

главного законодательного органа. Тем не менее ответственность у Совета существует, хотя и реализуется в специфических формах.

Нормативные акты, а также иные решения Совета, порождающие юридические последствия, могут быть оспорены и отменены в судах Европейского Союза. В данном случае можно говорить о коллегиальной юридической ответственности Совета как института Европейского Союза — ответственности за законность принятых актов. К этому следует добавить, что в судах ЕС может обжаловаться также и бездействие Совета (см. § 5 настоящей главы).

В том, что касается *политической ответственности*, то ее субъектом выступает не Совет в целом, а его члены, т.е. политическая ответственность носит индивидуальный характер. Национальные министры, входящие в состав Совета, несут ее перед своими правительствами и парламентами в соответствии с конституционными нормами соответствующего государства-члена.

§ 3. Европейский парламент

Официальное наименование. Европейский парламент ведет свое происхождение от Общей ассамблеи ЕОУС, учрежденной в числе других институтов Парижским договором 1951 г.

Термин «ассамблея» был использован для обозначения аналогичных органов ЕЭС и Евратома. Однако в 1958 г. к тому времени уже единая Ассамблея Европейских сообществ провозгласила себя Парламентской ассамблеей, а в 1962 г. — Европейским парламентом.

Термин «европейский парламент» был введен в учредительные договоры в 1986 г. Единым европейским актом и отныне является единственным официальным названием представительного института Сообществ и всего Союза¹.

В отечественной литературе (в том числе в настоящем учебнике) наряду с полным используется также сокращенное наименование данного органа: Европарламент. Это сокращение, однако, является неофициальным и в актах самого Европейского Союза не используется.

Место в системе органов Европейского Союза. Ассамблея ЕС первоначально занимала очень скромное положение в системе

¹ Термин «assemblée» (франц.), т.е. «собрание», продолжает использоваться в некоторых статьях внутреннего регламента Европейского парламента, но с другой целью: выделить те случаи, когда Парламент действует и принимает решения на пленарных заседаниях, как собрание всех депутатов.

надгосударственных институтов. В ДЕС (ст. 138) она характеризовалась как орган, осуществляющий «полномочия по обсуждению и контролю», а ее права в законодательной сфере сводились лишь к «консультации» Совета и Комиссии, т.е. высказыванию необязательных по своей силе заключений по законопроектам. Таким образом, Ассамблея являлась преимущественно консультативным органом, хотя и имела некоторые властные полномочия (самое сильное — право отправлять в отставку Комиссию путем использования вотума недоверия).

Однако в 70-е гг. XX в. началась постепенная «эмансипация» Европарламента. Ее динамика напоминает аналогичный процесс, происходивший в Средневековье и Новое время с национальными парламентами. В первую очередь Европейский парламент (еще в качестве Ассамблеи) получил совместно с Советом право утверждать бюджет, т.е. обрел «власть кошелька».

С 1979 г. Ассамблея стала избираться прямым всеобщим голосованием граждан Сообществ, что существенно повысило ее влияние и авторитет. Единый европейский акт 1986 г. расширил ее полномочия в законодательном процессе (ввел так называемую процедуру сотрудничества), а Договор о Европейском Союзе превратил Европарламент в орган, совместно законодательствующий с Советом по ряду вопросов.

Каждая последующая реформа учредительных договоров (Амстердамский договор 1997 г. и Ниццкий договор 2001 г.) постепенно расширяла законодательную власть Парламента Союза, который аналогично представительным органам парламентских республик и монархий приобрел также право утверждать «правительство» ЕС — Европейскую комиссию — и отдельно ее главу (Председателя Комиссии). Тем самым Европарламент превратился в один из законодательных органов Европейского Союза, что получило подтверждение в одном из решений Европейского суда по правам человека¹, вынесенном в 1999 г.: «После Маастрихтского договора полномочия Европейского парламента более не квалифицируются в качестве полномочий по «обсуждению и контролю». Устранение подобной

¹ Европейский суд по правам человека — орган правосудия, учрежденный Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Он входит в организационный механизм не Европейского Союза, а Совета Европы, что делает его точку зрения в данном вопросе более беспристрастной и потому более ценной. В компетенцию Суда по правам человека входит рассмотрение дел по жалобам на нарушение прав и свобод, гарантированных Конвенцией (см. § 6 гл. V).

терминологии должно рассматриваться как свидетельство того, что Европейский парламент больше не есть чисто консультативный орган, но превратился в орган, призванный играть определяющую роль в законодательном процессе Сообщества»¹.

Аналогичной позиции придерживаются и большинство западноевропейских правоведов. В то же время превращение Парламента в законодательный орган не означает наделения его всей полнотой законодательной власти ЕС и Союза. Наряду с Парламентом, как известно, ее осуществляет Совет Европейского Союза. Исходя из этого в современной западной доктрине систему законодательной власти Союза нередко уподобляют двухпалатной легислатуре: «нижнюю» палату образует Парламент, который представляет все население ЕС, а «верхнюю» — Совет, отражающий интересы отдельных государств-членов².

Такое сравнение, однако, нуждается в двух уточнениях.

Во-первых, Парламент и Совет *de jure* остаются формально самостоятельными институтами Союза, а не частями (палатами) некоего единого органа.

Во-вторых, главную роль в законодательном процессе ЕС, в отличие от практики большинства государств, играет не демократически избранный Парламент, а Совет. Вето Европарламента на законопроект в некоторых случаях можно преодолеть, а veto Совета всегда является абсолютным.

¹ Данное решение вынесено в связи с тем, что гражданке Великобритании, жительнице Гибралтара г-же Д. Мэтьюз было отказано в праве участвовать в выборах Европарламента, так как по инициативе Великобритании в Акт о прямых выборах в Европарламент 1976 г. была внесена специальная оговорка, разрешающая не проводить выборы в представительный орган Европейского Союза на этой зависимой территории Великобритании. После прохождения внутригосударственных процедур г-жа Д. Мэтьюз подала жалобу в Европейский суд по правам человека, ссылаясь на нарушение ее прав из ст. 3 Протокола 1 к Конвенции 1950 г., а именно, права на свободные выборы в органы законодательной власти. Ответ зависел от того, принадлежит ли Европарламент к таковой. В 1976 г., когда принимался оспариваемый акт, Ассамблея была консультативным органом. Однако ныне ситуация изменилась. Проанализировав нормы Договора о ЕС, Суд по правам человека пришел к выводу, что Европарламент образует «составную часть законодательной власти в отношении к Гибралтару», а следовательно, непроведение там парламентских выборов неправомерно. Истица дело выиграла, и Суд в соответствии с Конвенцией (ст. 41) обязал Великобританию выплатить ей «справедливую компенсацию» в размере 45 тыс. ф. ст.

² В правовых актах ЕС в качестве равнозначных употребляются термины «коммунитарный законодатель» (*франц. législateur communautaire*) и «бюджетная власть» (*франц. autorité budgétaire*), которые тоже символизируют оба этих института.

К этому следует добавить, что основные полномочия Европарламента сконцентрированы в рамках Европейского сообщества, а в областях второй и третьей опор он по-прежнему весьма слаб.

Подводя итог сказанному, место Европарламента в системе органов Европейского Союза можно определить следующим образом. Парламент — надгосударственный представительный орган, осуществляющий законодательную власть Европейского Союза совместно с Советом при ведущей роли последнего.

Среди государств — членов ЕС наиболее близкая по характеру ситуация имеет место в Германии, где федеральную законодательную власть также осуществляют два самостоятельных органа: Союзный парламент (Бундестаг) и Союзный совет (Бундесрат), состоящий, как и Совет Европейского Союза, из представителей исполнительной власти (земельных министров). При этом в некоторых случаях (в соответствии с первой Конституцией Германии 1871 г. это было общим правилом) Бундесрат может издавать законы в обход Бундестага¹.

Местонахождение. В соответствии с протоколом о местонахождении институтов Союза официальной резиденцией Европарламента является г. Страсбург (Франция)². Здесь же заседает и Парламентская ассамблея Совета Европы, с которой иногда путают Европейский парламент³.

Аппарат Парламента (Генеральный секретариат) и его подразделения находятся в Люксембурге, а дополнительные заседания своей ежегодной сессии Европарламент проводит в Брюсселе, куда он неоднократно выражал желание переехать на постоянное место работы (чтобы «воссоединиться» с Советом и Комиссией).

¹ Так называемое состояние законодательной необходимости, предусмотренное ст. 81 Основного закона ФРГ. См.: Конституции государств Европы: в 3 т. — Т. 1. — М., 2001. — С. 606.

² Выбор Страсбурга был обусловлен двумя главными соображениями: во-первых, этот город географически находится примерно в центре территории Западной Европы, во-вторых, пребывание Европарламента в Страсбурге, расположенном на границе между Францией и Германией (и в прошлом неоднократно менявшем свою государственную принадлежность), выступает символом исторического примирения между двумя крупнейшими странами Западной Европы, символом мира и единства на континенте.

³ Парламентская ассамблея Совета Европы — не только институт другой организации (Совет Европы, а не Европейский Союз), но и с иным статусом. В отличие от Европарламента Ассамблея Совета Европы — орган межпарламентский, а не представительный, включающий делегатов от парламентов стран — членов Совета Европы. Кроме того, Парламентская ассамблея (в Уставе Совета Европы она именуется «Консультативная ассамблея») обладает в основном совещательными полномочиями, т.е. даже с оговорками не может быть названа подлинным «парламентом».

1. Состав

Европейский парламент включает членов (депутатов)¹, избираемых в каждом государстве-члене в соответствии с численностью населения, но не строго пропорционально (представительство небольших стран завышено).

Количество депутатских мест для каждой страны зафиксировано непосредственно в Договоре о Европейском сообществе (§ 2 ст. 190), т.е. является «жесткой» нормой. При этом после 2009 г., когда состоятся очередные выборы в Европарламент, эти квоты должны сократиться. Действующие и будущие квоты государств-членов указаны в табл. 2.

ДЕС (абз. 2 ст. 189) также устанавливает предельную численность депутатского корпуса — 736. Однако эта численность может временно превышать в том случае, если в период очередной легислатуры Европарламента в состав Союза вступают новые государства-члены. Именно подобная ситуация имеет место в настоящее время (к 732 депутатам из 25 государств-членов, избранным в 2004 г., добавились депутаты из Болгарии и Румынии). На очередных выборах 2009 г., соответственно, квоты государств-членов будут уменьшены с тем, чтобы привести общую численность депутатов к предельной величине 736 (табл. 2).

Таблица 2

Государства-члены	Число депутатов	
	в настоящее время	после 2009 г.
Германия	99	99
Франция	78	72
Великобритания	78	72
Италия	78	72
Испания	54	50
Польша	54	50
Румыния	35	33
Нидерланды	27	25
Греция	24	22
Португалия	24	22
Бельгия	24	22

¹ В учредительных договорах, а также в тексте внутреннего регламента Парламента на германских языках (в том числе английском) используется термин «член Европейского парламента». В текстах на французском, итальянском и других романских языках говорится о «депутатах Европейского парламента». Далее преимущественно будет использоваться второй термин.

Окончание табл. 2

Государства-члены	Число депутатов	
	в настоящее время	после 2009 г.
Чехия	24	22
Венгрия	24	22
Швеция	19	18
Австрия	18	17
Болгария	18	17
Дания	14	13
Словакия	14	13
Финляндия	14	13
Ирландия	13	12
Литва	13	12
Латвия	9	8
Словения	7	7
Эстония	6	6
Кипр	6	6
Люксембург	6	6
Мальта	5	5
Всего:	785	736

Несмотря на существующую систему квот, депутаты Европарламента не являются представителями отдельных государств-членов. Согласно ст. 189 ДЕС они есть «представители народов государств, объединенных в Сообщество». Другими словами, где бы ни был избран депутат, он считается представителем народов ЕС, вместе взятых, т.е. всех граждан Европейского Союза¹. Ирландский депутат представляет в Парламенте не только народ Ирландии, но и Греции, Финляндии и т.д. То же самое относится к французским, шведским и другим депутатам.

Представительный характер Парламента обуславливает наделение его депутатов *свободным мандатом*: они не связаны наказами своих избирателей (так как представляют все народы ЕС, а не только свой округ), не могут быть отозваны и голосуют в соответствии со своей совестью и убеждениями.

В соответствии с новым «**Статутом депутатов Европейского парламента**» (утвержден 28 сентября 2005 г. решением Европарламента; вступает в силу после следующих парламентских выборов

¹ Используемая в Договоре терминология обусловлена невозможностью говорить (по крайней мере, сейчас) о народе Сообщества в целом. Депутат Европарламента *de jure* тоже «народный представитель», только не одного, а 27 народов ЕС, объединенных в общую политическую организацию.

2009 г.¹) «депутаты являются свободными и независимыми» (ст. 2). Статутом запрещаются, в частности, любые соглашения, обязывающие депутатов досрочно уходить в отставку или голосовать определенным образом, получение депутатами обязательных для них инструкций или императивного мандата.

Статут 2005 г. также урегулировал вопрос о *денежном содержании* европейских депутатов, которое до сих пор выплачивалось из национальных бюджетов в размере, соответствующем жалованью национальных парламентариев (депутат Европарламента, избранный в Швеции, получал столько же, сколько член шведского Риксдага, и т.д.). Подобная система приводила к дискриминации, так как, например, жалованье депутатов парламента Италии в несколько раз превышает жалованье членов Государственного собрания (парламента) Венгрии. Соответственно «итальянские» депутаты Европарламента оплачивались значительно более щедро, чем их «венгерские» коллеги.

Согласно Статуту 2005 г. жалованье депутатов Европарламента выплачивается из бюджета Европейского Союза и является единым (его сумма определена в размере 38,5% от оклада судьи Суда Европейских сообществ). Депутатам также гарантируется право на получение иных денежных пособий, в том числе в рамках пенсионного обеспечения, и компенсации расходов на депутатскую деятельность (подобные компенсации существуют уже многие годы, и Статут их вводит в более жесткие рамки).

Еще одна важная гарантия независимости и эффективной деятельности европейских парламентариев закреплена в Акте о прямых выборах Европарламента 1976 г. — *несовместимость должностей*. Согласно этому Акту депутатам, в частности, запрещается занимать должности в других институтах и органах Европейского Союза, входить в состав национальных правительств и парламентов.

Политические убеждения (точнее, партийная принадлежность), а не национальность определяют характер депутатских объединений в стенах Парламента. Как и в национальных парламентах, европейские парламентарии объединяются во фракции, называемые во внутреннем регламенте Европарламента *политическими группами*. При этом политическая группа не может включать депутатов из одного единственного государства.

Согласно внутреннему регламенту Европарламента (ст. 29 ВР) необходимо, чтобы во фракцию входили «депутаты, избранные, по меньшей мере, в одной пятой государств-членов», т.е. минимум из

¹ JO. L 262 du 07.10.2005. P. 1.

шести стран. Каждая политическая группа должна насчитывать не менее 20 депутатов.

На базе политических групп в Европарламенте в настоящее время осуществляется *строительство «европейских» политических партий*, которые на деле представляют собой объединения однородных политических сил из разных государств-членов. В 1992 г. существование такого рода объединений было юридически признано Договором о Европейском сообществе: «Политические партии на европейском уровне имеют важное значение в качестве фактора интеграции внутри Союза. Они способствуют формированию европейского сознания и выражению политической воли граждан Союза» (ст. 191 ДЕС).

Ниццкий договор 2001 г. дополнил процитированную статью новым абзацем, который уполномочил Европарламент совместно с Советом издавать законодательство по вопросам партийного строительства, а именно, устанавливать «статус политических партий на европейском уровне и, в частности, правила в отношении их финансирования».

На основании этих полномочий 4 ноября 2003 г. издан **регламент Европейского парламента и Совета «О статусе и финансировании политических партий на европейском уровне»**¹. Согласно регламенту от 4 ноября 2003 г. партия признается «функционирующей на европейском уровне», если как минимум в одной четверти государств-членов:

а) ее кандидаты избраны в представительные органы на европейском, национальном или региональном уровне (Европарламент, национальный парламент, региональные парламенты или ассамблеи), либо

б) за кандидатов партии на последних выборах в Европарламент подано не менее 3% голосов.

По своему составу политическая партия на европейском уровне может выступать как объединением граждан, так и союзом однородных политических партий, действующих в нескольких государствах-членах (например, «Партия европейских социалистов» объединяет национальные политические партии социал-демократической направленности).

В соответствии с названием конкретной «европейской» политической партии или блока родственных политических сил, как правило,

¹ Текст на русском языке опубликован на интернет-странице кафедры права Европейского Союза МГЮА (<http://eulaw.edu.ru>).

ируются фракции («политические группы») в рамках Европарламента. После последних выборов 2004 г. крупнейшей из них является фракция «Европейской народной партии» (правоцентристской); далее следует фракция «Партии европейских социалистов» (левоцентристской). Фракции этих партий вместе контролируют свыше половины мест в Европарламенте.

Другие политические группы имеют гораздо меньшую численность. К ним относятся: «Альянс демократов и либералов за Европу», «Группа зеленых/Свободный европейский альянс», «Конфедеративная группа объединенных европейских левых», «Группа за независимость и демократию», «Союз за Европу наций». Имеются также не присоединившиеся ни к одной фракции депутаты, правда, обычно их весьма мало (порядка 30).

Каждая политическая группа выбирает своего председателя и бюро, а «европейские» партии, которые они представляют, принимают свои уставы. Например, согласно уставу Европейской народной партии (крупнейшей после выборов 1999 и 2004 гг.), принятом на ее съезде, в своей деятельности она исходит из «общего желания основать Федеративный Европейский Союз»¹. Федералистские взгляды присущи также многим депутатам Партии европейских социалистов и ряда других парламентских фракций.

2. Порядок формирования

Европейский парламент по праву называют самым демократическим институтом Европейского Союза. Все его депутаты избираются путем *всеобщего прямого голосования граждан Европейского Союза*. Тем самым обеспечивается непосредственное воздействие населения на политику надгосударственных институтов, а сохраняющиеся ограничения парламентских прерогатив рассматриваются как проявления «дефицита демократии» (он в последние годы стал заметно меньше, но все равно остается).

Вышеуказанный способ формирования Европарламента заложен Договором о Европейском сообществе 1957 г., дополненным в 1976 г. особым источником первичного права ЕС (см. § 5 гл. II) — **Актом об избрании членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием**².

¹ Bulletin quotidien Europe. 15 & 16.01.2001. P. 3.

² Текст на русском языке опубликован на интернет-странице кафедры права Европейского Союза МГЮА (<http://eulaw.edu.ru>).

Акт 1976 г. в его современной редакции не вводит полностью единую процедуру избрания Европарламента на всей территории Европейского Союза, хотя такую возможность и допускает Договор о ЕС (§ 4 ст. 190). Вместо этого Акт 1976 г. закрепляет *базовые принципы*, исходя из которых каждое государство-член издает собственные законы о выборах депутатов Европарламента на своей территории в пределах установленной для него квоты (например, бельгийский «Закон о выборах Европейского парламента» 1989 г.).

К числу важнейших положений Акта 1976 г. относятся:

1) избирательная система: на всей территории Европейского Союза депутаты Европарламента должны избираться на основании пропорциональной избирательной системы, которая по усмотрению государств-членов может выступать в виде системы единого передаваемого голоса (в Ирландии, на Мальте, а также в Северной Ирландии) или системы партийных списков (в остальных государствах-членах);

2) единые принципы избирательного права: всеобщее, прямое, свободное и тайное голосование;

3) возможность введения заградительного пункта, который, однако, ни в одном из государств-членов не должен превышать 5% поданных голосов;

4) несовместимость должностей: депутаты Европарламента не вправе совмещать свой мандат с работой в других органах Европейского Союза, а также в национальных парламентах и правительствах (см. выше);

5) единые сроки проведения выборов: по усмотрению государств-членов они могут проходить на протяжении четырех последних дней одной недели (с четверга по воскресенье), причем итоги оглашаются только после завершения голосования во всех государствах-членах. На практике выборы в Европарламент традиционно проходят в июне (последние состоялись в июне 2004 г.).

В выборах на территории каждого государства-члена имеют право участвовать *не только местные граждане, но и граждане других государств-членов*, проживающие на его территории, причем речь идет как о праве избирать (активное избирательное право), так и о праве избираться (пассивное).

Соответствующий принцип закреплен в ДЕС (§ 2 ст. 19) и Хартии Европейского Союза об основных правах (ст. 39) в качестве одного из политических прав граждан Союза в целом (см. § 5 гл. V).

Срок полномочий Европейского парламента и депутатов, в него избранных, составляет 5 лет (§ 3 ст. 190 ДЕС). Досрочный роспуск не

предусмотрен (такие предложения вносились при подготовке Ниццкого договора, но не получили поддержки).

3. Внутренняя организация

Внутренняя организация (структура) Европарламента находится в русле общих традиций представительных учреждений, хотя имеет некоторые специфические черты. Ее основными элементами служат руководящие органы, единоличные и коллегиальные: Председатель и его заместители, Конференция председателей и Бюро, а также парламентские комиссии, квесторы и Генеральный секретариат.

Важнейшим источником права, регулирующим внутреннюю организацию, а также процедуру работы Европарламента, является его **внутренний Регламент**, который был принят впервые в 1953 г. и с тех пор неоднократно пересматривался.

В современной редакции этот объемный и детальный документ насчитывает свыше 200 статей, объединенных в 13 разделов:

раздел I. Депутаты, органы Парламента и политические группы (ст. 1—32);

раздел II. Законодательство, бюджет и другие процедуры (ст. 33—95);

раздел III. Прозрачность работы (ст. 96—97);

раздел IV. Отношения с другими институтами и органами (ст. 98—122);

раздел V. Отношения с национальными парламентами (ст. 123—125);

раздел VI. Сессии (ст. 126—173);

раздел VII. Комиссии и делегации (ст. 174—190);

раздел VIII. Петиции;

раздел IX. Омбудсман (ст. 194—196);

раздел X. Генеральный секретариат Парламента (ст. 197);

раздел XI. Полномочия в отношении политических партий на европейском уровне (ст. 198—200);

раздел XII. Применение и пересмотр Регламента (ст. 201—202);

раздел XIII. Прочие положения (ст. 203).

Внутренний регламент Европарламента содержит 16 приложений, посвященных самым разным вопросам: проведение «часа вопросов» (приложение II), полномочия постоянных парламентских комиссий (приложение VI), конфиденциальные документы и сведения (приложение VII), обсуждение ежегодной законодательной и рабочей программы Комиссии (приложение XIV) и др.

А. Руководящие органы

Председатель — высшее должностное лицо Европарламента, которое осуществляет руководство «всей деятельностью Парламента и его органов» (ст. 19 ВР). Председатель избирается депутатами из своего состава сроком на два с половиной года, т.е. на половину парламентской легислатуры¹. Допускается повторное избрание на этот пост.

Помимо традиционных полномочий по руководству пленарными заседаниями (открывает и закрывает их, предоставляет слово депутатам, объявляет об итогах голосования, применяет меры дисциплинарных взысканий к депутатам и посетителям и т.д.) Председатель Европарламента выступает в качестве официального представителя возглавляемого им института в отношениях с другими органами ЕС, а также иностранных государств.

От имени Парламента его Председатель подписывает парламентские акты, в том числе бюджет Европейского Союза и тексты регламентов, директив и решений, принятых совместно Европарламентом и Советом (Председатель Парламента ставит подпись всегда первым, Председатель Совета — вторым).

Заместители председателя (вице-председатели), как и Председатель, избираются депутатами из своего состава на 2,5 года с правом на переизбрание в дальнейшем.

Количество заместителей достаточно велико — 14. При их выборе определяется «порядок старшинства» (ст. 15 ВР): первый заместитель, второй и т.д. В соответствии с этим порядком заместители призываются к выполнению полномочий Председателя в случае его отсутствия (ст. 20 ВР). Если же вакансия становится постоянной, то исполняющим обязанности до избрания нового Председателя будет его первый заместитель (ст. 18 ВР).

Внутри корпуса заместителей председателя существует разделение труда. Например, два из них несут ответственность за отношения с национальными парламентами (ст. 24 ВР).

Вместе с Председателем заместители образуют первый коллегиальный руководящий орган Европарламента — Бюро.

Бюро — это орган Парламента, на который возложено решение организационных, финансовых и технических вопросов его деятельности. «Бюро регулирует финансовые, организационные и администра-

¹ Термин «легислатура» может обозначать два понятия: законодательный орган и срок его полномочий. В данном случае о легислатуре говорится во втором значении.

тивные вопросы, касающиеся депутатов, внутреннюю организацию Парламента, его секретариата и органов» (ст. 22 ВР). В состав Бюро входят по должности 15 человек. Это вышеперечисленные Председатель и 14 его заместителей. С совещательным голосом в работе Бюро участвуют также квесторы (см. ниже).

Конференция председателей. В отличие от Бюро, которое может быть названо административным органом, Конференция председателей выступает как орган политического руководства работой Парламента. Именно Конференция председателей решает вопросы планирования законодательной и иной деятельности Парламента, определяет состав и компетенцию парламентских комиссий, решает вопросы взаимодействия Европейского парламента с парламентами государств-членов (в этом ей подотчетны заместители председателя, ответственные за данный участок деятельности) и т.д.

В состав Конференции председателей входят руководители парламентских фракций и самого Парламента, т.е. Председатель Европарламента и председатели политических групп (отсюда и название данного органа). Еще двух человек делегируют депутаты, не входящие ни в одну из групп («неприсоединившиеся»), но без права голоса. Количество членов Конференции председателей, таким образом, не является фиксированным (зависит от числа фракций).

В отличие от других коллегиальных органов Европарламента Конференция председателей должна стремиться найти консенсус по всем обсуждаемым ею вопросам, а если консенсус недостижим, то принимает решения взвешенным голосованием (в этом она похожа на Совет Европейского Союза). В данном случае количество голосов председателей фракций зависит от числа депутатов, входящих в их состав.

Кроме Бюро и Конференции председателей в структуре Европарламента функционируют и другие коллегиальные органы с консультативными полномочиями: Конференция председателей комиссий и Конференция председателей делегаций. Эти органы дают рекомендации Бюро и Конференции председателей по вопросам функционирования, соответственно, парламентских комиссий или межпарламентских делегаций, включающих депутатов Европарламента.

Б. Парламентские комиссии

Аналогично другим парламентам, в целях более эффективной и компетентной работы по обсуждению законопроектов и других вопро-

сов, отнесенных к парламентской компетенции, из числа депутатов в Европейском парламенте образованы комиссии (постоянные и временные)¹. При этом, как и в законодательных органах Италии, Португалии и ряда других стран, ВР Европарламента (ст. 62) позволяет делегировать постоянным комиссиям право принимать решения по некоторым вопросам, отнесенным к ведению Парламента в целом.

Задача постоянных комиссий — предварительный анализ проектов решений, подлежащих принятию Европарламентом. До того как Парламент приступит к рассмотрению документа на своем пленарном заседании, его изучение проводит одна из постоянных комиссий, назначаемая ответственной. Результаты изучения документа, поправки и рекомендации ответственной комиссии излагаются в ее докладе на заседании Парламента.

Система постоянных комиссий в общем соответствует системе предметов ведений и полномочий Европейского Союза, хотя и не копирует ее. После последних выборов 2004 г. Европейским парламентом было образовано 20 постоянных комиссий:

- 1) комиссия по иностранным делам;
- 2) комиссия по развитию (сфера ведения: «политика сотрудничества в поддержку развития» ЕС, в рамках которой Сообщество оказывает помощь развивающимся странам планеты в подъеме их жизненного уровня);
- 3) комиссия по международной торговле;
- 4) комиссия по бюджетам (компетенция: вопросы подготовки «общего бюджета Европейского Союза», а также бюджетов специализированных органов Союза, наделенных правами юридического лица);
- 5) комиссия по бюджетному контролю;
- 6) комиссия по экономическим и денежным вопросам (компетенция: экономический и валютный (денежный) союз, включая правовое регулирование единой денежной единицы «евро»);
- 7) комиссия по занятости и социальным вопросам;
- 8) комиссия по окружающей среде, здравоохранению и безопасности продуктов питания;
- 9) комиссия по промышленности, научным исследованиям и энергетике;
- 10) комиссия по внутреннему рынку и защите потребителей;
- 11) комиссия по транспорту и туризму;

¹ В тексте ДЕС и ВР Европарламента на английском языке вместо слова «комиссия» употребляется слово «комитет» (committee).

- 12) комиссия по региональному развитию;
- 13) комиссия по сельскому хозяйству;
- 14) комиссия по рыболовству;
- 15) комиссия по культуре и образованию;
- 16) комиссия по юридическим вопросам;
- 17) комиссия по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам;
- 18) комиссия по конституционным вопросам (компетенция: учредительные документы, основополагающие принципы устройства и функционирования Европейского Союза);
- 19) комиссия по правам женщин и равенству возможностей;
- 20) комиссия по петициям.

Временные комиссии Европарламента в отличие от постоянных образуются для изучения какого-либо отдельного вопроса. После представления доклада на пленарном заседании они прекращают свое существование. По общему правилу, мандат временных комиссий длится максимум год, но допускается его продление (ст. 150 ВР).

Среди временных комиссий особое место занимают следственные комиссии, существование которых прямо предусмотрено Договором о Европейском сообществе. Они могут учреждаться Парламентом с целью расследования предполагаемых «правонарушений или нарушений порядка управления в сфере действия коммунитарного права» (ст. 193 ДЕС). Предметом расследования могут выступать деятельность как органов Европейского Союза, так и «публичной администрации» государств-членов, иных уполномоченных лиц (ст. 151 ВР).

Следственная комиссия Европарламента наделена широкими полномочиями по сбору необходимых доказательств, в том числе правом вызывать и проводить допрос свидетелей, запрашивать у органов ЕС и государств-членов письменные доказательства (ст. 3 решения Европейского парламента, Совета и Комиссии от 19 апреля 1995 г. «О порядке реализации Европейским парламентом права осуществлять расследования»)¹.

Формирование всех парламентских комиссий осуществляется по партийно-политическому признаку. Кандидатов в члены комиссий выдвигают фракции (политические группы), а также группа неприсоединившихся депутатов. Каждая фракция обладает в комиссии числом мест, примерно соответствующем ее доле парламентских мандатов (ст. 152 ВР). Персональный состав всех комиссий утверж-

¹ Текст данного решения в настоящее время является приложением к ВР.

дается Европарламентом по предложению Конференции председателей.

Каждая комиссия обладает своей внутренней структурой. Внутри нее образуются подкомиссии. Руководящими органами комиссии являются ее председатель и бюро (председатель комиссии плюс три его заместителя), избираемые членами комиссии из своего состава.

В. Квесторы

Квесторы — это должностные лица Европарламента, которые «ответственны за выполнение административных и финансовых задач, непосредственно затрагивающих депутатов» (ст. 25 ВР). Квесторы в своей деятельности подотчетны Бюро Европарламента, в состав которого они входят с правом совещательного голоса.

Так же, как и Председатель, квесторы Европейского парламента избираются депутатами из своего состава на 2,5 года. Квесторов всего шесть, и между ними, аналогично заместителям Председателя, устанавливается «порядок старшинства».

Действующий ВР Европарламента возложил на квесторов новую важную задачу — ведение специального реестра финансовой и профессиональной деятельности парламентариев. С этой целью каждый депутат Европарламента обязан ежегодно направлять квесторам декларацию, включающую сведения о его профессиональной и иной оплачиваемой деятельности, и о доходах, получаемых в дополнение к жалованью парламентария от «третьих лиц» в связи с его политической деятельностью (ст. 2 приложения I к ВР).

К полномочиям квесторов также относится выдача пропусков лицам, «которые желают часто посещать местонахождение Парламента с целью предоставления информации депутатам в рамках их парламентского мандата». Среди указанных лиц в настоящее время немало лоббистов. Их доступ в здание Европарламента, соответственно, производится с согласия квесторов.

Г. Генеральный секретариат

Генеральный секретариат представляет собой аппарат Европарламента. Его сотрудники должны обеспечивать нормальную работу Парламента в целом и его членов (перевод документов, техническое обслуживание и т.д.).

В отличие от рассмотренных выше подразделений сотрудниками Генерального секретариата являются не сами парламентарии, а лица,

состоящие на гражданской службе Европейских сообществ (примерно 3500 человек). Они должны действовать беспристрастно и объективно, в интересах Парламента в целом и отдельных парламентариев независимо от политической принадлежности.

Генеральный секретариат подотчетен Бюро, которое назначает его руководителя — Генерального секретаря.

4. Порядок работы и принятия решений

В соответствии со сложившейся традицией представительных учреждений, восходящей еще к английскому парламенту, Европарламент работает в *сессионном порядке*.

Европейский парламент собирается на свою ежегодную сессию автоматически, «без какого-либо созыва во второй вторник марта» (абз. 1 ст. 196 ДЕС). Сессия длится почти целый год и подразделяется на 12 «сессионных периодов» (ст. 126 ВР). Таким образом, *de facto* Европарламент является постоянно действующим институтом¹.

Парламент осуществляет свою работу следующим образом:
ежемесячно в течение недели проводятся пленарные заседания, требующие присутствия депутатов в полном составе;
две недели отводятся на заседания парламентских комиссий;
в течение еще одной недели проводятся заседания политических групп (фракций).

Среди институтов Европейского Союза Парламент в наибольшей мере соответствует *принципу гласности (открытости)*, провозглашенному в первой статье его учредительного договора. Согласно внутреннему регламенту самого Европарламента, должна обеспечиваться «максимальная прозрачность его деятельности».

По общему правилу, пленарные заседания и заседания парламентских комиссий (кроме следственных) являются публичными; такой же характер имеет их документация. Протокол заседаний и другая информация, характеризующая деятельность Европарламента, публикуется в Официальном журнале.

В здание Европейского парламента доступ посторонних лиц, вполне естественно, ограничен. Помимо депутатов, членов Совета и Европейской комиссии, уполномоченных должностных лиц, экспертов и сотрудников аппарата, в зал заседаний (на трибуны) могут быть про-

¹ Если сессия все же закрылась раньше, то допускается созыв чрезвычайной сессии Парламента по требованию большинства его членов, а также Совета или Комиссии (абз. 2 ст. 196 ДЕС).

пущены только те, кто обладает специальным пропуском, выданным Председателем или Генеральным секретарем Европарламента. Еще одной категории лиц, как отмечалось выше, специальные пропуска для входа в помещения Европарламента выдают квесторы.

Кворум на пленарных заседаниях Парламента составляет $\frac{1}{3}$ списочного состава депутатов. Однако проверка кворума не обязательна. Наличие кворума проверяется лишь в том случае, если этого потребовали 40 и более депутатов (ст. 149 ВР). Если в зале присутствуют менее $\frac{1}{3}$ депутатов, а запроса о проверке кворума не поступало, то Парламент уполномочен продолжать работу в обычном режиме и принимать решения, имеющие законную силу актов Парламента.

В данном отношении Европарламент в целом соответствует западной традиции, которая отлична от отечественной и конституционных правил других стран СНГ: если депутат хочет, чтобы его мнение было учтено, он должен явиться в зал заседаний и проголосовать. Если он этого не делает, то отсутствие или молчание косвенно признается как знак согласия.

Принятие решений Европарламент осуществляет, *по общему правилу, способом простого большинства, т.е. большинства от числа поданных голосов* (например, если присутствовало и голосовало 100 человек, то такое большинство составляет 51 голос).

В некоторых случаях учредительные договоры, однако, предусматривают *усложненный порядок принятия решений*, а именно:

а) абсолютное большинство от общего числа членов Европарламента, например, при даче согласия на вступление новых государств-членов в Союз (ст. 49 Договора о Европейском Союзе)¹;

б) $\frac{2}{3}$ поданных голосов, представляющих абсолютное большинство всех членов, например, при даче согласия на применение санкций к государствам-членам, нарушившим общие принципы конституционного строя (ст. 7 Договора о Европейском Союзе). В данном случае необходимо не только «за» минимум 393 парламентариев как абсолютное большинство, но и чтобы из числа присутствующих они составляли $\frac{2}{3}$ голосов. Например, если присутствовало 600 человек, «за» проголосовали 393 парламентария (абсолютное большинство депутатского корпуса), то решение не будет принято (так как $\frac{2}{3}$ от 600 составляют 400 депутатов);

¹ В России абсолютное большинство от общего числа депутатов Государственной Думы (226 из 450) считается простым большинством. В Европарламенте (а также в других западных парламентах) данное понятие трактуется как разновидность квалифицированного большинства, в то время как простое большинство — большинство от числа поданных голосов.

в) $\frac{3}{5}$ поданных голосов, представляющих абсолютное большинство всех членов, например, при утверждении некоторых бюджетных расходов (ст. 272 и 273 ДЕС).

Голосование депутатов всегда является личным, а отступление депутатов от этого принципа квалифицируется как «серьезное нарушение порядка заседания», за которое парламентарий может быть привлечен к дисциплинарной ответственности (см. п. 6 настоящего параграфа).

Внутренний регламент в качестве стандартного способа голосования предусматривает поднятие рук. С учетом технического прогресса в качестве альтернативы может применяться электронное голосование, а также, в случае поломки технических средств, голосование методом вставания и бюллетенями (при тайном голосовании).

По своему характеру голосование может быть открытым, поименным или тайным. В качестве общего правила используется первое (поднятие рук или с помощью электронной системы). Тайное голосование применяется при выборах органов и должностных лиц Парламента, а также по требованию $\frac{1}{5}$ парламентариев. Поименным голосованием Европарламент утверждает Председателя и членов Европейской комиссии и выносит ей вотум недоверия. Поименное голосование также может проводиться по требованию 40 депутатов, однако заявленное одновременно требование о тайном голосовании имеет приоритет.

5. Полномочия

Система и содержание полномочий Европарламента как одного из законодательных органов Европейского Союза в целом соответствуют рассмотренной в предыдущем параграфе системе полномочий Совета: полномочия в сфере законодательной власти, в сфере исполнительной власти, по формированию органов и назначению должностных лиц и внешнедипломатические полномочия.

Если содержание полномочий двух законодательных органов Союза во многом одинаково, то по своему объему прерогативы Европарламента, как правило, уже, чем у Совета, хотя в некоторых случаях имеет место обратная картина.

А. Полномочия в сфере законодательной власти

Законодательные полномочия. Европейский парламент всегда реализует совместно с Советом Европейского Союза, однако формы

участия Парламента в законодательном процессе неодинаковы. В зависимости от предмета нормативного акта уполномочивающие статьи предписывают использование разных процедур, в рамках которых права Европарламента больше или меньше.

Если предписана *консультативная процедура* («Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом принимает...»), то полномочия Европарламента сводятся к праву отлагательного вето на законопроект.

Окончательное решение в этом случае принимается Советом с учетом рекомендаций Парламента или даже вопреки им (парламентское заключение членов Совета не связывает). Однако Европарламент может оттянуть принятие решения посредством задержки с утверждением своего консультативного заключения, поскольку до этого момента Совет принимать окончательное решение, в принципе, не вправе (если он это все же сделает, то по иску Парламента акт будет отменен Судом ЕС как изданный с существенным нарушением процедуры).

Точный срок, в течение которого Парламент должен утвердить свое заключение, не установлен. Исключение образуют рамочные решения и другие акты, принимаемые в рамках третьей опоры. Здесь данный срок и, соответственно, длительность отлагательного вето составляет минимум три месяца (ст. 39 Договора о Европейском Союзе).

В рамках другой законодательной процедуры — *процедуры сотрудничества* («Совет, постановляя в соответствии с процедурой, предусмотренной статьей 252, принимает...») — право отлагательного вето Европарламента предстает в несколько ином виде. Когда законопроект принимается на основании указанной процедуры, Совет может принять окончательное решение по нему квалифицированным большинством голосов, но если Парламент против — то исключительно единогласно. Таким образом, в данном случае вето Парламента на законопроект предполагает усложненный порядок его преодоления Советом. Чтобы «заблокировать» документ, Парламенту достаточно найти союзника из числа министров хотя бы одного государства-члена¹.

Наконец, если Договор о ЕС предписывает использование *процедуры совместного принятия решений* («Совет, постановляя в соответствии с процедурой, предусмотренной ст. 251, принимает...»), то парламентское вето является абсолютным. Европарламент в дан-

¹ Статья 252 ДЕС устанавливает детали этой процедуры.

ном случае выступает в качестве «созаконодателя», а нормативные и иные акты, принятые в рамках данной процедуры, оформляются как регламенты, директивы, решения «Европейского парламента и Совета»¹.

Именно процедура совместного принятия решений в настоящее время является основной для законотворческой деятельности в рамках Европейского сообщества, и сфера ее применения продолжает расширяться. В рамках третьей опоры нормативные акты по вопросам борьбы с преступностью по-прежнему издаются на базе консультативной процедуры.

Подробнее о взаимных правах Совета, Парламента, Комиссии на разных стадиях законодательного процесса будет рассказано в § 9 настоящей главы, где предметом рассмотрения станут также другие законодательные процедуры, применяемые в более редких случаях.

Контрольные полномочия. Парламентский контроль за исполнительной властью — неотъемлемая черта любой демократической организации публичной власти. Европейский парламент в настоящее время обладает весьма широкими контрольными прерогативами в отношении главного исполнительного органа ЕС — Комиссии, а также (хотя и в меньшей степени) Совета.

В зависимости от того, как реализуются контрольные полномочия Парламента, парламентский контроль подразделяется на прямой и косвенный (осуществляемый через специально создаваемые органы). Прямой контроль Европарламент осуществляет на своих заседаниях, а также на заседаниях постоянных комиссий. Формы его могут быть различными:

Парламентские вопросы, устные и письменные. В первом случае члены Совета и Комиссии дают ответ непосредственно на заседании Парламента, во втором — направляют его автору вопроса в письменной форме, по общему правилу, в течение трех (приоритетные вопросы) или шести недель (неприоритетные вопросы).

Как и в ряде национальных парламентов, в Европейском парламенте регулярно проводится «час вопросов». Отдельно свой «час вопросов» могут организовывать парламентские комиссии.

Заслушивание отчетов и докладов. Наиболее часто должна отчитываться перед Европарламентом Комиссия. Она представляет депутатам общий ежегодный отчет о деятельности Европейского

¹ Процитированная формулировка уполномочивающих статей маскирует реальные права Европарламента. Если предписано следовать процедуре ст. 251 (процедура совместного принятия решений), то решения принимаются не Советом, а Европарламентом совместно с Советом.

Союза, а также специальные отчеты по отдельным проблемам, например отчет о применении коммунитарного права, также представляемый ежегодно.

Среди других органов, которые обязаны направлять Парламенту свои отчеты (доклады), можно указать омбудсмена (отчет о каждом расследовании и годовой отчет), Европейский совет (отчет по итогам каждой сессии и ежегодный письменный доклад о прогрессе, достигнутом Союзом), ЕЦБ (годовой отчет).

Кроме отчетов и докладов, Европарламент также получает сообщения (декларации) от других институтов и их должностных лиц. С этой целью они могут приглашаться на заседания Парламента и его комиссий, например, для уведомления парламентариев о состоявшемся заседании Европейской комиссии.

Парламентские слушания. В соответствии со своим внутренним регламентом Европарламент может устраивать дебаты по любой «актуальной, неотложной или имеющей существенное значение проблеме». На них могут приглашаться члены Совета, Комиссии, а также других заинтересованных органов и должностных лиц.

Круг проблем, обсуждаемых Парламентом, и рекомендаций, им вырабатываемых, не ограничен. Сюда могут относиться не только проблемы самого Европейского Союза, но и международная политика в целом, а также внутривнутриполитическая ситуация в отдельных странах, не входящих в Европейский Союз (в том числе в России).

Главной формой косвенного контроля является создание следственных комиссий, о которых было рассказано в п. 3 настоящего параграфа.

Бюджетные полномочия. Так же, как и законодательные полномочия, право утверждения бюджета в настоящее время осуществляется совместно Европарламентом и Советом, причем «власть кошелька» Парламент обрел еще задолго до создания Европейского Союза, в 1970-е гг.

Распределение бюджетных полномочий между двумя институтами Союза довольно своеобразно (ст. 272 ДЕС). И Парламент, и Совет могут в конечном счете отвергнуть подготовленный Комиссией проект бюджета в целом: в этом бюджетная процедура похожа на законодательную процедуру совместного принятия решения (правда, в отличие от других нормативных актов, текст бюджета подписывает только Председатель Европарламента). В остальных случаях между Парламентом и Советом происходит распределение бюджетных расходов. Точнее, распределяются не сами расходы, а полномочия по их санкционированию.

Для этого в отдельные группы выделены, с одной стороны, *обязательные* расходы, с другой — *необязательные*. Первые — это те расходы, которые Сообщество должно предпринять в соответствии с учредительным договором и законодательством ЕС. Остальные расходы относятся ко второй группе.

В отношении обязательных расходов последнее слово имеет Совет (Парламент может предложить так называемые модификации, однако Совет не обязан их учитывать). В отношении необязательных расходов ситуация иная. Общий размер необязательных расходов в настоящее время превышает сумму расходов обязательных, т.е. Европарламент санкционирует большую часть ассигнований. При этом пространство для маневра у Совета не очень велико, поскольку обязательные расходы Союз и так должен предпринять согласно ранее принятым документам (в основном к этой группе относятся расходы на аграрную политику ЕС: дотации, субсидии, ассигнования на поддержание уровня цен на сельскохозяйственную продукцию).

Необязательные расходы являются более «подвижными». Они включают расходы на разного рода социальные, культурные, научные программы, помощь иностранным государствам, меры в рамках второй и третьей опор. Выделение ассигнований в этих областях зависит в первую очередь не от Совета, а от Европейского парламента, который обладает здесь последним словом.

С правом утверждения бюджета неразрывно связано полномочие утверждать *отчет об исполнении бюджета*, представляемый ежегодно Европейской комиссией (ст. 275 ДЕС). Соответствующее решение принимает Европейский парламент, который действует по рекомендации Совета, но не связан ею (ст. 276 ДЕС).

Б. Полномочия в сфере исполнительной власти

Полномочия Европейского парламента в сфере исполнительной власти довольно немногочисленны. Парламент оказывает влияние на текущее управление, главным образом, косвенным путем: с помощью своих контрольных полномочий, а также утверждения Председателя и состава главного исполнительного органа ЕС (Комиссии), а при необходимости — выражения ей недоверия (см. ниже).

В ряде случаев, однако, учредительные договоры наделяют Парламент правом непосредственного участия в обсуждении и принятии мер исполнительно-распорядительного характера. Чаще всего речь идет о *праве на получение информации* относительно принятых или готовящихся решений. Например, Европарламент в обязатель-

ном порядке информируется Советом о принимаемых им ежегодно «главных ориентирах экономической политики» и о санкциях против государств-членов, допустивших чрезмерный бюджетный дефицит.

Председатель Совета и Европейская комиссия должны регулярно информировать Парламент о развитии общей внешней политики и политики безопасности (ст. 21 Договора о Европейском Союзе), а равно о работе в сфере третьей опоры (ст. 39).

Комиссия дополнительно обязалась информировать Парламент о любых «мерах по исполнению», принимаемых ею в соответствии с правовыми актами Сообщества (п. 2 соглашения между Европейским парламентом и Комиссией «О правилах применения решения 1999/468/ЕС Совета от 28 июня 1999 г., устанавливающего порядок осуществления исполнительных полномочий, предоставленных Комиссии»¹).

По некоторым вопросам учредительные договоры предусматривают предоставление Европарламентом *консультативных заключений*, например при разработке ориентиров политики занятости (ежегодно принимаются Советом на основании ст. 128 ДЕС). На практике Европейский парламент широко пользуется своим правом высказывать *рекомендации* по самым разным вопросам (в том числе в сфере исполнительной власти), даже когда это не предусмотрено учредительными договорами.

Наконец, в одном случае, имеющем серьезное политическое значение, Европарламент участвует в реализации исполнительной власти Союза с правом решающего голоса. Речь идет о *даче согласия на признание государства-члена нарушителем общих принципов конституционного строя Союза* (ст. 7 Договора о Европейском Союзе). При отсутствии такого согласия санкции к государствам-членам применены быть не могут.

В. Полномочия по формированию органов и назначению должностных лиц

Обязательному утверждению (вотуму доверия) Европарламента в настоящее время подлежит главный исполнительный орган ЕС — *Европейская комиссия* — и отдельно ее Председатель (см. следующий параграф). Парламент — единственный институт, который может досрочно отправить Комиссию в отставку (посредством вотума недоверия).

¹ JO. L 256 du 10.10.2000. P. 19.

Европарламент самостоятельно назначает один из важнейших контрольных органов ЕС — Европейского омбудсмена. Однако, в отличие от Комиссии, Омбудсман независим от парламентариев и может быть досрочно отстранен лишь Судом Европейских сообществ¹.

В остальных случаях Европарламент участвует в формировании органов Союза, как правило, с правом совещательного голоса. К числу органов и должностных лиц, назначаемых после консультаций с Парламентом, относятся, в частности, члены Счетной палаты, Председатель и другие члены Дирекции Европейского центрального банка.

В отношении этих должностных лиц Парламент имеет право отлагательного вето, так как может оттянуть проведение голосования по кандидатурам в общей сложности на два месяца с момента их внесения Советом.

На практике, получившей отражение во внутреннем регламенте Европарламента, мнение представительного органа ЕС запрашивается при назначении ряда других должностных лиц Европейского Союза. В частности, Парламент рассматривает кандидатуры и высказывает свои рекомендации по поводу назначения Генерального секретаря Совета — Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности, специальных представителей за рубежом в рамках ОВПБ, глав дипломатических представительств (делегаций) Комиссии в иностранных государствах.

Перед тем как высказать свое мнение (или дать согласие, если таковое необходимо), Европарламент приглашает кандидатов на свои заседания, заслушивает их программные заявления и задает вопросы. По итогам обсуждения, на основании рекомендации ответственной парламентской комиссии выносится соответствующий вердикт, который бывает и отрицательным.

Г. Внешнеполитические полномочия

Наиболее важным полномочием Европарламента в сфере внешней политики Европейского сообщества служит *дача согласия на заключение международных договоров* ЕС с третьими странами и международными организациями (§ 3 ст. 300 ДЕС).

В парламентской «ратификации», как и в большинстве государств, нуждаются соглашения, которые вносят изменения в нормы законодательных актов, принятых Парламентом. В рамках Сообществ к этой

¹ Как уже отмечалось, Европарламент с 2001 г. совместно с Советом также назначает другой специализированный контрольный орган — Европейского контролера по защите данных.

категории относятся международные договоры, влекущие поправки к правовым актам, утвержденным в рамках процедуры совместного принятия решений (регламенты, директивы и решения Европейского парламента и Совета).

К категории международных договоров, требующих согласия Европарламента, отнесены также некоторые другие важнейшие соглашения ЕС, а именно:

соглашения об ассоциации с третьими странами или международными организациями;

соглашения, которые учреждают совместные органы Сообщества с третьими странами или международными организациями (к их числу относилось Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Россией);

соглашения, имеющие «важное бюджетное значение» для Сообщества (ст. 300 ДЕС).

В остальных случаях международные соглашения заключаются после консультации с Европарламентом¹, т.е. его мнение не связывает Совет (как институт, заключающий договор) и Комиссию (институт, ведущий переговоры с зарубежными партнерами).

Европарламент также *информируется* о других мерах, связанных с реализацией положений международных договоров Сообщества, в том числе о приостановлении их действия или, напротив, о предварительном применении еще до официального вступления в силу (§ 2 ст. 300 ДЕС).

В соответствии с Ниццким договором Европарламент получил право обращаться с запросом в Суд ЕС о проверке «конституционности» проекта международного соглашения ЕС, т.е. его соответствия учредительному договору Сообщества (§ 6 ст. 300 ДЕС).

В отличие от коммуитарной внешней политики, полномочия Европарламента в рамках ОВПБ остаются весьма ограниченными. Они сводятся к праву на получение информации и даче рекомендаций по вопросам общей внешней политики и политики безопасности (ст. 21 ДЕС). Международные соглашения, заключаемые в рамках второй и третьей опор Союза, утверждения Парламентом не требуют.

В соответствии с указанной выше статьей учредительного договора Европейского Союза Парламент «ежегодно проводит дебаты о прогрессе, достигнутом в реализации общей внешней политики и политики безопасности».

¹ Кроме тарифных и других соглашений, заключаемых в рамках внешне-торговой политики ЕС (ст. 133 ДЕС).

6. Ответственность

Как и Совет, а равно другие институты Сообщества, Парламент несет коллективную юридическую ответственность за принятые им решения перед Судом ЕС в форме отмены его актов, а также возложения на Парламент обязанности совершить определенные действия, если такая обязанность вытекает из Договора о ЕС (по искам из бездействия).

Индивидуальная юридическая ответственность депутатов обставлена рядом ограничений, которые в целом соответствуют общепринятым парламентским традициям:

во-первых, неприкосновенность (иммунитет) парламентариев (ст. 9 протокола «О привилегиях и иммунитетах Европейских сообществ»). Депутат не подлежит уголовному или иному судебному преследованию, а равно задержанию, кроме случаев задержания на месте преступления¹. В остальных случаях для ареста, возбуждения против депутата уголовного дела и т.п. требуется согласие самого Парламента.

Иммунитет парламентариев, таким образом, не является абсолютным, но его лишение зависит от воли Европарламента в целом (прецеденты лишения «европейских» парламентариев иммунитета имели место);

во-вторых, неответственность за парламентскую деятельность (индемнитет)². Согласно ст. 9 протокола «О привилегиях и иммунитетах», «члены Европейского парламента не могут обыскиваться, задерживаться или преследоваться за их мнения и голосование при осуществлении своих функций».

Неответственность депутатов за политическую деятельность в стенах Европарламента является абсолютной. Депутат Европарламента не может быть подвергнут со стороны государств-членов никаким уголовным или административным санкциям за взгляды, которые он высказывал и защищал в стенах Парламента. Однако это ограничение не касается ответственности депутата перед самим Европарламентом за совершенные им дисциплинарные проступки. Дисциплинарная ответственность парламентариев предусмотрена ВР Европарламента (ст. 124 «Санкции») и налагается его Председателем. Формами ответственности парламентариев выступают порицание, утрата права на жалование за период от двух до 10 дней, временное приостановление на такой же срок права участвовать в деятельности Европарламента,

¹ Если депутат находится на территории государства, гражданином которого он является, то объем его иммунитета приравнивается к иммунитету парламентариев данной конкретной страны.

² Другое значение термина «индемнитет» — право на жалование.

внесение предложения о приостановлении или лишении должностей, занимаемых депутатом в Парламенте (например, должности председателя парламентской комиссии или квестора).

В отличие от юридической, политическая ответственность Парламента или его членов формально отсутствует. Избиратели не могут требовать отзыва «несправившихся» депутатов или роспуска Европарламента в целом.

Воздействие граждан Европейского Союза на депутатский корпус осуществляется в ходе очередных парламентских выборов, на которых они могут отказать в поддержке партиям и отдельным парламентариям, не оправдавшим их доверия.

§ 4. Европейская комиссия

Официальное наименование. Комиссия ведет свое происхождение от Верховного органа ЕОУС, который в рамках первого из Европейских сообществ осуществлял как исполнительную, так и законодательную функцию. Римские договоры о ЕЭС и Евратоме наделили законодательной властью Совет, а надгосударственный исполнительный институт был назван Комиссией.

С 1967 г. Комиссия, как и Совет, — единый орган для ЕЭС, ЕОУС и Евратома — Комиссия европейских сообществ. Данное наименование сохраняется в официальных документах по сей день, в том числе в актах, издаваемых самой Комиссией («Решение Комиссии Европейских сообществ...» и т.п.)¹.

Подобная терминология явно устарела после создания Европейского Союза и превращения Комиссии в один из институтов Союза в целом. По этой причине в настоящее время наиболее часто употребляется термин «Европейская комиссия»². В частности, согласно официальному тексту Хартии Европейского Союза об основных правах, именно Европейская комиссия совместно с Европейским парламентом и Советом Европейского Союза выступает в качестве одного из ее авторов.

В дальнейшем в настоящей работе будут использоваться два из указанных наименований — краткое (Комиссия) и полное, указанное в названии параграфа (Европейская комиссия).

¹ Отсюда аббревиатура, часто встречающаяся в отечественных средствах массовой информации, — КЕС.

² На наш взгляд, точнее было бы называть Комиссией Европейского Союза, но этот термин не получил распространения. В проекте Конституции Европейского Союза также использовано наименование «Европейская комиссия».