ЕВРОПЕЙСКИЙ

ПАРЛАМЕНТ

Европейское сообщество, объединяющее ныне 12 стран Западной Европы — Бельгию, Великобрита­нию, Грецию, Данию, Ирландию, Испанию, Ита­лию, Люксембург, Нидерланды, Португалию, ФРГ, Францию, — экономическая, правовая, социально-культур­ная реалия, мощный фактор мировой политики.

Объективные предпосылки экономической и политиче­ской интеграции в Западной Европе особенно реально обоз­начились после второй мировой войны. К этому подталкива­ла и необходимость объединить усилия в восстановлении по­слевоенной экономики, и стремление противостоять “советскому блоку”, усиливаемое состоянием “холодной вой­ны” на континенте и расколом Европы на два лагеря. Не слу­чайно наряду с целью объединения ресурсов экономики за­падноевропейских стран активно выдвигались аргументы в пользу Европейского оборонительного сообщества с единой армией. Однако, встретив сопротивление многих политиче­ских сил, а также некоторых правительств, эти две интегра­ционные тенденции — экономическая и военно-политиче­ская — были вовремя разведены и развивались самостоя­тельно, когда участие в экономической интеграции не обязывало страну-участницу входить в оборонительный союз НАТО, и наоборот.

С нашей стороны в разное время неоднозначно оценивал­ся интеграционный процесс в Западной Европе: высвечива­лись то “классовые интересы правящих кругов”, то потреб­ности международного разделения труда, то стремление про­тивостоять двум “сверхдержавам”. Дать глубокую объективную оценку этому явлению необходимо, учитывая расширение сотрудничества нашей страны с Европейским со­обществом. Но цель данной работы иная. Отметим лишь ос­новные этапы процесса интеграции, который шел как вглубь, проникая в области экономики, права, культуры, политики, так и вширь, вовлекая в свою орбиту все новые страны.

Начало процесса экономической интеграции было поло­жено созданием в 1947 г. таможенного союза Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. В 1951 г. Бельгия, Франция, ФРГ, Италия, Нидерланды и Люксембург подписали Дого­вор о создании Европейского объединения угля и стали. Но­вый толчок интеграционные процессы получили в 1957 г. в связи с подписанием Римских договоров о создании Европей­ского сообщества по атомной энергии и Европейского эконо­мического сообщества. С этого момента экономическая ин­теграция получила ускорение и, в свою очередь, способство­вала более тесным политическим связям участвующих в договорах государств. ^ 1965 г. был заключен так называе­мый “Договор о слиянии”, в соответствии с которым были объединены руководящие органы трех организаций. Таким образом, сложилось единое Европейское сообщество, которое чаще всего именовали Европейским экономическим сообще­ством. В 1973 г. в Европейское сообщество были приняты Великобритания, Дания, Ирландия, В 1981 г. — Греция, в 1986 — Испания и Португалия. В 1982 г. из состава Сооб­щества вышла Гренландия (являющаяся автономной территорией Дании).

Римский договор установил основные задачи Европейско­го сообщества, которые затем были уточнены и расширены, в частности, Единым европейским актом, подписанным го­сударствами-членами в 1986 г.

В соответствии с этими документами задачами Европей­ского сообщества являются, прежде всего, создание единого рынка и постепенное сближение экономической и социаль­ной политики государств-членов.

Единый рынок подразумевает также право свободного пе­редвижения и проживания. Таким образом, устраняются препятствия, стоящие на пути “свободной миграции”. Созда­ние Европы “без границ” включает открытие для граждан и организаций стран Сообщества национальных рынков услуг, а также свободное обращение капитала.

С момента вступления в силу Римского договора про­изошло сближение национальных торгового, гражданского, финансового и налогового прав. Были созданы компенсаци­онные механизмы, направленные на уравнивание производ­ственных затрат. Большое значение имело установление об­щих для стран—участниц Сообщества стандартов. Тем са­мым были подготовлены условия для нового этапа интеграции.

Начиная с 1 января 1993 г. подлежит упразднению тамо­женный контроль между странами Сообщества, будет уста­новлена полная свобода передвижения капиталов, услуг, а также рабочей силы. В перспективе поставлена задача созда­ния единого фонда жизненного обеспечения и выравнивания уровней зарплаты в странах Сообщества. Насколько эта за­дача сложна, следует хотя бы из того, что доходы на душу населения, например, в Португалии почти в 5,5 раза ниже, чем в ФРГ.

В этих условиях особое значение приобретает защита социальных и экономических прав граждан. Недавно гла­вами государств-членов принята Хартия в защиту прав и интересов наемных работников в ряде важнейших сфер экономики.

За период 1958—1987 гг. объем торговли между странами Сообщества увеличился почти в 30 раз. Складывается общий рыночный механизм “без перегородок” на территории 12 стран с общим населением свыше 320 млн человек, оказы­вающий существенное влияние на мировую экономику. Тем самым создаются серьезные предпосылки для политической интеграции стран—участниц, которая также эволюциониру­ет, хотя далеко не теми темпами, как экономическая интег­рация.

Отражением этого процесса является то, что все более важную роль в политической жизни Европейского сообщест­ва играет Европейский парламент, уникальность которого состоит уже в том, что избирается он населением не одной, а многих стран и официальных языков в нем больше, чем в ООН.

**МЕСТО ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА**

**В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА**

Европейский парламент не следует путать, как это неред­ко бывает, с Парламентской ассамблеей Совета Европы.

Совет Европы, отметивший в 1989 г. свое 40-летие, — первая общеевропейская консультативная политическая ор­ганизация, в которую ныне входят 25 государств Западной Европы, как члены НАТО, так и нейтральные страны, как члены “Общего рынка” (собственно Европейского сообщест­ва) , так и другие западноевропейские страны. Среди органов Совета Европы выделяется его Парламентская ассамблея, состоящая из 177 депутатов и 177 заместителей депутатов, являющихся представителями национальных парламентов на общеевропейском форуме.

Что же касается Европейского парламента, то он — представительный орган Европейского сообщества, создан­ный Римским договором 1957 г. (иногда еще именуемого по старинке “Общим рынком”). Все 518 депутатов Евро­пейского парламента избираются с 1979 г. прямым голосо­ванием в странах Европейского сообщества (о процедуре выборов будет сказано ниже). Наряду с Европейским пар­ламентом в Европейском сообществе действуют и другие органы.

Это прежде всего реально определяющий деятельность Сообщества *Совет,* в который входят представители госу­дарств-участников на уровне члена правительства, обычно министров той или иной отрасли, *Комиссия Европейских сообществ,* состоящая из 17 членов, назначаемых прави­тельствами. Это два высших исполнительных органа Сооб­щества, основные направления деятельности которых фор­мируются происходящими дважды в год встречами глав го­сударств и правительств Европейского сообщества, чьи заседания и образуют *Европейский совет* (его-то и путают с Советом Европы). Помимо этих органов существуют так­же: Суд Сообщества — орган, обеспечивающий толкование права Сообщества и разрешающий споры, связанные с применением этого права; кроме того, имеются некоторые консультативные органы. Единым же представительным органом Сообщества является Европейский парламент (до 1962 г. — Ассамблея). Его компетенция определена договорами Сообщества, Единым европейским актом 1986 г., а процедурные вопросы регулируются Регламентом.

Можно выделить три основные сферы компетенции Евро­пейского парламента: бюджетные правомочия (утверждение бюджета Сообщества); контроль за деятельностью органов Сообщества и прежде всего Комиссии; участие в правотворческой деятельности сообщества,

Сразу бросается в глаза, что в этом перечислении отсут­ствует то, что составляет основную сферу деятельности на­циональных парламентов — законотворчество. И это не слу­чайно, ибо Европейский парламент не обладает самостоя­тельными законодательными полномочиями, он лишь участвует в выработке того, что называется “европейским правом”, как условно называют нормы, которыми Сообщест­во руководствуется в своей деятельности. Более того, далеко не все нормы “европейского права” приняты с его участием.

“Европейское право” образуется с одной стороны совокуп­ностью норм (правил), содержащихся в учредивших Сооб­щество договорах, а с другой — норм, изданных органами Сообщества в процессе их деятельности. Соответственно раз­личают первичное и вторичное право Сообщества. Первич­ное право составляют прежде всего Договор о создании Ев­ропейского объединения угля и стали от 18 апреля 1951 г. и договоры о создании Европейского экономического сообще­ства и Европейского сообщества по атомной энергии от 25 марта 1957 г. Эти три международных договора, а также Единый европейский акт 1986 г. и договоры о вхождении в Сообщество новых государств-членов образуют то, что на­зывается конституционной хартией Сообщества. Важнейшее значение первичного права состоит в том, что оно создало Сообщество и его институты и определило их компетенцию. На практике первичное право включает не только указан­ные выше договоры (точнее, содержащиеся в них нормы), но и нормы, которые толкуют их смысл. Наибольшее число тол­кований договоров содержится в решениях Суда Европейско­го сообщества. Нормы первичного права подлежат неукосни­тельному и полному применению во всех государствах-чле­нах. Парламент, как это видно из процесса формирования первичного “европрава”, в этом процессе не участвует.

Вторичное (производное) право по своему объему во мно­го раз превышает объем права первичного. Оно образуется нормами, принятыми органами Сообщества в виде регламентов, директив и решений. В этой нормотворческой деятель­ности парламент принимает участие. Он дает свои заключе­ния по проектам, подготовленным Комиссией, а после того, как Совет одобряет проект, он вносится на рассмотрение Ев­ропейского парламента, который может абсолютным боль­шинством голосов своих членов вносить в него поправки или отклонить его. Если текст отклонен парламентом, Совет мо­жет принимать решение во втором чтении только единоглас­но. Если в него были внесены поправки, Комиссия вновь рас­сматривает их и передает свой новый текст, а также поправ­ки парламента, которые она не приняла, Совету. Совет принимает предложение Комиссии, причем решение должно быть подтверждено квалифицированным большинством го­лосов. Поправки парламента, не принятые Комиссией, дол­жны быть приняты единогласно.

Парламент может принимать акты, которые относятся к так называемым “необязательным актам”. Их содержание весьма разнообразно. Они подчас касаются проблем чисто политических и не устанавливают какие-либо права и обя­занности. Таковы, например, резолюции, принимаемые Ев­ропейским парламентом по самым разным проблемам: Афга­нистана, Ольстера, прав граждан и т.п. К необязательным актам относятся также программы, например, ежегодная программа законодательной деятельности Комиссии и парла­мента Сообщества, принимаемая ими после взаимных кон­сультаций.

Из сказанного видно, что Европейскому парламенту в нормотворческой сфере отводится роль, напоминающая ва­риант американской системы “сдержек и противовесов”. Са­мостоятельные “законодательные” функции парламента пока еще довольно скромны. Вместе с тем несомненно возрастает политическая роль Европарламента как органа, без участия которого не принимаются важные решения.

# ФОРМИРОВАНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА

10 сентября 1952 г. состоялось заседание Ассамблеи Ев­ропейского объединения угля и стали, в которой страны-уча­стницы представляли 78 членов. Римский договор 1957 г. ус­тановил, что общая для трех объединений Ассамблея (Евро­пейский парламент) “осуществляет полномочия по обсуждению и контролю”, одновременно указал, что она со­стоит из “представителей народов государств-членов, объе­динившихся в Сообщество”.

Хотя Римский договор в принципе предусматривал, что парламент должен избираться на основе “прямого всеобщего голосования по единой для всех государств-членов процеду­ре”, до 1979 г. формирование Европейского парламента про­изводилось в соответствии с положением, гласившем, что Ассамблея формируется из “делегатов, которые назначаются соответствующими парламентами из числа их членов и со­гласно процедуре, установленной каждым государством-чле­ном”. Именно так была образована первая Ассамблея, со­бравшаяся на свое первое заседание 19 марта 1958 г. Такой порядок должен был сохраняться до издания органами Сооб­щества акта, устанавливающего единую избирательную сис­тему.

Еще в мае 1960 г. Ассамблея приняла первый проект кон­венции, предусматривавшей прямые выборы в высший пред­ставительный орган Сообщества. Однако до реализации это­го проекта прошло более 15 лет.

В сентябре 1976 г. Совет наконец принял Акт “Об избра­нии Европейской парламентской ассамблеи всеобщими пря­мыми выборами”. Он установил лишь небольшое число пра­вил, отдав остальное на усмотрение государств-членов.

В СТ.1 Акта констатировалось, что население государств, объединенных в Сообщество, избирает своих представителей в Европейский парламент прямыми всеобщими выборами.

Акт установил также число представителей, избираемых от каждого государства. Оно было определено с учетом, хотя и приблизительным, численности населения каждой страны.

Наибольшее число депутатов — 81 избирается от ФРГ (61 млн жителей), Франции (56 млн), Италии (57 млн) и Ве­ликобритании (55 млн), Испания (39 млн) избирает 60 де­путатов, Нидерланды (14,7 млн) — 25 депутатов, Бельгия (9,9 млн), Греция (10 млн), Португалия (9,8 млн) — по 24 де­путата, Дания (5,2 млн) — 16 депутатов, Ирландия (3,5 млн) — 15 депутатов и Люксембург (372 тыс.) — 6 депутатов. Та­ким образом, всего избирается 518 депутатов, то есть в сред­нем один депутат от приблизительно 622 тыс. жителей. Но это только в среднем. В Люксембурге один депутат избирается от 62 тыс. жителей, а в ФРГ — от 755 тыс. Неравенство в пользу малых стран теоретически рассматривается как способ обеспечения прав народов в условиях политической и экономиче­ской гегемонии крупных держав.

Депутаты избираются в Европейский парламент сроком на пять лет. Они не вправе следовать каким-либо инструк­циям. Императивный мандат запрещен.

Согласно ст.6 Акта, деятельность члена Европейского парламента признана несовместимой с деятельностью члена правительства государства-члена. Этот перечень несовмести­мости мог быть дополнен каждым государством-членом. Вместе с тем допускается двойной мандат, то есть совмеще­ние мандата депутата национального парламента и депутата Европейского парламента. Несовместимость распространена также на ряд должностных лиц Сообщества.

Акт оговорил также, что никто не может голосовать на выборах более одного раза, а также что голосование должно происходить во всех государствах-членах с четверга по вос­кресенье одной и той же недели.

Наиболее важное положение содержалось в ст.7 Акта, в которой указывалось, что до принятия Сообществом норм, устанавливающих единую для всех стран избирательную си­стему и процедуру, выборы в каждой стране должны произ­водиться в соответствии с принятыми в ней избирательными законами, поэтому следует в принципе говорить не об изби­рательном праве Сообщества, а об избирательном праве от­дельных государств по выборам депутатов Европейского пар­ламента.

Это национальное законодательство имеет много общего. Избирательная система во всех государствах-членах — про­порциональная. Исключение составляет Великобритания, в которой повсеместно, за исключением Северной Ирландии, сохраняется мажоритарная система. Существенным препят­ствием в создании единого избирательного закона Сообщест­ва явилась позиция Великобритании, которая не соглашает­ся на введение пропорциональной системы при выборах Ев­ропейского парламента, опасаясь, что это могло бы способствовать введению пропорциональной системы и при избрании палаты общин.

Как известно, на результаты выборов по пропорциональ­ной системе определенное влияние может оказывать деление страны на избирательные округа. В шести странах — в Да­нии, Греции, Франции, Нидерландах, Португалии и Люк­сембурге создается единый избирательный округ. В остальных странах, где выборы осуществляются по пропорциональ­ной системе, образуется по нескольку избирательных окру­гов, причем, как правило, границы округов определяются административно-территориальным делением.

Своеобразно решается проблема округов в Бельгии, по­скольку в этой стране остро стоит проблема национальных отношений между фламандцами и валлонами. Законом 1984 г. установлено, что из 24 избираемых в стране депу­татов Европейского парламента II избираются от валлонского региона (официальный язык французский) и 13— от фламандского региона (официальный язык фламанд­ский). В то же время в стране созданы три избирательные коллегии для франко-немецкого населения, фламандского населения и населения Брюсселя, который считается гово­рящим на обоих языках. Подсчет голосов проводится по регионам, причем каждый избиратель Брюсселя самостоя­тельно определяет, к какому лингвистическому региону должен быть отнесен его голос.

Интересно отметить, что активное избирательное право предоставляется в II странах гражданам, достигшим 18-лет­него возраста, и лишь в одной стране, а именно в Греции — гражданам, достигшим 20 лет. Как правило, активным изби­рательным правом пользуются не только граждане данной страны, но и проживающие в ней граждане других стран Со­общества, находящиеся на момент выборов на территории данной страны. В Бельгии, однако, граждане других госу­дарств-членов могут голосовать только в том случае, если они постоянно проживают в Бельгии, и не могут реализовать свое право голоса в странах их происхождения. Бельгийцы, проживающие за границей, могут голосовать по почте, право голоса может передаваться также по доверенности. В Дании в выборах депутатов Европейского парламента не участвуют жители Фарерских островов. Греческие граждане, прожива­ющие в других государствах — членах Сообщества, могут голосовать в греческих консульствах, если же они постоянно проживают в странах, не входящих в Сообщество, для уча­стия в голосовании они должны вернуться в Грецию. В то же время испанские граждане, проживающие за границей, мо­гут голосовать в консульствах как в странах Сообщества, так и вне их. Члены палаты лордов Великобритании не участву­ют в выборах в палату общин, но они могут участвовать в выборах Европейского парламента.

Пассивное избирательное право также не отличается еди­нообразием. В пяти странах (Бельгия, Греция, Ирландия, Люксембург и Великобритания) право быть избранным при­надлежит гражданам, достигшим 21 года. В четырех странах (Дания, ФРГ, Испания и Португалия) низший предел уста­новлен в 18 лет. Во Франции быть избранным может человек не моложе 23 лет, а в Италии и Нидерландах — не моложе 25 лет.

В ряде стран приняты меры против выдвижения кандида­тур партиями и лицами, не имеющими для того серьезных оснований. В ФРГ список кандидатов в депутаты, собравший менее 5% голосов избирателей, не принимается во внимание при распределении мандатов. Во Франции при представле­нии списка кандидатов в депутаты вносится залог 100 тыс. франков, который не возвращается, если список на выборах не соберет по крайней мере 5% голосов. В Ирландии при выдвижении каждой кандидатуры вносится залог 1 тыс. ир­ландских фунтов. Он возвращается, если кандидат соберет не менее одной трети голосов, необходимых для избрания депутатов. В Нидерландах залог 18 тыс. гульденов вносится только тогда, когда партия не представлена во второй палате парламента. Наконец, в Великобритании при выдвижении кандидатуры вносится залог в сумме 1 тыс. фунтов, который не возвращается, если кандидат не получил одной восьмой части поданных голосов.

Многие из указанных ограничений весьма действенны. Во время последних всеобщих выборов в Европейский пар­ламент в июне1989 г. во Франции из 15 общенациональ­ных списков девять не смогли перешагнуть 5-процентный рубеж.

Выборы в Европейский парламент вызывают меньший интерес населения по сравнению с выборами в националь­ные парламенты. Процент участвующих в выборах в Европарламент избирателей ниже, чем на национальных выбо­рах. Если в 1984 г. в выборах в Европейский парламент участвовало 63% всех избирателей, то в июне 1989 г. — всего лишь 58,4%. В отдельных странах активность изби­рателей была еще ниже. В июне 1989 г. во Франции при­няло участие в голосовании менее 49,4%, а в Нидерландах и того меньше — 47,2% избирателей.

Хотя полномочия Европейского парламента не столь уж значительны, политические деятели стран, входящих в Сообщество, далеко не безразличны к результатам выборов как показателю влияния политических партий в стране, а также одобрения или неодобрения населением политики, проводи­мой правительством в отношении “Общего рынка”.

# ПОЛНОМОЧИЯ И ФУНКЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА

В договорах о создании Сообщества указывалось, что Ев­ропейский парламент (называвшийся тогда ассамблеей) вправе осуществлять “полномочия по обсуждению и контро­лю”.

С первых же лет его существования полномочия Европей­ского парламента стали расширяться. Так, начиная с 60-х г. Комиссия передает парламенту значительную часть полно­мочий по контролю за деятельностью многих органов Сооб­щества. В 70-х гг. расширились полномочия, позволившие парламенту оказывать большее влияние на определение бюджета Сообщества. С середины 70-х гг. и особенно во вто­рой половине 80-х гг. было усилено право парламента вли­ять на назначение ряда должностных лиц, в частности на назначение председателя Комиссии, который является как бы главой правительства Сообщества.

Осуществление бюджетных полномочий занимает наи­большее место в работе Европейского парламента, особен­но после того, как в 1970 г. были выделены так называе­мые “собственные средства” Сообщества. До этого бюджет Сообщества состоял из взносов государств-членов. Нужно отметить, что первоначально в договорах о создании Сооб­щества было установлено, что парламент мог только лишь предлагать изменения бюджета. Право же принятия бюд­жета принадлежало Совету после консультации с Комис­сией. Начиная с 1975 г. положение договора о порядке принятия бюджета было изменено и парламент получил право отклонения бюджета в целом. Воспользовавшись этим, парламент дважды — в 1980 г. и в 1985 гг. отклонял бюджет в целом, что, естественно, создало значительные трудности в деятельности всех институтов Сообщества и государств-членов. Последние обратились с жалобами в Суд Сообщества с тем, чтобы добиться утверждения бюд­жета 1986 г. Суд же подчеркнул необходимость консенсуса в принятии бюджета между Советом и парламентом. Та­ким образом, теперь право установления бюджета принад­лежит фактически не только Совету, но и парламенту. Од­нако проблема распределения между ними полномочий до сих пор до конца не урегулирована.

Можно сказать, что Совету принадлежит “последнее сло­во” в отношении так называемых “обязательных расходов” Сообщества. К обязательным относятся те расходы, которые прямо вытекают из договоров, создавших Сообщество, а так­же из основанных на них актов. Практически наибольшее значение имеют расходы, связанные с сельским хозяйством, уровень развития которого, если говорить об отдельных от­раслях в государствах-членах, далеко не одинаков. В сель­скохозяйственной политике Сообщества наибольшее значе­ние имеют цены на сельскохозяйственные продукты, уста­навливаемые Советом и выплачиваемые в конечном счете производителям сельхозпродуктов.

Парламенту же принадлежит последнее слово в отноше­нии другой части расходов, а именно расходов, необязатель­ных для Сообщества. Необязательные расходы предназначе­ны на проведение общей социальной политики, исследова­ний окружающей среды и т.п. Необязательные расходы составляют около четверти всего бюджета, в то время как реализация политики в области сельского хозяйства требует около 65% бюджета. Поправки, внесенные парламентом в часть проекта бюджета и рассматривающие необязательные расходы, не могут быть окончательно отвергнуты Советом. Однако нельзя сказать, что парламент действует совершенно произвольно. Максимальный уровень необязательных расхо­дов пересматривается ежегодно с учетом таких объективных данных, как эволюция Сообщества и изменения бюджетов государств-членов.

Начиная с 1986 г. акт об утверждении бюджета Сообще­ства подписывается председателем парламента. Надо доба­вить, что Европейский парламент, начиная с 1970 г., пол­учил право участвовать в обсуждении и принятии всех фи­нансовых документов и тем самым законодательствовать в этой сфере наряду с Советом.

Применительно к нормотворческим полномочиям Евро­пейского парламента следует различать процедуру консуль­таций, процедуру согласования, процедуру сотрудничества, а также соучастие в придании силы договорам о вступлении в Европейское сообщество и соглашениям об ассоциирован­ном членстве.

*Процедура консультации.* Как уже говорилось, право из­дания правовых норм принадлежит не парламенту, а орга­нам, представляющим правительства государств-членов, то есть совету министров и в известной степени Комиссии Ев­ропейского сообщества. Полномочия парламента сводятся к праву высказывать свое мнение о проектах решений, прини­маемых уполномоченными на то органами. Но не следует недооценивать влияния парламента. Практика показывает, что в тех случаях, когда парламент не соглашается с пред­ложениями законодательного характера, они подвергаются изменениям в направлениях, указанных парламентом.

Процедура консультаций с Европейским парламентом обязательна при принятии правил о свободе передвижения товаров внутри Сообщества через границы государств-чле­нов, о совместной сельскохозяйственной политике, при из­дании правовых норм, имеющих целью экономическое и социальное сближение, проведение совместной политики в об­ласти исследований, при выработке норм по охране окружа­ющей среды.

Процедура консультации начинается с того, что законно-творческие органы — Совет и Комиссия передают в Евро­пейский парламент проекты правовых норм. Проекты рас­сматриваются компетентной парламентской комиссией. Пар­ламентская комиссия докладывает свои соображения парламенту, который принимает так называемую “законода­тельную резолюцию”. Парламент может согласиться с законопредложением, тогда председатель парламента передает в Совет или Комиссию текст предложения в том виде, в каком он одобрен парламентом.

Европейский парламент может предложить поправки к тексту. Они рассматриваются внесшим законодательный текст органом, который принимает те из них, с которыми согласен. Таким образом, снимается подчас значительная часть разногласий, возникших между внесшим текст орга­ном и парламентом. Парламент может также предложить Комиссии взять свое законопредложение обратно, что озна­чает возражение парламента против его принятия. Если Ко­миссия не снимает своего предложения, то парламент обязан обсудить его в двухмесячный срок. Комиссия обязана инфор­мировать парламент о тех мерах, которые приняты в соот­ветствии с заключением парламента.

Заключения парламента не носят принудительного ха­рактера. Совет вправе проводить намеченную им политику и принимать соответствующие решения. Он может учесть, а может и не учесть высказанное парламентом в его за­ключении мнение. Но избежать обращения в парламент Совет и Комиссия не могут. Необходимость проведения консультаций обеспечивается тем, что если нормотворческие органы не обратились за консультацией в Европей­ский парламент в тех случаях, когда они в соответствии с договорами обязательны, то принятый ими акт не имеет силы и аннулируется.

*Процедура согласования* была выработана в начале 70-х гг., когда полномочия парламента были расширены. Отныне было установлено, что делегации парламента и Со­вета встречаются в июле каждого года, то есть еще до того, как Совет официально представляет проект бюджета в пар­ламент, и в процессе этой встречи делается попытка снять возможные противоречия между парламентом и Советом. Таким образом, Совет имеет возможность внести проект бюджета Сообщества уже с учетом позиции парламента, по­скольку в состав его делегации, как правило, входят пред­ставители основных политических групп. Вторая встреча де­легаций парламента и Совета проводится в конце ноября, то есть в период, когда парламент уже официально высказал свои замечания по бюджету (который, напомним, вырабаты­вается и представляется Советом), а Совет должен внести поправки в бюджет для представления их в парламент.

Процедура согласования была установлена и для облегче­ния прохождения через парламент проектов той категории правовых норм, действие которых будет иметь определенные финансовые последствия. Естественно, что к этим нормам проявляется особый интерес и они нередко вызывают сомне­ния и возражения по крайней мере части депутатов парла­мента. Резолюция Совета 1970 г. обязала Комиссию не ог­раничиваться представленными в парламент проектами ак­та, но сопровождать их документом, содержащим анализ последствий их принятия для финансового положения Сооб­щества. Сам Совет взял на себя обязательство тесно сотруд­ничать с парламентом во время изучения проектов этих ак­тов, сообщать ему о мотивах их предложения, то есть делать все необходимое для того, чтобы недостаточная информиро­ванность парламента не привела бы к принятию им отрица­тельного заключения. Процедура согласования была конкре­тизирована в 1975 г. в Совместной декларации парламента, Совета и Комиссии.

Принятие процедур согласования явилось свидетельством возрастающей роли Европейского парламента в механизме Сообщества. Но парламент не удовлетворен отводимой ему ролью. Что же касается Совета, то практика показывает, что он нередко пытается действовать методами давления на пар­ламент.

*Процедура сотрудничества,* введенная Единым европей­ским актом в 1986 г., дает Европейскому парламенту воз­можность оказывать большее влияние на принятие правовых норм, относящихся к внутреннему рынку, социальной пол­итике экономической и социальной интеграции, исследова­тельской деятельности и техническому развитию, то есть к тем направлениям деятельности Сообщества, которые не только наиболее существенны для образования начиная с 1993 г. Европы “без границ”, но и которые вызывают наи­больший интерес населения Европы.

Процедура сотрудничества не ограничила законодатель­ных полномочий Совета и Комиссии. Но она обязала их тес­нее взаимодействовать с парламентом. Отныне при рассмот­рении правовых норм, относящихся к указанным выше об­ластям, в парламенте проводится не одно, а два чтения. В результате первого чтения определяется позиция парламен­та в отношении внесенных предложений. Если ранее Совет был вправе сразу же принять свое решение, то теперь он должен определить свое отношение к заключению парламен­та, мотивировав и противопоставив свои аргументы той ча­сти заключения парламента, с которой он не согласен, или внести изменения в законодательные предложения. Совет и Комиссия должны представить парламенту всю необходи­мую ему информацию.

Получив возражения Совета (так называемую “общую позицию”), парламент приступает ко второму чтению. В трехмесячный срок он должен принять решение и либо со­гласиться с возражениями Совета, либо внести в них поправ­ки, либо, наконец, отклонить проект.

Если поправок нет, то Совет принимает норму в оконча­тельном виде, определенном в “общей позиции”. Если же парламент предложил внести поправки, то Комиссия может пересмотреть “общую позицию” и исправленный вариант представить в Совет. Для одобрения представленного Комис­сией документа достаточно квалифицированного большинст­ва в Совете, но для того, чтобы Совет не согласился с пред­ложением Комиссии, необходимо единогласие.

Комиссия не может вообще игнорировать поправки, пред­ложенные парламентом. Не принятые Комиссией поправки вместе с ее заключением передаются в Совет, который мо­жет их принять лишь единогласным решением.

О действенности процедуры сотрудничества свидетельст­вует тот факт, что половина поправок, предложенных Евро­пейским парламентом в первом чтении, принимается Сове­том. Число принятых Советом поправок, предложенных пар­ламентом во втором чтении, составляет приблизительно 25%. Таким образом, Европейский парламент является в из­вестной мере соучастником создания европейского права.

К числу положений, расширяющих роль Европейского парламента в управлении делами Сообщества, особое место принадлежит *процедуре соучастия* парламента в заключе­нии договоров о принятии новых членов и соглашений об ассоциированном членстве.

Единым европейским актом было установлено, что для вступления в Сообщество нового европейского государства необходимо согласие Европейского парламента, который принимает решение абсолютным большинством голосов сво­их членов. В этой связи предусмотрено, что парламент ин­формируется Советом или Комиссией перед началом перего­воров о принятии нового члена Сообщества, а также в ходе самих переговоров о принятии нового члена Сообщества, а также в ходе самих переговоров. Эти же правила действуют и в отношении заключения соглашений о придании государ­ствам статуса ассоциированных членов.

Парламент вправе рассматривать наиболее значимые международные соглашения, заключаемые от имени Евро­пейского сообщества. Комиссия и Совет также обязаны ин­формировать парламент, который высказывает свое мнение по поводу этих соглашений. В отношении иных, не относи­мых к числу наиболее значимых соглашений о торговле и сотрудничестве парламент может просить Совет проконсуль­тировать его, однако он не имеет права давать свои заклю­чения.

Что же касается контрольных полномочий парламента, то они, как представляется, заслуживают большего внимания, так как влияют на общественное мнение и контрольные дей­ствия, широко освещаются в печати.

Еще в Договорах о создании Европейского сообщества указывалось, что Комиссия обязана давать устные или пись­менные ответы на вопросы, задаваемые парламентом или его членами. Число вопросов, особенно письменных, постоянно возрастает. В 1969 г. было задано 505 письменных вопросов, в 1979 г.— 1977, в 1989 г.— 2972 письменных вопроса. Из этого числа 2628 вопросов, то есть 88%, было обращено к Комиссии, 183 вопроса (чуть более 6%) было задано Совету и 161 вопрос (около 5%)— министрам иностранных дел.

Устных вопросов задается значительно меньше (надо ска­зать, что вопросы называются устными лишь условно. Все они задаются в письменной форме, а ответы на них даются устно). В 1987 г. было задано всего 45 устных вопросов, из которых 35 было адресовано Комиссии, 8 — Совету и 2 — министрам иностранных дел.

Помимо этих устных и письменных вопросов, ответы на которые даются весьма обстоятельно, в Европейском парла­менте значительное число вопросов задается во время так называемого “часа вопросов”, о процедуре которого будет сказано ниже. Ответы в это время, как правило, бывают краткими. Вслед за ответом спрашивающий может задать либо короткий дополнительный вопрос, либо сделать корот­кую реплику, на которую ответ необязателен.

По требованию политической группы или не менее семи депутатов председатель парламента может принять решение о проведении в конце “часа вопросов” обсуждения актуаль­ной и представляющей общий интерес проблемы. Такое об­суждение дает возможность депутатам парламента обме­няться мнениями о сути ответов на вопросы.

Активность парламентариев в этой процедуре быстро воз­растает. В 1979 г. в течение “часа вопросов” было задано 502 вопроса, а в 1987 г. — 1071. На долю Совета приходится около 20% всех вопросов, а в адрес министров иностранных дел — около 15%. Всего же в 1987 г. на вопросы депутатов было дано более 4 тыс. ответов, из чего следует, что в сред­нем одним депутатом было задано около восьми вопросов.

Своеобразным инструментом контроля является резолю­ция о порицании. В тех европейских странах, в которых пре­дусмотрена резолюция о порицании правительству, принятие ее парламентом обязывает правительство уйти в отставку.

Европейский парламент может вынести резолюцию о по­рицании лишь Комиссии Европейского сообщества, но не ве­дущим органам управления, которыми являются Европей­ский совет и совет министров. Таким образом, права Европей­ского парламента в этом отношении не столь уж значительны. Тем не менее внесение резолюции о порицании может быть серьезным орудием в руках парламента, а принятие ее (для этого требуется большинство в две трети голосов от списочно­го состава членов парламента) означало бы, что все члены Ко­миссии должны уйти в отставку и что политика, проводимая Комиссией по вопросу, вызвавшему сомнение, не отвечает, по мнению парламента, интересам Сообщества.

За все время существования Европейского парламента ре­золюция о порицании вносилась всего четыре раза. Причем в двух случаях она снималась до голосования, в двух случа­ях резолюция отклонялась подавляющим большинством го­лосов.

Последний раз резолюция о порицании Комиссии была внесена в связи с решением последней одобрить соглаше­ние о продаже масла в страны Восточной Европы. 23 марта 1977 г. после длительных дебатов резолюция о порицании была отвергнута поименным голосованием 95 голосами из III принявших участие в голосовании.

Сравнительно недавно, начиная с конца 1982 г., Европей­ский парламент стал расширять сферу своего воздействия на механизм Сообщества, используя предоставленное право об­ращаться в Суд Европейского сообщества с жалобой на не­исполнение Советом или Комиссией возложенных на них обязанностей. Это право парламента было подтверждено ре­шением Суда Европейского сообщества от 22 мая 1985 г. Суд признал обоснованной жалобу парламента на то, что Совет уклонился от обязанности разработать общую для Сообще­ства политику в области транспорта.

Два года спустя, в октябре 1987 г., парламент вновь обратился в Суд на этот раз с жалобой на то, что Совет не одобрил в надлежащий срок проект бюджета Сообщества на 1988 г. Хотя решение суда Сообщества не выходит за рамки осуждения органа, который не исполняет обязанно­стей, возложенных на него договором, сам факт констата­ции Судом по инициативе парламента бездеятельности то­го или иного органа способствует повышению значения парламента как стимулятора прогрессивного развития Со­общества. Наконец, к полномочиям Европейского парла­мента относятся также полномочия по рассмотрению пети­ций, то есть запросов или жалоб. Они могут направляться любым входящим в Сообщество гражданином индивидуаль­но или совместно с другими гражданами. Петиция может быть направлена по любому вопросу. Однако большинство их поступает в Европарламент с жалобами на загрязнение окружающей среды, на нарушение права по получению со­циальных пособий, а также других прав. Немалое число петиций связано с жалобами на несовершенство таможен­ного законодательства.

Таким образом, можно прийти к выводу, что обращение с петициями связано с тем, что государства-члены недоста­точно последовательно реализуют нормы права Сообщества. Парламент со своей стороны стремится использовать право петиций для воздействия на государства-члены. Поступив­шие в парламент петиции рассматриваются и изучаются комиссией по петициям, которая, как правило, собирает необ­ходимую информацию и публикует свой доклад, в котором содержится авторитетное толкование по затронутой пробле­ме. Во многих случаях доклады подготавливаются комиссией по петициям совместно с другими компетентными парламен­тскими комиссиями.

Число подаваемых петиций довольно быстро возрастает. Если в 1979—1980 гг. было получено 57 петиций, то спустя четыре года их число почти удвоилось, а еще спустя четыре года увеличилось уже более чем в 8 раз. В 1987—1988 гг. Европейский парламент получил уже 484 петиции, в 1988— 1989 гг. их число достигло почти 700.

Рассмотрев полномочия Европейского парламента, следу­ет обратить внимание на то, что формально они менее зна­чительны, чем полномочия парламентских учреждений в от­дельных государствах. Но, вместе с тем, надо отметить, что Европейский парламент действительно полностью использу­ет принадлежащие ему полномочия и оказывает серьезное и всевозрастающее влияние на такие руководящие органы Со­общества.

Реальное влияние Европейского парламента на обще­ственную жизнь не ограничивается реализацией им ука­занных выше полномочий. Может быть, не менее важна роль парламента как выразителя общественного мнения. Сложилась практика принятия парламентом резолюций, содержащих оценку политических и иных ситуаций как внутри Сообщества, так и вне его. Формальным основани­ем для принятия таких резолюций является положение Единого европейского акта, обязывающего министров ино­странных дел государств-членов учитывать мнение парламента.

**СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА**

Детально организация и процедура Европарламента оп­ределены Регламентом. Этот довольно объемный документ (136 статей и шесть приложений), ставший карманной книгой всех депутатов и чиновников Европарламента, де­тально расписывает полномочия и положение руководящих органов парламента — председателя и бюро, постоянных и временных комиссии, проведение прении в самом парла­менте и его органах, порядок принятия решений, права и обязанности депутата, правовое положение политических групп.

Основными руководящими органами Европейского парла­мента являются *председатель* и *бюро,* включающие предсе­дателя, его 14 заместителей и квесторов (с правом совеща­тельного голоса).

*Председатель Европарламента.* Полномочия председате­ля Европейского парламента, избираемого на два с полови­ной года, во многом напоминают полномочия председателей парламентов западных стран: ст. 18 Регламента гласит, что он “руководит всей деятельностью парламента и его орга­нов”. Председатель в силу ст. 18 Регламента имеет широкие полномочия определять повестку дня, он объявляет о начале и завершении обсуждения какого-либо вопроса, ставит этот вопрос на голосование, наконец, только он имеет право по­зволить депутату выступать по одному вопросу более двух раз. Кроме того, он располагает значительной дисциплинар­ной властью, может объявить нарушителю регламента пори­цание, что влечет за собой запрещение присутствовать на заседании от двух до пяти дней. Однако самым важным пра­вом председателя является его право выступать от имени Ев­ропарламента в других странах Сообщества или за рубежом. Поэтому за этот пост идет довольно жесткая политическая борьба.

Регламент в редакции 1979 г. (ст. 16, п.1) определяет срок полномочий председателя, вице-председателей и кве­сторов на два с половиной года, то есть на половину срока легислатуры Европарламента.

Процедура выборов председателя и членов бюро Европар­ламента, руководимая старейшим по возрасту депутатом, происходит следующим образом.

Кандидатуры председателя и членов бюро должны быть предложены с согласия самих кандидатов от имени одной из политических групп или по меньшей мере 13 депутата­ми (ст. 12, п.1 Регламента). Если в результате тайного голосования кандидат набирает абсолютное большинство голосов, он провозглашается избранным. Европарламент в целях большей эффективности своей работы установил, что, если после трех туров голосования ни один из канди­датов не наберет абсолютного большинства голосов, в четвертом туре баллотируются только два кандидата, набрав­шие в предыдущих турах наибольшее число голосов (ст. 13 и 17 Регламента). Такой же порядок выборов установлен и для замещения вакансий в случае, если мандат кого-либо из членов бюро прерван (смерть, отставка и т.п.). Замести­тели председателя (сейчас их 14) избираются по той же процедуре с учетом представительства различных стран и политических групп.

Полномочия заместителей председателя состоят обычно в замещении председателя в его отсутствие: председательствование на заседаниях парламента (ст. 19 Регламента), при­сутствие на официальных церемониях. Более важной пред­ставляется их роль в бюро или Расширенном бюро.

*Бюро* Европейского парламента, как уже отмечалось, состоит из председателя и 14 вице-председателей. Членами бюро с правом совещательного голоса являются также пять квесторов, выполняющих административные и финансовые функции, касающиеся непосредственно парламента. Бюро решает финансовые и организационные вопросы, связан­ные с заботой депутатского корпуса, парламента и его ор­ганов.

Когда бюро собирается с участием председателей полити­ческих групп, оно именуется *расширенным бюро.* Что каса­ется депутатов, не состоящих ни в одной из политических групп, то они делегируют двух своих представителей в рас­ширенное бюро, правда, без права решающего голоса (ст. 23, п.2 Регламента). Кроме того, статус наблюдателя может быть предоставлен депутату от страны, не представленной в бюро, например, решением расширенного бюро от 11 сентяб­ря 1984 г. такой статус был предоставлен датскому депутату. Таким образом частично восстанавливаются права полити­ческих или географических “меньшинств”.

Какие вопросы решает расширенное бюро, этот своеоб­разный совет старейшин Европейского парламента? Задачи расширенного бюро состоят прежде всего в подготовке пе­ред каждой сессией повестки для ее работы, которая затем утверждается на пленарном заседании Ассамблеи. Оно же вправе вносить в повестку дня так называемые “устные вопросы” (то есть без предварительной подготовки пись­менных документов) и дебатов по ним (ст. 58, п.1, 2, 6), a также определять порядок постановки вопросов в так на­зываемый “час вопросов и ответов” (ст.59, п.1, 5), как и время этого часа (ст.б0, п.1).Ему приходится выполнять и довольно деликатную работу по составлению схемы разме­щения депутатов в зале заседаний (ст.28) и правил элект­ронного голосования (ст.98, п.1). Однако деятельность рас­ширенного бюро не ограничивается процедурными вопроса­ми. Оно также разрабатывает программу законодательных работ парламента (ст.29, п.4). Расширенное бюро полно­мочно также решать вопросы, связанные с отношениями парламента с другими институтами Сообщества (ст.24, п.З), между Европарламентом и организациями, не входя­щими в Сообщество (ст.24, п.2).

На заседаниях расширенного бюро обычно присутствуют в зависимости от поставленных на его обсуждение вопросов генеральный секретарь, юридический советник, директора департаментов и другие чиновники. Решения принимаются большинством голосов присутствующих членов с правом го­лоса.

Как правило, бюро и расширенное бюро собираются на свои заседания дважды в месяц. Для удобства работы было решено отказаться от обязательного кворума.

*Коллегия квесторов* создана в 1977 г. для решения про­блем, касающихся непосредственно деятельности депутатов. Это своего рода администраторы депутатского корпуса. Если до 1979 г. они являлись вице-председателями, то на первой сессии первого избранного прямым голосованием Европей­ского парламента они обрели статус избираемых на два с по­ловиной года членов. Как уже отмечалось, они входят в бю­ро и расширенное бюро с правом совещательного голоса. Внутри самой коллегии каждые четыре месяца происходит ротация ее председателя, дабы квесторы не приобретали вкус к командованию депутатами. Коллегия квесторов впра­ве выносить решения по толкованию и исполнению правил административного управления в сфере своей компетенции, она же решает такие вопросы, как нормы суточных расходов при переездах депутатов из страны в страну, оплата их сек­ретариата, социальное страхование депутатов, эксплуатация и гарантии безопасности помещений парламента, создание необходимых для работы парламентариев удобств (курьер­ская служба, переводы, организация курсов иностранных языков, служебный транспорт). Квесторы могут вносить на рассмотрение бюро предложения об изменении положений внутренних правил или пунктов Регламента, касающихся

обеспечения деятельности депутатов. В последнее время кве­сторам приходится часто отвечать на запросы бюро и секре­тариата по проблемам организации работы Европарламента сразу в трех городах — Люксембурге, Брюсселе и Страсбур­ге, по переводу всей документации на языки стран — членов Сообщества и т.д.

Для своевременного информирования депутатов о всех организационных вопросах, о решениях расширенного бюро и коллегии квесторов издается специальный бюл­летень.

*Комиссии.* Работа Европейского парламента протекает также в специальных комиссиях, которые являются постоян­ными рабочими органами, компетентными в каждой особой области коммунитарной деятельности. Это политическая ко­миссия; комиссия по сельскому хозяйству, рыболовству и продовольствию; бюджетная комиссия; комиссия по эконо­мическим, валютным вопросам и вопросам промышленной политики; комиссия по вопросам энергии, исследований и технологии; комиссия по внешним экономическим связям; комиссия по социальным вопросам и вопросам занятости; ко­миссия по региональной политике и благоустройству терри­тории; комиссия по транспорту; комиссия по охране окружа­ющей среды, здравоохранению и защите прав потребителей; комиссия по вопросам молодежи, культуры, образования, информации и спорта; комиссия по вопросам развития и со­трудничества; комиссия по бюджетному контролю; институ­ционная комиссия; комиссия по Регламенту, проверке пол­номочий и иммунитетам; комиссия по правам женщин; ко­миссия по петициям.

Парламент может также создавать *временные комиссии,* а для рассмотрения особых коммунитарных проблем — *след­ственные комиссии.*

С предварительного согласия расширенного бюро могут создаваться подкомиссии в рамках постоянной или времен­ной комиссии, которые отчитываются перед своей комис­сией. В последние годы были созданы подкомиссии по пра­вам человека (в рамках политической комиссии), по без­опасности и разоружению (также в рамках политической комиссии), по рыболовству (в рамках комиссии по сельскому хозяйству, рыболовству и продовольствию), по информации (в рамках комиссии по делам молодежи). В них работают обычно девять-десять депутатов. Они проводят ежегодно в среднем до 10 заседаний одновременно с заседаниями посто­янных комиссий.

Формирование комиссии происходит в начале первой сес­сии вновь избранного Европейского парламента сроком на два с половиной года, после чего она создается вновь в об­новленном составе. Каждый депутат имеет право участво­вать в работе той или иной комиссии в качестве ее полно­мочного члена или его заместителя. Кандидатуры обычно со­общаются в бюро политическими группами или от имени не менее 13 депутатов. Бюро предлагает затем на рассмотрение парламента согласованные кандидатуры с учетом равномер­ного географического и политического представительства. Согласно Регламенту (ст. II 1, п.1), парламент может назна­чить столько же заместителей членов комиссий, сколько в ней полномочных членов. В случае отсутствия полномочного члена комиссии его заместитель, принадлежащий к той же политической группе, участвует в работе комиссии с правом решающего голоса (ст. 1 II, п.2). Кроме того, любой депутат Европарламента может присутствовать на заседаниях любой комиссии в качестве наблюдателя (ст. 124, п.4).

Роль комиссий заметно возросла после принятия Единого европейского акта, что было закреплено в новой редакции Регламента, вошедшей в силу 1 июля 1987 г. Если раньше они являлись вспомогательными органами Ассамблеи, то от­ныне именно в них происходит основная работа по выработ­ке решение Европарламента. Комиссии участвуют во всех этапах прохождения вопроса через парламент. Регламент предоставляет комиссиям с разрешения расширенного бюро как право законодательной инициативы (ст. 121), так и пра­во запроса, полномочия по выработке проектов резолюций Европарламента.

Статья 10, п.З Регламента предусматривает, что каждая комиссия вправе просить председателя Европарламента про­водить одно или несколько своих заседаний в год в других городах, помимо Брюсселя, Люксембурга или Страсбурга. Надо сказать, что большинство комиссий охотно пользуются этим правом, что нелегким бременем ложится на бюджет Сообщества.

*Политические группы Европейского парламента.* Уже при выборах председателя первой Ассамблеи в 1952 г. де­путаты голосовали согласно принадлежности к одной из политических тенденций (социалистической, демократической или либеральной). Это послужило отправным момен­том институционализации политических, а не националь­ных групп в Европейском парламенте. Не затягивая за­крепление этого необычного для международного органа принципа, Ассамблея уже 16 июня 1953 г. принимает соот­ветствующую резолюцию и вписывает в свой регламент положения, касающиеся статуса политических групп. В то время минимальное число депутатов, необходимое для со­здания политической группы, было установлено в количе­стве девяти депутатов, то есть 12% от общего числа (78) депутатов. Впоследствии число депутатов увеличилось, увеличилась и численная квота для создания политической группы, оставаясь, правда, на уровне 12%. С увеличением числа представленных в парламенте партий возникла необ­ходимость понижения квоты до 5% (1973 г.). Минималь­ное количество депутатов, необходимое сейчас для созда­ния политической группы, составляет 23 депутата от одной страны (4,4%), либо 18 депутатов (3,5%), если они пред­ставляют не менее двух государств, и 12 (2,3%), если они представляют не менее трех государств.

25 июля 1989 г. на открывшейся в Страсбурге первой сес­сии нового состава Европейского парламента было офици­ально создано 10 политических групп вместо прежних вось­ми. Наиболее многочисленной политической группой (180 депутатов) стала группа социалистов, чей представитель ис­панец Энрике Барон и был избран председателем Европар­ламента. Второй по численности группой стали христиан­ские демократы (121 депутат), образовавшие “европейскую народную партию”. Третья по численности группа (49 депу­татов) — “либералы” во главе с В.Жискар д'Эстеном. Депутаты-экологисты образовали две группы: “зеленые” (30 мест) и “регионалисты” (13 мест). Произошло размежевание и в прежней группе коммунистов: 22 итальянских коммуниста, четыре испанских и один датский создали группу “евролевых”, в то время как коммунисты Франции, Испании, Пор­тугалии создали свою группу. Депутаты правой ориентации (французское Объединение в поддержку республики и не­сколько ирландских депутатов) создали “объединение евро­пейских демократов”. От них отмежевались британские кон­серваторы, имеющие отныне свою группу. Наконец, свою группу удалось сохранить ультраправым депутатам Фран­ции, ФРГ и Италии.

Согласно Регламенту, политические группы Европейско­го парламента имеют право:

требовать проведения дискуссии по актуальной проблеме или срочному вопросу (СТ.64, п.1); требовать проведения дискуссии по вопросам, возникаю­щим в ходе “часа вопросов” сразу же вслед за этим часом (ст.61, п1); предлагать завершить дебаты (ст. 104, п.1) или прервать заседание (ст. 106); требовать провести поименное голосование (ст. 95, п.1); участвовать в формировании официальных делегаций Европарламента и выдвигать своих кандидатов в их состав (ст. 126, п.2 и п.З).

Кроме того, как отмечалось выше, политические группы представлены в бюро в лице вице-председателей парламента и в расширенном бюро в лице председателя группы. Они ак­тивно участвуют в подготовке повестки дня, в формировании комиссий Европарламента, в обсуждении кандидатуры пред­седателя парламента и т.д.

Что касается финансирования деятельности политиче­ских групп, каждаяиз них имеет со стороны Европарламен­та субсидию, состоящую из двух частей: “базовая субсидия”, равная для всех групп, и дополнительная субсидия, пропор­циональная численности каждой группы и числу представ­ленных в группе языков. В последнее время получила рас­пространение практика создания рабочих групп по отдель­ным вопросам внутри одной политической группы или между несколькими близкими по духу группами. Число та­ких образований достигло уже сейчас 45, что вызывает боль­шую озабоченность у администрации парламента, так как требует дополнительных организационных усилий. С другой стороны, это свидетельствует о растущей активности пол­итических групп в Европейском парламенте.

*Генеральный секретариат.* В столь специфическом орга­не Европейского сообщества, каковым является Европейский парламент, от слаженности информационных, вспомогатель­ных служб зависит четкость работы находящихся в трех го­родах учреждений.

Ключевой фигурой административных служб Европарла­мента является генеральный секретарь, руководящий рабо­той многочисленного секретариата и вместе с председателем ставящий свою подпись под протоколами заседаний парламента. Генеральный секретарь произносит в бюро торжест­венное обязательство выполнять свои обязанности без ка­ких-либо политических, национальных или личных пристра­стий и с сознанием всей ответственности. Он несет прямую личную ответственность перед председателем и бюро за по­вседневное административное обеспечение всех видов дея­тельности парламента и под руководством председателя сле­дит за исполнением бюджета парламента.

Постоянное увеличение объема работы парламента отра­зилось на организационной структуре секретариата. Если в 1952—1953 гг. под руководством генерального секретаря ра­ботали две службы, служба парламента и служба админист­рации, подразделявшаяся в свою очередь на четыре отдела, в которых работали 37 сотрудников, то в последующие годы структура секретариата усложнялась.

В настоящее время Генеральный секретариат имеет уп­равление электронной обработки информации, юридическую службу и семь управлений (в точном переводе — генераль­ных дирекций): делопроизводства; комиссий и делегаций; информации и связи с общественностью; исследований (включая подготовку библиографии и справок для депута­тов); кадров, бюджета и финансов; администрации; перево­дов, публикации и рассылки документов.

Работающие в штате Генерального секретариата 2 тыс. чиновников являются его постоянными сотрудниками, и их не могут отозвать правительства стран — участниц Сообще­ства. Они приобретают статус чиновников Европейского со­общества и должны отказаться от какой-либо другой работы по совместительству помимо работы в Европейском сообще­стве. Им запрещено получать инструкции от правительств, организаций или частных лиц, не являющихся их непосред­ственными начальниками. С зарплаты чиновников секрета­риата взимается налог, который идет в бюджет Сообщества, а не стран, гражданами которых они являются. Пенсии и со­циальное обеспечение сотрудников секретариата также регу­лируются нормами коммунитарного права.

Кроме того, политические группы Европарламента имеют собственный секретариат, который является корпусом вре­менных сотрудников (около 500).

*Служба переводов.* Работа сессий Европарламента, засе­дания каждой комиссии проходят при обязательном синх­ронном переводе на девять официальных языков Сообщества (отметим, что ровно в 18.30 переводчики покидают свои ка­бины, ставя председателя перед необходимостью переносить заседание на другой день). Также на девять языков перево­дятся все документы Европарламента, включая протоколы заседаний комиссий. В Люксембурге, где расположен секре­тариат Европарламента, под службы перевода отведено от­дельное 20-этажное здание. Европейский парламент — един­ственное представительное учреждение в мире, работающее с таким числом рабочих языков, в этом ему уступает даже ООН.

Необходимо указать еще на один стоящий особняком “ин­ститут” Европейского парламента — дуайена — старейши­ны.

*Дуайен.* Введение поста дуайена позволило решить про­блему ведения первого заседания парламента. Во избежание борьбы амбиций отдельных депутатов или политических групп был взят за образец существующий во многих парла­ментах обычай поручать открытие сессии старейшему по возрасту депутату парламента. Дуайен Европарламента, со­гласно ст. II Регламента, председательствует на открытии первой сессии Европейского парламента нового созыва при избрании председателя парламента и бюро. При председа­тельстве дуайена не допускается обсуждение никаких других вопросов помимо выборов председателя и Бюро или провер­ки полномочий вновь избранных депутатов. Как только они вступают в должность, дуайен уступает свое место председа­телю парламента.

Наделяя председателя парламента широкими полномо­чиями по ведению заседаний сессий, Регламент, тем не менее, в ст. 18, п.З указывает, что председатель может брать слово в ходе обсуждения лишь с целью известить депутатов о состоянии вопроса, если же он желает участ­вовать в самой дискуссии, то он обязан покинуть председа­тельское кресло и возвратиться на свое место лишь тогда, когда дискуссия по данному вопросу уже завершена. Ины­ми словами, Регламент в принципе исключает “давление” авторитетом на депутатов с высоты председательского кресла.

Рассмотрим также вопросы, касающиеся подготовки и проведения сессий Европарламента. Напомним, что пленар­ные заседания проводятся обычно в Страсбурге, заседания постоянных комиссий парламента по преимуществу в Брюсселе, а секретариат парламента продолжает находиться в Люксембурге

До марта 1958 г. депутаты рассаживались в алфавитном порядке, впоследствии по политической принадлежности, а не по страновому признаку. Внутри каждой политической группы депутаты занимают места в алфавитном порядке. Председатели и заместители председателя каждой группы (бюро) сидят перед другими членами парламента. Депутаты, не вошедшие ни в какую группу, размещаются в последнем ряду амфитеатра.

Поскольку ни Договоры о Сообществе, ни Регламент не указывают продолжительность работы парламента, распоря­док его работы и даты пленарных заседаний определяются расширенным бюро. Обычный месячный календарь работы сессий Европарламента распределяет рабочие дни следую­щим образом: одна неделя — на пленарные заседания, две недели — на заседания комиссий, одна неделя — на заседа­ния политических групп.

*Пленарные заседания.* Согласно ст. 139 Договора о Сооб­ществе, Европейский парламент созывается на сессию во второй вторник марта. Статья 9, п.1 Регламента предусмат­ривает, что период сессии соответствует периоду в один год начиная с первого заседания. В течение сессии парламент собирается каждый месяц, при этом проводятся ежедневные заседания. В общей сложности Европейский парламент соби­рается 12 раз в год с продолжительностью работы пять дней. В статистическом справочнике Европарламента сообщается, что дольше всего парламент заседал в 1980-м 1983 г. — 64 дня, меньше в 1984 г. — 54 дня, в последние годы стабильно 60 дней в году Ежемесячные заседания начинаются в понедельник в 17.00, поскольку утром проводят свои заседания политиче­ские группы, в другие дни заседания начинаются в 9.00 и заканчиваются в 20.00 с единственным перерывом на обед с 13 до 15 ч. Раньше были довольно частым явлением так на­зываемые “ночные заседания”, в январе 1979 г. Парламент принял предложение коллегии квесторов об упорядочении своей работы, и с тех пор ночное заседание проводилось только раз в неделю в четверг с 21 до 24 ч (переводчики Европарламента, на которых ложится большая нагрузка, на­зывали его “черным четвергом”). Однако по предложению политических групп с декабря 1987 г. ночные заседания про­водятся по средам, поскольку к четвергу многие депутаты уже уставали и сетовали на низкую эффективность ночного заседания.

Как правило, заседания Европарламента являются глас­ными и открытыми для публики. В исключительных слу­чаях большинством в две трети голосов парламент может принять решение о проведении закрытого заседания (ст.81 Регламента).

Постоянно увеличивавшееся число пленарных заседаний, необходимость проводить предварительный отбор вопросов, включаемых в повестку дня сессий парламента, побудили принять довольно жесткие процедурные правила для выра­ботки повестки дня. С вступлением в силу Единого европей­ского акта приоритет отдается обсуждению нормативных ак­тов Сообщества с целью усилить законодательные функции Европейского парламента.

Как уже отмечалось, проект повестки дня утверждается на период сессии расширенным бюро с учетом плана зако­нодательных инициатив и после консультации с политиче­скими группами и комиссиями парламента (ст.73, п.1). Пе­ред началом каждой сессии проходит собрание председателя парламента и председателей политических групп (на собра­ние приглашается также один из представителей депутатов, не входящих в политические группы), которое и принимает окончательный проект повестки дня, предлагаемый на ут­верждение парламента.

Парламент принимает повестку дня на основе представ­ленного председателем согласованного предложения расши­ренного бюро без каких-либо изменений, за исключением тех, которые считают нужным внести председатель или по меньшей мере 23 депутата либо политическая группа. Если повестка дня принята, она уже не может быть изменена; но и в данном вопросе Регламент дает возможность председате­лю внести в повестку дня срочные вопросы (ст. 74, п.2). При этом срочные вопросы имеют бесспорный приоритет перед другими вопросами повестки дня, председатель извещает депутатов о времени обсуждения этих вопросов и о порядке голосования по ним (ст.75, п.4).

После вступления в силу Единого европейского акта воз­можно внесение в повестку обсуждения текстов, требующих прохождения через парламент (в первом чтении, во втором чтении в порядке процедуры сотрудничества и т.д.). Кроме того, повестка дня должна содержать и так называемый “час вопросов” (ст.60), обсуждение актуальных проблем или важ­ных вопросов, требующих обсуждения без задержки (ст.64), а также устные запросы с обсуждением или без обсуждения таковых (ст.58, п.1; ст.59, п.1), вопросы компетенции комис­сий парламента (ст. II 2, п.2), их доклады (ст. II 8). Заметим, что обычно сессия заслушивает около 30 докладов комиссий, два или три устных запроса с обсуждением, а также посвя­щает два заседания на “час вопросов” в адрес Комиссии Ев­ропейского сообщества, его Совета или министров иностран­ных дел, собирающихся в рамках европейского политическо­го сотрудничества (обычно такой “час” длится около трех часов и даются ответы в среднем на 30 вопросов).

Регламент обязывает председателя объявлять при закры­тии заседания о повестке дня следующего заседания, о вре­мени и месте его проведения (ст.74, п.З).

Проведение обсуждений предусмотрено Регламентом в мельчайших деталях. Обычно председатель после консульта­ции с председателями политических групп предлагает пар­ламенту распределение времени, отводимого для обсужде­ния. Парламент без дискуссии принимает это предложение к сведению (ст.83, п.1).

Время для дискуссий распределяется по следующим кри­териям:

первая часть обсуждения распределяется поровну между всеми политическими группами;

вторая часть времени используется политическими груп­пами в зависимости от их численности;

депутатам, не входящим в политические группы, отво­дится для выступлений время, соответствующее времени, от­водимому одной политической группе, при этом ст. 83, п.З Регламента обязывает учитывать различия политических тенденций таких депутатов и предоставлять им право выска­зать свою точку зрения.

Приоритетное право на выступления может-быть предо­ставлено докладчику уполномоченной комиссии или председателям (заместителям председателей) политических групп, выступающих от их имени (ст. 84, п.З). Таким же правом пользуются депутаты, желающие выступить по процедуре (ст. 100, п.1).

Выше уже отмечалось, что ни один депутат не имеет пра­во выступить более двух раз по одному и тому же вопросу без предварительного согласия председателя (ст.84, п.4). Ес­ли выступающий отклоняется от обсуждаемого вопроса, председатель вправе сделать ему замечание и напомнить о необходимости уважать Регламент (ст.82, п.2).

Такая детализированная, но в принципе несложная про­цедура позволяет при довольно высокой культуре дискуссии выступить в течение 8-часового заседания 50—80 депута­там, не считая ораторов, выступающих в ходе “часа вопро­сов” или по процедурным вопросам.

Правом обращаться с устными вопросами к Комиссии Ев­ропейского сообщества, Совету или к министрам иностран­ных дел, собравшимся в соответствии с соглашением о евро­пейском политическом сотрудничестве, может воспользо­ваться любая политическая группа, при условии, что каждая из них задает по одному вопросу за месячный период сессии (СТ.58, п.1).

В то же время любая политическая группа или по мень­шей мере семь депутатов могут потребовать до истечения “часа вопрос”, немедленного проведения дискуссии по содер­жанию ответов, данных КЕС, Советом или министрами ино­странных дел по вопросам, касающимся актуальных проблем или проблем, представляющих общий интерес. Такая дис­куссия может длиться не более часа, а на выступления де­путатов отводится не более 5 мин (ст.61, п.1 и 4).

В общем лимите времени, выделяемом для постановки вопросов, а также для обсуждения срочных вопросов каждой политической группе и всем независимым кандидатам отво­дится равное время, не превышающее 3 ч за весь период сес­сии. Это время не засчитывается в счет времени, отводимого для общей дискуссии (ст.83, п.2 и 4; ст.64, п.З).

Голосование депутатов Европейского парламента должно проводиться ими лично, голосование по поручению либо по почте не допускается, поэтому депутаты обязаны присутст­вовать лично в зале заседаний в момент голосования. Учи­тывая большую занятость депутатов в работе комиссий, пол­итических групп, не говоря уже о другой их деятельности

помимо работы в парламенте, большое значение приобрета­ют проблема кворума и связанные с этим процедурные воп­росы. Если до 1973 г. существовало правило о том, что кво­рум достигался при присутствии половины депутатов, то се­годня достаточно одной трети присутствующих в зале заседаний депутатов (ст.89, п.2).

Операцией голосования руководит председатель парла­мента (ст. 18, п.2 и ст. 99 Регламента). Голосование произ­водится либо поднятием руки, либо вставанием, либо нажа­тием кнопки электронной системы (при поименном голосо­вании) .

Обычно проводится голосование поднятием руки. Если результат вызывает сомнения, председатель может прове­сти голосование вставанием, если же и тогда остаются со­мнения, может быть проведено поименное голосование (ст.94). Он может также назначить поименное голосова­ние, если этого до начала голосования потребует не менее 23 депутатов или политическая группа, причем это требо­вание должно быть выражено в письменном виде (ст.95, п.1). Кстати, это же правило распространяется и на голо­сование о доверии или недоверии Комиссии Европейского сообщества (ст.30, п.3). Поименное голосование проводится в алфавитном порядке начиная с фамилии депутата, на которого падает жребий. Председатель в этом случае голо­сует последним (ст.95, п.2).

Электронная система голосования (ст.96), введенная с мая 1980 г., позволила уменьшить время голосования и под­счета голосов при поименном голосовании с часа до 2 мин. Депутаты при этом пользуются персональными магнитными карточками для голосования и должны голосовать со своего места.

Наконец, по желанию большинства присутствующих де­путатов может быть произведено поименное устное голосо­вание. Обычно в практике Европарламента проводится от­крытое голосование. Однако по требованию одной пятой ча­сти депутатов по любому вопросу может быть проведено тайное голосование. Подсчет голосов проводят четыре счет­чика, определяемые жребием (ст.97,п.4).

На голосование ставятся предложения по резолюции, а после принятия Единого европейского акта — и проекты ре­золюций нормативного характера. Голосуются также бюд­жет, вопросы процедуры и повестка дня.

Когда завершена дискуссия по обсуждаемому тексту, раз­решены выступления по мотивам голосования в случае, если поступили заявки на такие выступления (ст.98). Если же председатель объявил о начале голосования, никакие вы­ступления уже не допускаются.

Принятие решения большинством голосов зависит от ха­рактера принимаемых решений. Регламент Европейского парламента содержит на этот счет нормы, заимствованные из договоров о Европейском сообществе.

По большинству решений Европарламента достаточно простого большинства голосов депутатов, участвующих в го­лосовании. Вместе с тем в некоторых случаях необходимо квалифицированное большинство:

для принятия внутреннего Регламента: большинство всех членов парламента;

для вотума недоверия Комиссии: большинство всех депу­татов и две трети голосовавших;

для решений о принятии внесенных Советом изменений в сделанные парламентом поправки по проекту бюджета: большинство всех депутатов и три пятых голосовавших;

для полного неодобрения проекта бюджета: большинство членов парламента и две трети голосовавших;

для принятия решений об изменении договора о создании Европейского объединения угля и стали: большинство в две трети депутатов и три четверти голосовавших;

для принятия решения о созыве чрезвычайной сессии: большинство членов парламента.

С принятием Единого европейского акта появилась новая норма, требующая абсолютного большинства всех членов для рекомендации парламента о вступлении в Сообщество новых членов или о заключении договора об ассоциации.