

УДК 327.7

## ИЗМЕНЕНИЕ ФУНКЦИЙ И РОЛИ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВЕКА НА ОСНОВАНИИ БАЗОВЫХ ДОГОВОРОВ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

**Лобанов Роман Олегович,**

канд. ист. наук, ст. преподаватель,

e-mail: romanus78@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, филиал в г. Сергиевом Посаде

*В статье рассматривается история создания и эволюции института Европейского парламента во второй половине XX – начале XXI века. Актуальность обосновывается неуклонным повышением значения данной структуры в системе органов Европейского союза, при том, что Евросоюз, включающий 27 стран, в настоящее время претендует на роль одного из центров многополярного мира. Целью статьи является выявление этапов становления данной структуры, трансформации её значения и функций на протяжении последних 70 лет. В качестве ключевых методов работы применялись анализ документов и сравнительно-исторический метод. В статье даётся обзор ключевых полномочий Европарламента, показывается их изменения под влиянием процесса развития западноевропейской интеграции. Внимание уделено постепенному расширению функций контроля ЕП, перехода сначала от консультативных полномочий к совещательным и, наконец, к законодательным. В статье анализируются положения основополагающих договоров Европейского сообщества и Евросоюза: Парижского, Римского, Маастрихтского, Амстердамского, Лиссабонского договоров, Единого Европейского акта, Договора Ниццы. На основе их положений обосновываются четыре этапа развития Европейского парламента, с указанием характерных процессов и нововведений.*

**Ключевые слова:** Европейский парламент, Европейское объединение угля и стали, Европейское экономическое сообщество, Европейский союз, Лиссабонский договор, Амстердамский договор, Единый Европейский акт, Договор о Европейском союзе, Договоры об учреждении Европейских сообществ

## ALTERATIONS IN THE FUNCTIONS AND ROLES OF THE EUROPEAN PARLIAMENT WITHIN THE EUROPEAN COMMUNITY AND THE EUROPEAN UNION IN THE SECOND HALF OF THE TWENTIETH AND EARLY TWENTY-FIRST CENTURIES ON THE BASIS OF THE BASIC EUROPEAN INTEGRATION TREATIES

**Lobanov R.O.,**

candidate of historical sciences, senior lecturer,

e-mail: romanus78@mail.ru,

Moscow Witte University, a branch in the city of Sergiev Posad

*The article takes into cognizance the historical creation and evolution of the European Parliament Institute in the second half of the XX – and early XXI centuries. This pertinence is justified by the steady increase in the value of this structure in, the system of European Union bodies, despite the fact, that the European Union, which consist of 27 countries, currently considers itself to be one of the major centers of a multi-polar world. The purpose of the article is to identify the stages of formation of this structure, transformation of its values and functions over the past 70 years. Document analysis and the comparative historical methods were used as the key rules of work. The article provides an overview of the key powers of the European Parliament, shows their changes under the*

*influence of the development of Western European integration. Attention is paid to the gradual expansion of the controlling functions of the EP, the transition first from consultative powers to deliberative and, finally, to legislative ones. The article analyzes the provisions of the Rome, Maastricht, Amsterdam, Lisbon treaties, the Single European Act, the Nice Treaty. On the basis of their position, the four stages of development of the European Parliament are substantiated, indicating the characteristic processes and innovations.*

**Keywords:** European Parliament, European Coal and Steel Committee, European economic community, European Union, Lisbon Treaty, Treaty of Amsterdam, Single European Act, Treaty on European Union, Treaties establishing the European Communities

DOI 10.21777/2500-2112-2021-1-69-78

## Введение

Институт Европейского парламента (ЕП) существует в современном Европейском союзе с момента создания структур Европейских сообществ в середине XX века. До 1962 года в официальных документах использовался термин «Европейская Ассамблея». 10 сентября 1952 года состоялось первое заседание Ассамблеи Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), в которой 78 членов представляли шесть западноевропейских стран, изначально вставших на путь интеграции (ФРГ, Франция, Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург). К концу 1950-х годов параллельно существовало три Ассамблеи по числу Европейских сообществ (ЕОУС, Европейское экономическое сообщество и Евратом). В 1967 году в результате Договора слияния институциональных структур трёх сообществ, был сформирован единый Европейский парламент. С этого же времени правомерно использование термина «Европейское сообщество», включавшее ЕОУС, ЕЭС и Евратом.

Институциональное оформление Европейской Ассамблеи происходит в Парижском договоре о создании Европейского объединения угля и стали, заключённого в 1951 году. В 1957 году по Римскому договору аналогичные структуры создаются в рамках ЕЭС и Евратома.

Уже в Парижском договоре была зафиксирована ключевая функция Ассамблеи, а именно – консультация и контроль за деятельностью наднациональных институтов сообщества (статья 20)<sup>1</sup> [1]. Аналогичный момент был прописан и в Римском договоре 1957 года. В целом же, как точно подметил доктор экономических наук В.Г. Шемятенков в своей работе, «Римский договор не внёс больших изменений в статус Европейского парламента...» [4, с. 317].

Важным вопросом был момент, касающийся демократических принципов формирования института Европейской Ассамблеи. Римский договор предусматривал в перспективе избрание членов данной структуры на основе «прямого всеобщего голосования по единой для всех государств-членов процедуре». Для этого необходимо было выработать Акт, устанавливающий единую избирательную систему. Первый вариант соответствующей конвенции ЕП принял ещё в 1960 году, однако потребовалось 15 лет, чтобы документ был принят и вступил в силу. Таким образом, вплоть до 1979 года состав Европейской Ассамблеи (а затем Европейского парламента) формировался из делегатов, назначаемых национальными парламентами, что нарушало принципы демократичности. А с учётом изначально ограниченных полномочий данной структуры в рамках Сообщества, выбор делегатов напоминал почётную ссылку на «пенсию» для видных в прошлом западноевропейских политиков.

В большинстве случаев Европейский парламент принимал решения абсолютным большинством голосов. Важным изначальным полномочием ЕП, через которое реализовалась функция контроля, было право на объявление вотума недоверия Европейской комиссии (аналог Высшего руководящего органа ЕОУС) в связи с её деятельностью.

Европейский парламент участвовал в процедуре разработки правил и общих условий выполнения государствами-членами своих обязанностей. Однако это полномочие реализовывалось через достаточно усложнённую процедуру. Европейский парламент отправлял соответствующий запрос в Европейскую комиссию, получал и её заключение. Обязательным условием было одобрение Совета.

<sup>1</sup> Документы Европейского союза. Т. I. Договоры, учреждающие Европейские сообщества / отв. ред. Ю.А. Борко.– М.: Международная издательская группа «Право», 1994. – 389 с. – С. 34.

Европейский парламент сам выбирал себе председателя и иных должностных лиц. Члены Европейской Комиссии могли присутствовать на всех заседаниях ЕП и просить права на выступление. Комиссия должна была давать ответы на запросы ЕП или его членов. Члены Совета также могли присутствовать на заседаниях и должны были быть выслушаны по их просьбе.

## 1. Договор слияния

В дальнейшем в механизмы деятельности и структуру ЕП неоднократно вносились изменения, в частности, в связи с принятием договора о слиянии исполнительных структур трёх сообществ, заключённого в 1965 году.

Договором о слиянии было установлено, что Европейский парламент проводит ежегодные сессии и собирается, без решения о созыве, во второй вторник марта. Помимо обычной процедуры было предусмотрено право Европейского совета, Европейской комиссии или большинства своих членов на созыв ЕП на чрезвычайную сессию.

Договор о слиянии внёс изменения в статью 24 Парижского договора, касающиеся объявления ЕП вотума недоверия Высшему руководящему органу (аналогичная процедура была предусмотрена Римским договором). Новая процедура предусматривала голосование по вопросу вотума недоверия не ранее трёх дней после внесения данного вопроса в повестку дня. Данный вопрос, а также обсуждение общего доклада, предоставленного Высшим руководящим органом ЕОУС (Европейской комиссии в Договоре ЕЭС) должно было проходить при процедуре открытого голосования. Для объявления вотума недоверия необходимо было не менее 2/3 голосов парламентариев. Для принятия решений по процедурным вопросам было достаточно простого большинства голосов.

В случае возникновения ситуации нарушения права ЕЭС Европарламент получил возможность формирования временного Комитета по расследованию. Однако ЕП в данном случае играл роль скорее дополнительной структуры, так как в статье 107b содержалось уточнение: «...без ущерба полномочиям, которыми наделены, согласно настоящему Договору, другие институты и органы»<sup>2</sup> [8]. Таким образом, ЕП мог инициировать собственное расследование, но в случае, если по этому вопросу уже не проходило судебное разбирательство. Ещё одним важным аспектом, ограничивающим возможности ЕП по данной процедуре, была необходимость договориться об используемых правах с наднациональными институтами – Комиссией и Европейским советом.

Со временем ЕП получил возможность при одобрении большинством голосов просить Комиссию о подготовке предложений для решения вопроса, заинтересовавшего членов ЕП (статья 107a)<sup>3</sup>.

В рамках Европейского парламента был создан институт Омбудсмана, который назначался каждый раз после новых выборов в ЕП на срок полномочий данной структуры. Европейский парламент через решение суда имел возможность освободить Омбудсмана от занимаемой должности досрочно. Омбудсмен имел достаточно широкие полномочия при выполнении своих функций и фактически не зависел от других институтов Сообщества. Однако он временно лишался права на совмещение должностей.

В Европейском сообществе были разработаны процедуры, касающиеся нарушения прав физических и юридических лиц. К механизму защиты таких прав был подключён институт Европейского парламента. В частности, граждане стран, входивших в состав Европейского сообщества, а также юридические лица, на основании статьи 107с получили право обращения в ЕП с петициями по вопросам, входящим в сферу компетенции Сообщества. В случае инициирования подобной процедуры ЕП назначал Омбудсмана, который проводил расследование. В случае подтвердившегося сигнала о нарушении, Омбудсмен направлял дело в заинтересованное учреждение, которое в течение трёх месяцев обязано было дать разъяснения. Затем Омбудсмен в специальном сообщении должен был сообщить об итогах расследования Европейскому парламенту и Европейской комиссии.

<sup>2</sup> Договор об учреждении ЕЭС [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/901771692> (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>3</sup> Там же.

Изначально Европейский парламент не обладал прерогативами, свойственными большинству национальных парламентов, в частности, такими элементарными полномочиями, как законодательная инициатива и принятие бюджета. Только в апреле 1970 года ЕП получил определённую возможность оказывать влияние на содержание бюджета Сообщества. Европейский парламент был почти лишен и второй прерогативы, обычно принадлежащей высшему представительному учреждению. Он имел лишь ограниченное право контроля за деятельностью исполнительных органов сообществ. Парламентские права, хотя и минимальные и ограниченные, ЕП обрёл в 1971 году.

Значительно были изменены полномочия Европейского парламента в сторону усиления под влиянием бюджетного кризиса Сообщества, пришедшегося на 1970-е годы. Благодаря расширению своих прав в 1975 году Европарламент мог отныне путём голосования утверждать или отклонять бюджет.

Много нареканий вызывала практика назначения депутатов и ЕП национальными парламентами. Поэтому было принято решение о проведении прямых выборов. В сентябре 1976 года Совет принял Акт «Об избрании Европейской парламентской ассамблеи всеобщими прямыми выборами». Он ввёл лишь небольшое число правил, отдав остальное на усмотрение государств-членов. До выработки универсальных правил проведения выборов страны-члены должны были проводить их на основе своего национального законодательства. Требование Сообщества касалось лишь сроков проведения выборов. Подобная расплывчатость формулировок объяснялась, в первую очередь, позицией Великобритании, которая последовательно отстаивала свою мажоритарную избирательную систему, в то время как в других странах Сообщества действовала пропорциональная. Помимо этого расхождения были и в нюансах пропорциональной системы разных государств. В частности, в принципах формирования избирательных округов, возрастных цензах, предвыборных залогах и т.д.

Акт установил число представителей, избираемых от каждого государства, всего 518 депутатов (впоследствии их число было расширено до 626). Срок полномочий составлял 5 лет. Избранные депутаты не могли совмещать должности в правительствах своих стран, но имели право входить в национальные парламента.

Впервые выборы на основе прямого, всеобщего и тайного голосования состоялись 10 июня 1979 года. Тем самым институты ЕЭС как бы усиливали свою связь с народами стран-участников.

Определённые изменения, касающиеся вопросов национального представительства, вносились по мере необходимости, в связи с расширением стран-участниц Европейского сообщества. В частности, в начале 1980-х годов после присоединения к Европейскому сообществу Испании и Португалии, появилась норма о том, что число членов Европейского парламента не должно превышать 732 депутатов.

Представительство было не равным по численности от каждой из стран Европейского сообщества. Механизм распределения мест в парламент зависел от численности населения страны – в среднем один депутат от приблизительно 622 тыс. жителей. Однако на практике пропорции были иными. Учитывая незначительное количество населения Люксембурга, в его случае один депутат избирается от 62 тыс. жителей, а в ФРГ – от 755 тыс. Подобные диспропорции касались и других малых стран Сообщества. Объяснялось это стремлением придать им больший вес при принятии решений внутри интеграционного блока.

В связи с этим наибольшие квоты изначально получили крупные страны, такие как Германия, Франция, Италия. В дальнейшем подобный подход сохранился, в начале 1980-х годов упомянутая тройка стран, а также Великобритания имели по 81 представителю. Наименьшее количество было у Люксембурга – 6 депутатов, но в сумме блок Бенилюкс обладал 55 депутатскими местами. Достаточно крупное представительство в то время получила Испания – 60 мест<sup>4</sup>.

## 2. Единый Европейский акт

В результате вступления в силу Единого Европейского акта (ЕЕА 1987 г.) Европейскому парламенту было предоставлено больше полномочий.

<sup>4</sup> Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/901771691> (дата обращения: 11.03.2021).

В ЕЕА была изменена формулировка договора ЕЭС: слова «после консультаций с Ассамблеей» заменялись словами «в сотрудничестве с Европейским парламентом» (статья 6) [3, с. 15].

Старый механизм принятия решений теперь усложнился. Совет, принимая решения квалифицированным большинством, по предложению Комиссии и после получения заключения ЕП (а не консультации, как прежде) вырабатывает общую позицию. В изменённой ЕЕА статье 149 Договора о ЕЭС раскрывался механизм подобного сотрудничества. Совет вырабатывал общую позицию после предложения от Европейской комиссии и получения заключения от Европейского парламента. Общая позиция Совета сообщалась Европейскому парламенту вместе с доводами Комиссии и Совета. На рассмотрение общей позиции ЕП отводилось 3 месяца, отсутствие заключения считалось одобрением по умолчанию. В течение данного периода ЕП обладал правом вносить поправки в данный документ или отвергнуть его. Но на это решение требовалось достижение абсолютного большинства голосов членов ЕП, что снижало эффективность данного механизма. Даже в случае отрицательного решения по вопросу общей позиции, Европейский совет всё равно обладал возможностью принять её, но для этого требовалось уже единогласие его членов.

Сложно говорить об эффективности подобного механизма принятия решений. Во-первых, усложнилась сама процедура, проволочки с передачей проектов из органа в орган затягивали процесс во времени. Во-вторых, новшества вводились под лозунгом расширения прав парламента, но это лишь на первый взгляд. В реальности у ЕП в этом механизме осталась прежняя, хоть и процедурно усложнённая совещательная функция, позволяющая обязать Совет принимать решения единогласно. Однако на заре существования Европейского сообщества принцип единогласия Совета и так был обязательным по всем существенным вопросам. Таким образом, Европейский парламент, получив новые полномочия, лишь создал механизм поддержания прежнего принципа единогласия, только в скрытой форме.

Среди новых полномочий Европарламента в ЕЕА появляется процедура, касающаяся его участия в консультациях при изменении Советом положений, касающихся устава Европейского суда.

В 1980-е годы европарламентарии выступили с рядом инициатив, оформленных в непринятый Договор о Европейском союзе 1984 года. Их предложения сводились к усилению контроля со стороны ЕП над Европейской комиссией. В частности, право назначать и отправлять в отставку отдельных её представителей. Однако на тот момент времени эти предложения не были реализованы. М.В. Стрежнева отмечает: «Несмотря на усилия европарламентариев, в 80-х гг. им так и не удалось привлечь на свою сторону последовательную массовую общественную поддержку» [8].

В 1987 году депутаты ЕП получили право контролировать процесс расширения ЕЭС, заключать или отклонять договоры о принятии в Сообщество других государств в качестве его ассоциативных членов. Процедура приёма новых членов в Европейское сообщество требовала единогласного решения Совета и одобрения абсолютным большинством членов ЕП (статья 8 ЕЕА) [3, с. 17].

### 3. Договор о Европейском союзе

После вступления в силу в 1993 году Договора о Европейском союзе (ДЕС), входящего в пакет Маастрихтских соглашений, Европейский парламент получил более широкие нормотворческие полномочия и мог при определённых условиях отклонять проекты, предлагаемые Советом ЕС. Принимал Европейский парламент консультативное участие и в вопросах, относящихся к изменению действующих Договоров ЕС.

После введения ДЕС Европарламенту была предоставлена значимая компетенция: право осуществления парламентского расследования в случае подозрения в злоупотреблениях или при нарушении полномочий.

Основной функцией ЕП осталась консультативная. Его согласие требовалось по большинству вопросов, решаемых Советом. В частности, решений, касающихся мер, необходимых для поэтапного введения элементов единого рынка в рамках Евросоюза, перехода к экономическому и валютному союзу и др.

Согласно статье 189 Договора о ЕЭС, изменённой ДЕС [3, с. 119], ЕП, действуя совместно с Советом и Комиссией, принимал регламенты, директивы и решения, давал рекомендации и заключения.

Также ЕП участвовал в процедуре выработки Советом «согласованной позиции». В случае не утверждения Советом поправок Европейского парламента в «согласованную позицию», должен был быть создан Примирительный комитет, половину состава которого составляли члены ЕП. В случае отсутствия согласия Европейский парламента мог отклонить предлагаемый акт абсолютным большинством голов, что делало его юридически ничтожным.

Европейский парламента участвовал в формировании ряда органов Евросоюза. С этого момента назначение состава Европейской комиссии стало осуществляться лишь с согласия парламентариев. Кроме того, после обязательных консультаций с ЕП Совет формировал состав Палаты аудиторов.

Европейский парламента играл значимую роль при осуществлении сотрудничества в целях содействия развитию (формулировка раздела XVII ДЕС). В частности, предусматривалось участие Европейского парламента в разработке предложений о проведении прямых всеобщих выборов как единой процедуре для всех государств-членов (изменённая статья 137 Договора о ЕЭС) [3, с. 105]. Также ЕП участвовал в процессе принятия актов интеграционного объединения, давая своё согласие или представляя рекомендационные заключения.

Согласно статье D ДЕС [3, с. 50], Европейский совет теперь был обязан предоставлять Европейскому парламента доклад о каждом своём заседании и ежегодный письменный доклад о прогрессе, достигнутом Евросоюзом.

Как и прежде, Европейский парламента принимал участие в разрешении проблем, касающихся нарушений обязательств стран-членов по достигнутым соглашениям в отношении свободного перемещения и проживания физических лиц. При разрешении данных споров Советом требовалось согласие ЕП. Статья 8d предусматривала право каждого гражданина ЕС обращаться в Европейский парламента и к Омбудсмену в случае нарушения прав, гарантированных ДЕС.

ДЕС была заменена статья 175 Договора ЕЭС, которая предусматривала иски в Суд государств-членов и структур ЕС в случае бездействия ключевых институтов Евросоюза, в том числе и ЕП. Однако данная процедура являлась крайней мерой, в случае, если Европейский парламента в 2-месячный срок не дал соответствующих разъяснений по выявленным нарушениям. Новая редакция статьи 176 [3, с. 114] налагала обязательство на институты ЕС выполнять решения Суда.

В заменённой 206 статье [3, с. 128] Договора ЕЭС ДЕС предоставляет право Европейскому парламента давать разрешение на исполнение бюджета ЕС. Европарламент мог участвовать в процедуре проверки счетов и финансовых деклараций, а также рассматривал ежегодный доклад Палаты аудиторов. ЕП имел право затребовать объяснения Европейской комиссии по вопросам произведённых расходов и работы системы финансового контроля. Комиссия была обязана предоставлять ЕП любую затребованную финансовую информацию.

В сфере общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) Европейский парламента должен был регулярно информироваться Председательствующим в Евросоюзе государством и Комиссией о развитии данной сферы. Никаких иных особых прав ЕП в этой области ДЕС не предусматривал. Деятельность ЕП в сфере ОВПБ осуществлялась на общих положениях, касающихся других сфер сотрудничества.

Консультации с ЕП имели место и в рамках другой новой сферы сотрудничества – «в области правосудия и внутренних дел». Европейский парламента не только получал информацию о развитии дискуссий по данной проблематике, но и имел право обратиться в Совет с вопросом или дать ему рекомендации.

Декларация «о роли национальных парламента в Европейском союзе», вошедшая в пакет Маастрихтских соглашений наравне с ДЕС, предусматривала развитие обмена информацией между национальными парламентами и ЕП. Предлагались встречи по мере необходимости в формате Конференции парламента (или «выездных сессий»). Предполагалось, что поднимаемые вопросы должны затрагивать «главные характерные черты Европейского союза, не затрагивая полномочий Европейского парламента и прав национальных парламента» («Декларация о конференции парламента») [3, с. 239].

#### 4. Амстердамский договор

Договор о Европейском союзе во многом оказался набором деклараций о перспективах развития [5]. Главной его задачей было юридическое закрепление создания новой международной организации – Европейского союза. В связи с аморфностью ряда положений ДЕС он неоднократно подвергался критике и сразу после его вступления в силу началась работа конкретизации его норм. Эту задачу был призван выполнить Амстердамский договор. Ряд изменённых положений касались Европейского парламента.

В статье 137 Договора о ЕЭС Амстердамский договор ввёл уточнение, касающиеся членов ЕП. Их число не должно было теперь превышать 700. Статья 6 Амстердамского договора подтвердила механизм формирования ЕП путём прямого всеобщего голосования и срок полномочий – 5 лет<sup>5</sup>. В данной статье содержались пропорции национального представительства. Наибольшее число мест получила Германия – 99; по 87 – Франция, Италия и Великобритания; наименьшее – Люксембург – 6.

За Европарламентом оставили право формулирования единой процедуры прямых всеобщих выборов, но ввели уточнение, что ЕП вырабатывает устав и определяет общие условия выполнения его членами своих депутатских обязанностей. Была скорректирована процедура принятия решений Советом с участием ЕП [7]. В частности, теперь предусматривалось в случае разногласий создавать Согласительный комитет (вместо Примирительного в ДЕС). Амстердамский договор закрепил три основные процедуры: консультации, совместное принятие решений, согласие<sup>6</sup>.

В новой редакции статьи 173 Договора ЕЭС было упомянуто, что Европейский парламент может подавать иски в Суд с целью защиты своих прерогатив<sup>7</sup>.

Положениями Амстердамского договора был усилен финансовый контроль со стороны ЕП. В частности, Счётная палата была обязана предоставлять ЕП декларацию, подтверждающую правильность ведения счетов и законность ведения финансовых операций.

В Договоре о ЕЭС была добавлена новая статья 191a<sup>8</sup>. Она предусматривала право каждого гражданина ЕС, любого юридического лица, зарегистрированного на его территории, требовать права доступа к документам ЕП.

#### 5. Договор Ниццы

Следующим важным документом Евросоюза стал Договор Ниццы (2001 г.). Он завершил подготовительный этап к грандиозному расширению Евросоюза сразу на 10 новых государств. Значительное изменение числа членов ЕС с 15 до 25 не могло не отразиться в будущем на перераспределении влияния стран-участниц в наднациональных институтах Союза. Европейский парламент не стал исключением. Ряд новых положений напрямую касались его полномочий и деятельности, хотя и в меньшей степени, по сравнению с другими ключевыми органами ЕС.

Договор Ниццы установил новый лимит членов Европейского парламента – 732 депутата. При этом число представителей, избираемых в каждом из государств-членов, не изменилось.

В Договоре Ниццы появляется упоминание об участии Европейского парламента в инструменте продвинутого сотрудничества (впервые термин появляется в рамках Амстердамского договора) отдельных стран-членов ЕС (статья 11 Договора Ниццы<sup>9</sup>). Однако, как и в большинстве сфер, это участие было консультативным, за редким исключением, когда требовалось согласие ЕП. В Договоре Ниццы появляются ссылки на борьбу Европейского союза с дискриминацией в любой её форме и процедурном участии ЕП в решении возникающих подобных проблем.

<sup>5</sup> Документы Европейского Союза. Т. V. Амстердамский договор / отв. ред. Ю.А. Борко. – М.: Международная издательская группа «Право», 1994. – 191 с.

<sup>6</sup> Европейский Союз: справочник-путеводитель / под ред. О.В. Буториной (отв. ред.), Ю.А. Борко, И.Д. Иванова. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: ИД «Деловая литература», 2003. – 288 с. – С. 26.

<sup>7</sup> Документы Европейского Союза. Т. V. Амстердамский договор / отв. ред. Ю.А. Борко. – М.: Международная издательская группа «Право», 1994. – 191 с.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Право Европейского Союза. Договор, учреждающий Европейское Сообщество (в ред. Ниццкого договора) [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.eulaw.ru/treaties/teuratom\\_edit](https://www.eulaw.ru/treaties/teuratom_edit) (дата обращения: 11.03.2021).

В целом Договор Ниццы внёс минимальные изменения, касающиеся института Европейского парламента. Ключевые процедуры принятия решений и вовсе пересмотрены не были. Достаточно жёстко в отношении данного Договора написал ведущий научный сотрудник Института Европы РАН Ю.А. Борко: «Вместо фундаментальной реформы институтов и процедур принятия решений участники саммита договорились лишь о новом распределении количества голосов в Совете ЕС и количества депутатов в Европейском парламенте, с учётом представительства в них 12 новых членов» [2, с. 129].

## 6. Лиссабонский договор

После провала Европейской конституции страны ЕС выработали компромиссный Лиссабонский договор. Излишне амбициозные новшества, вроде введения поста министра иностранных дел ЕС не вошли в новый документ, но ряд изменений коснулся института Европейского парламента.

В разделе II Лиссабонского договора содержатся положения о демократических принципах в деятельности ЕС. Определённое место в этом разделе отведено институту Европейского парламента. В частности, в статье 10 отмечается: «Функционирование Союза основано на представительной демократии» и «Граждане непосредственно представлены на уровне Союза в Европейском парламенте»<sup>10</sup>. Также были предусмотрены процедуры сотрудничества национальных парламента с Европейским парламентом. В договоре были прописаны ключевые функции ЕП, в частности: «Европейский парламента совместно с Советом осуществляет законодательную и бюджетную функции. Он осуществляет функцию политического контроля и консультативную функцию» (статья 14). В статье 16 содержится упоминание о том, что «Совет совместно с Европейским парламентом осуществляет *законодательную* (курсив мой – Р.Л.) и бюджетную функции»<sup>11</sup>.

Лиссабонский договор ввёл лимиты национального представительства в Европейском парламенте [7]. В частности, указывается, что минимальное представительство страны составляет 6 депутатов, а максимальное – 96 (статья 14)<sup>7</sup>. Подтверждалось, что члены ЕП должны избираться прямым, свободным, тайным голосованием сроком на 5 лет.

Число парламентариев ЕП увеличилось до 750, изменилась формулировка, указывающая дополнительно председателя. Таким образом, формально число членов Европарламента не должно превышать 751. Появилось упоминание о новой структуре ЕП. Помимо председателя Европейский парламента выбирал дополнительно своё Бюро. В функции Европейского парламента вошло участие в обсуждении договоров с государствами-нечленами Европейского союза, институциональных актов, выдвижение политической инициативы. Председатель Европейского совета был теперь обязан предоставлять Европейскому парламенту доклад по итогам каждого заседания Совета. Подобная норма была и раньше, в Лиссабонском договоре лишь уточнялось, что предоставление доклада – обязанность именно Председателя. Европейский парламента по Договору большинством голосов одобряет назначение ключевых должностных лиц Евросоюза – Председателя Европейской комиссии, Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности и остальных членов Комиссии (статья 17 Лиссабонского договора).

Статья 7 Лиссабонского договора предоставила Европейскому парламенту участвовать в процедуре принятия решения относительно нарушения одним из государств-членов ЕС ценностей, декларированных Договором. Европейскому совету для принятия подобного решения требуется одобрение Европейского парламента.

## Заключение

Таким образом, на настоящий момент институту Европейского парламента почти 70 лет. За свою историю он прошёл ряд этапов. На первый этап приходится время 1950–1960-х годов. В этот период

<sup>10</sup> Право Европейского Союза. Лиссабонский договор [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.eulaw.ru/treaties/lisbon> (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>11</sup> Право Европейского Союза. Лиссабонский договор [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.eulaw.ru/treaties/lisbon> (дата обращения: 11.03.2021).

происходит институциональное становление Европейской Ассамблеи. Первоначально данных структур было три, по числу Европейских сообществ. Так продолжалось до вступления в силу Договора о слиянии, в результате чего осталась одна Европейская Ассамблея, впоследствии переименованная в Европейский парламент. Полномочия Европарламента в данный период весьма ограничены и сводились к контролю и консультациям. Реальные рычаги воздействия на политику Европейских сообществ в это время у ЕП отсутствовали.

Второй этап охватывает 1970–1980-е годы. В Западной Европе завершается экономическое чудо послевоенного времени, регион переходит в стадию кризиса, вызванного «нефтяным шоком». В этих условиях процесс западноевропейской интеграции затормозился, страны стали прибегать к мерам скрытого протекционизма. Экономические трудности привели к переводу Европейского сообщества на самофинансирование, что вылилось в бюджетный кризис. Под влиянием данных событий Европарламент получает важные полномочия в сфере финансового контроля за деятельностью наднациональных институтов Европейского сообщества, а также участвует в утверждении бюджета данной организации. Значимым изменением этого периода стало введение института прямых выборов при формировании ЕП, взамен применявшейся прежде практики назначения делегатов национальными парламентами.

Третий этап развития Европейского парламента охватывает 80-е годы XX века – начало XXI века. В начале данного периода в Европейском сообществе активизируются дискуссии по углублению западноевропейской интеграции и переходе на новую стадию – создание Европейского союза. Документом, официально утвердившим данный курс, стал Единый Европейский акт. Ряд его полномочий касался ЕП. В частности, появилась новая формулировка, предполагающая не только консультации, но и сотрудничество. Был разработан механизм принятий решений, в котором за ЕП утверждалась возможность влияния на вырабатываемую Советом общую позицию. Курс на переход к Евросоюзу был завершён принятием пакета Маастрихтских соглашений, основным документом которых стал Договор о Европейском союзе. Согласно ДЕС, ведущей функцией ЕП, как и прежде, оставался контроль, но его механизмы были усилены как над Советом, так и над Комиссией – ключевыми органами Евросоюза. Линия на постепенное расширение полномочий ЕП продолжилась в Амстердамском договоре и договоре Ниццы, но значимых прорывов в этом направлении не произошло.

Четвёртый этап развития института Европейского парламента, продолжающийся по настоящее время, условно можно отсчитывать от начала работы над проектом Конституции для Европы [6]. И хотя данный документ не вступил в силу, а идея «Соединённых Штатов Европы» не состоялась, тем не менее, ряд положений отвергнутого проекта вошёл в Лиссабонский договор. Ключевым нововведением, касающимся Европарламента, стала новая трактовка основных функций данного института. В прежних документах ЕС говорилось о контрольной и бюджетной функциях ЕП. В Лиссабонском договоре появляется упоминание о законодательной функции, правда, косвенно через Совет и совместно с ним.

В целом можно утверждать, что с 50-х годов XX века сохраняется устойчивая тенденция к постепенному расширению полномочий ЕП. В то же время остаётся подход, при котором законодательный процесс тщательно защищался от реального воздействия со стороны Европейского парламента. Определённые шаги в этом направлении делались, но всё-таки ЕП, как и прежде, остаётся главным образом совещательным органом с некоторыми контрольными функциями.

### Список литературы

1. *Бартенев С.А., Энтин М.Л.* Особенности закрепления компетенции европейского союза в учредительных договорах // *Право и государство*. – 2008. – № 2 (7). – С. 9–14.
2. *Борко Ю.А.* От европейской идеи – к единой Европе. – М.: ИД «Деловая литература», 2003. – 464 с.
3. *Документы Европейского Союза. Т. II. Единый Европейский акт. Договор о Европейском союзе* / отв. ред. Ю.А. Борко. – М.: Международная издательская группа «Право», 1994. – 245 с.
4. *Европа: вчера, сегодня, завтра* / отв. ред. Н.П. Шмелёв. – М.: Экономика, 2002. – 823 с.
5. *Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития* / под ред. Ю.А. Борко и О.В. Буториной. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – 472 с.
6. *Лобанов Р.О.* Вопросы внешней политики, безопасности и обороны начала XXI века в документах Европейского союза // *Наука и образование: актуальные вопросы, достижения и инновации: материалы*

Международной научно-практической конференции (г. Ростов-на-Дону, 28 июня 2018 г.). – М.: изд. ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте». – С. 235–247.

7. *Мещерякова О.М.* Суверенитет государств – членов Европейского союза и Лиссабонский договор // Вестник российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2008. – № 2. – С. 87–93.

8. *Стрежнева М.В., Руденкова Д.Э.* Европейский союз: архитектура внешней политики. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. – 135 с.

### References

1. *Bartenev S.A., Entin M.L.* Osobennosti zakrepleniya kompetencii evropejskogo soyuza v uchreditel'nyh dogovorah // Pravo i gosudarstvo. – 2008. – № 2 (7). – S. 9–14.

2. *Borko Yu.A.* Ot evropejskoj idei – k edinoj Evrope. – М.: ID «Delovaya literatura», 2003. – 464 s.

3. Dokumenty Evropejskogo Soyuz. T. II. Edinyj Evropejskij akt. Dogovor o Evropejskom soyuze / otv. red. Yu.A. Borko. – М.: Mezhdunarodnaya izdatel'skaya gruppa «Pravo», 1994. – 245 s.

4. Evropa: vchera, segodnya, zavtra / otv. red. N.P. Shmelyov. – М.: Ekonomika, 2002. – 823 s.

5. Evropejskij Soyuz na poroge XXI veka: vybor strategii razvitiya / pod red. Yu.A. Borko i O.V. Butorinoj. – М.: Editorial URSS, 2001. – 472 s.

6. *Lobanov R.O.* Voprosy vneshnej politiki, bezopasnosti i oborony nachala XXI veka v dokumentah Evropejskogo soyuza // Nauka i obrazovanie: aktual'nye voprosy, dostizheniya i innovacii: materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (g. Rostov-na-Donu, 28 iyunya 2018 g.). – М.: изд. ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте». – С. 235–247.

7. *Meshcheryakova O.M.* Cuverenitet gosudarstv – chlenov Evropejskogo soyuza i Lissabonskij dogovor // Vestnik rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki. – 2008. – № 2. – S. 87–93.

8. *Strezhneva M.V., Rudenkova D.E.* Evropejskij soyuz: arhitektura vneshnej politiki. – М.: IMEMO RAN, 2016. – 135 с.