правовой

акт;

б) если Европарламент не высказывает своего мнения, принима-ет правовой акт;

в) принимает общую позицию и направляет ее в Европарламент. 4. Европарламент:

а) одобряет общую позицию в течение трех месяцев;

б) не высказывает своего мнения в течение трех месяцев (в этих случаях Совет принимает правовой акт);

в) отклоняет общую позицию абсолютным большинством (пра-вовой акт не принимается);

г) предлагает в течение трех месяцев принятые абсолютным боль-шинством голосов поправки к общей позиции и направляет поправ-ки в Совет и Комиссию,

5. Комиссия и Совет высказывают свои мнения по поправкам Европарламента.

6. Совет:

соглашается с поправками Европарламента в течение трех меся-цев, принимая это решение на основе правила квалифицированного большинства; если Комиссия не соглашается с поправками Европарламента, соглашается с ними, принимая свое решение единогласно (правовой акт в этих случаях считается принятым); не принимает правовой акт. В этом случае создается Согласи-тельный комитет, состоящий из равного числа членов Совета и депу-татов Европарламента. Соглашение в Согласительном комитете до-стигается при согласии квалифицированного большинства членов Совета и большинства депутатов Европарламента.

7. Согласительный комитет:

а) принимает совместный текст (на основе поправок, предложен-ных Европарламентом) в течение шести недель. В этом случае Евро-парламент и Совет должны в течение шести недель принять предло-жение об издании правового акта или это предложение считается отклоненным;

б) не приходит к соглашению. В этом случае предложение счита-ется отклоненным.

Установленные сроки — три месяца и шесть недель — могут быть продлены, соответственно, на один месяц или две недели, по иници-ативе Европарламента или Совета.

Комиссия вправе вносить изменения в свое предложение об изда-нии правового акта пока Совет его не отклонил.

Как видно, процедуры принятия решений с участием Европарла-мента несколько упрощены. Совет теперь вырабатывает общую по-зицию для Европарламента не во всех случаях, не автоматически, а только тогда, когда поправки Европарламента отклоняются. Отпала обязанность Европарламента в случае отклонения им общей пози-ции сначала информировать Совет о таком своем намерении. Пере-мены коснулись процедуры деятельности Согласительного комите-та. Если прежде Европарламент мог отклонить общую позицию аб-солютным большинством депутатов от каждой страны, то теперь для отклонения достаточно того, что Согласительный комитет не мог прийти к единому решению.

Европарламент стал активно участвовать в решении вопросов, связанных с приемом новых государств в Европейский союз. Прежде Совет мог действовать самостоятельно, даже не консультируясь с Европарламентом. Теперь же необходимо согласие Европарламента, решение в котором принимается простым большинством голосов. Такой же порядок действует в отношении соглашений об ассоцииро-ванном членстве (прежде требовались только консультации с Евро-парламентом). Вопросы внешней политики стали значительно чаще обсуждаться на пленарных заседаниях Европарламента.

Разумеется, реальная роль Европарламента предопределяется не только объемом его полномочий, но и тем, насколько активно он участвует в жизни Европейского союза, как использует предоставленные ему полномочия. Оценивая ситуацию под этим углом зре-ния, нельзя не отметить, что Европарламент активно стремится к самоутверждению. Но ему еще не хватает власти. Его роль в ин-ституционной системе все еще занижена. В Европейском союзе пока еще нет системы сдержек и противовесов, характерной для госу-дарственного строя его членов. Нет в нем и своей политической системы, в первую очередь европейских политических партий, что негативно сказывается на деятельности Европарламента, которому без всего этого трудно быть аналогом законодательной власти и практически невозможно подняться на уровень «классического» парламента.

Итак, Европарламент ушел от модели органа международной ор-ганизации, но еще не стал полноценным парламентом. Незавершен-ность его развития столь очевидна, что не нуждается в особых дока-зательствах. Достаточно сказать в самой общей форме, что Европар-ламент оказался прямо подключенным к процессу принятия многих важных решений, но масштабы его участия в этом процессе еще ограничены, узки. В то же время, — и это не менее заметно, — направ-ление развития Европарламента определилось. Не столь уже далеко то время, когда монополия Комиссии на разработку проектов важ-нейших актов будет окончена и Европарламент станет в полной мере осуществлять право законодательной инициативы. Будет преодолен и еще один главный барьер: принятие «законов» перейдет от Совета к Европарламенту.

О том, что роль Европарламента уже сегодня возрастает, а суще-ствующее ныне его несоответствие парламентским меркам со време-нем будет успешно преодолено, свидетельствует все усиливающееся внимание как политических кругов, так и большого бизнеса к его деятельности. Появились и повышают свою активность лоббистские группы, нацеленные на продвижение тех или иных решений в Европарламенте. Многие из них официально зарегистрированы в таком качестве. Сессии Европарламента стали больше и полнее освещаться в средствах массовой информации.

Небезынтересно, что динамика развития Европарламента отра-зилась на его определении в литературе. Точнее говоря, речь идет не столько о многообразии определений, сколько о их почти полном отсутствии. Можно даже сказать, что сегодня официального опреде-ления Европарламента вообще нет. Формально он никак не называ-ется ни в учредительных договорах, ни в Едином европейском акте, ни в Маастрихтском договоре, ни в Амстердамском договоре. Как уже говорилось, нет даже намека на то, что он является высшим органом законодательной власти. В Маастрихтском договоре сказа-но на редкость нейтрально: Европейский парламент состоит из пред-ставителей народов государств, объединившихся в Сообществе, — он осуществляет полномочия, возложенные на него Договором (ст. 137).

Это, конечно, лишь очень слабая констатация одного из качеств Европарламента. Но, с другой стороны, подобная характеристика не перекрывает движения, и следовательно, оставляет большой про-стор для придания Европарламенту новых полномочий, роста его влияния и превращения в настоящий парламент.

**4.Суд европейских сообществ**

1. Общая характеристика

Суд европейских сообществ пред-ставляет собой один из наиболее важных и влиятельных институтов интеграции, его можно на-звать главным правоохранительным органом, стоящим на страже устоев интеграции и одновременно развивающим право сообществ.

С одной стороны, в организации и деятельности Суда отчетливо просматриваются подходы, выработанные в процессе реализации идей правового государства в странах — участницах сообществ. Но Суд европейских сообществ отнюдь не повторяет полностью традицион-ный национальный суд. С другой стороны, Суд европейских сооб-ществ носит многие черты суда международной организации, кото-рый действует в условиях сохранения за вошедшими в ее состав государствами их суверенитета. Однако Суд европейских сообществ существенно отличается даже от таких хорошо известных учрежде-ний, как Международный суд ООН в Гааге (Голландия) и Европей-ский суд по правам человека в Страсбурге (Франция).

Официальное наименование рассматриваемого института судеб-ной власти — Court of Justice (см. п. 1 ст. 4 Договора о ЕЭС). Строго говоря, в русском переводе нужно было бы именовать данный инсти-тут как «Суд справедливости». Но обычно говорят просто о Суде, или, чтобы выделить его, о Суде европейских сообществ, или о Евро-пейском суде.

Местопребыванием Суда европейских сообществ определен г. Люксембург. Сначала это было как бы временным решением, но в конце 1992 г., было принято окончательное решение о том, что как Суд европейских сообществ, так и Суд первой инстанции должны постоянно находиться в г. Люк-сембурге.

Суд был учрежден в ЕОУС в 1952 г. Он появился потому, что государства-члены, а еще в большей мере угледобывающие и стале-литейные предприятия были заинтересованы в институте, способ-ном контролировать соблюдение условий Договора о ЕОУС как его участниками, так и особенно Высшим руководящим органом, реше-ния и действия которого вызывали критику за стремление к жестко-му администрированию. В соответствии с Парижским договором 1951 г. Суд должен обеспечивать «соблюдение закона при истолко-вании и применении настоящего Договора, а также правил, установ-ленных с целью его выполнения» (ст. 31).

Опыт ЕОУС был воспринят Римскими договорами 1957 г. Вна-чале предусматривалось, что каждое сообщество будет иметь свой собственный, отдельный суд. Об этом говорилось в проектах дого-воров и даже в подписанных оригиналах. Однако сразу же после подписания Договоров о создании ЕЭС и Евратома была составлена и в тот же день подписана Конвенция о некоторых будущих ин-ститутах, на основе которой был образован единый Суд для всех трех сообществ (ст. 3, 4). В своем новом составе Суд развернул активную деятельность.

В соответствии со своими полномочиями Суд стал рассматривать иски Комиссии по поводу нарушений условий учредительных дого-воров государствами-членами, а затем и иски правительств госу-дарств-членов, протестовавших против действий Комиссии. Со вре-менем в деятельности Суда увеличивалось число дел, связанных с исками юридических и физических лиц, в большинстве случаев из сферы частного бизнеса. Маастрихтский договор не только подтвер-дил, но и подчеркнул роль Суда, придав ему дополнительные полно-мочия, в том числе и такие, которые позволяли налагать санкции на государства-члены, не выполняющие его решения.

В своем развитии Суд отражал все перипетии в жизни сообществ. Появление Суда в институционной системе сообществ с самого начала служило одним из наиболее часто приводимых аргументов в пользу вывода о преимущественно публично-правовой природе со-обществ.

Судебная власть в сообществах состоялась практически по всем параметрам. Она дока-зала свою достаточно уверенную самостоятельность и независи-мость от государств-членов, приобрела весьма значительный авто-ритет. Вместе с тем не следует забывать, что Суд был и остается инсти-тутом международной организации. Это отражается на порядке его формирования, на компетенции, а также на процессуальных прави-лах.

Общая характеристика Суда европейских сообществ не может не включить тезис о роли Суда в правотворчестве. Многие решения Суда определили базовые принципы права сооб-ществ. Ответ на вопрос о соотношении права сообществ и национального права дан в решении Суда по делу Van Gend en Loos (1965). В этом решении была сформулирована идея о прямом действии права сообществ в государствах-членах. Принцип верховенства права сообществ был утвержден в решении по делу Costa / ENEL (1964). В этот ряд важнейших решений, определивших особое место права сообществ, входят также решения по делам Internationale Наndelsgesellschaft, Simmental II, Luticke, Что касается толкования учре-дительных договоров, то следует обращаться к решениям Суда по делам Getreideeinheiten, Gravier, Van Amcide, Morson, Cassis de Diyon. О разграничении компетенции между сообществами и госу-дарствами-членами говорят решения по делам Algera, FEDECHAR. Можно привести примеры многих других решений Суда, ставших «классическими» в праве сообществ,

Вместе с тем следует отметить, что правотворческая активность Суда развивается неравномерно, за периодами повышенной актив-ности следуют спады. Причины более «скромного» поведения Суда кроются скорее в том, что по-требность в использовании правотворческого потенциала Суда ощу-щалась наиболее сильно именно на ранних этапах интеграции. Тогда требовалось быстро дать ответ на многие новые вопросы, выдви-гавшиеся с развертыванием интеграции. Сегодня принципиальные вопросы правопорядка сообществ в основном и главном решены, а без особой надобности Суду незачем заниматься этим делом. Не следует исключать, однако, что на новом витке развития интеграции Суду вновь придется решать сложнейшие вопросы права, постав-ленные временем.

Время, в частности, потребовало уяснения функций Суда евро-пейских сообществ в отношении Европейского союза. По этому по-воду Суд принял 22 мая 1995 г. специальное решение, в котором отметил, что, поскольку Союз создан сообществами, имеющими пол-ную правосубъектность, соответствующие правила, установленные сообществами применительно к Союзу, обязательны как для органов сообществ, так и для лиц, участвующих в соответствующих правоот-ношениях. Суд, задача которого состоит в обеспечении соблюдения права путем толкования и применения договоров, обязан следить за правомерностью действий и единообразием применения общих пра-вил, установленных договорами.