

ПРАВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

УДК 341.2(4)
ББК 67.910.11(4)

Е. М. ЯКИМОВА
*кандидат юридических наук, доцент,
Байкальский государственный университет экономики и права*

ВЛИЯНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА*

Анализируются актуальные проблемы функционирования национальных парламентов государств-членов Европейского союза в контексте европейской интеграции. Делается попытка выявить влияние европейской интеграции на национальные парламенты, а также национальной системы органов государственной власти на становление и функционирование системы Европейского союза.

Ключевые слова: Европейский союз; парламент; парламентский контроль.

E. M. YAKIMOVA
*PhD in Law, Associate Professor,
Baikal State University of Economics and Law*

INFLUENCE OF EUROPEAN INTEGRATION ON FUNCTIONING OF NATIONAL PARLIAMENTS OF MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

The article analyses some aspects of current problems of functioning of national parliaments of member states of the European Union within the context of European integration. The author makes an attempt to reveal the influence of European integration on national parliaments, and also the influence of the national system of state authorities on the development and functioning of the system of European Union.

Keywords: European Union; parliament; parliamentary control.

В современных условиях Европейский союз, несмотря на экономический кризис во многих его странах и сложности в координации действий государств-членов Европейского союза, является примером эффективного взаимодействия группы государств. Пристальное внимание к процессам, связанным с европейской интеграцией, обусловлено интересом к созданному образованию, соединяющему в себе черты международной организации, конфедеративного государственного образования, а также обладающее некоторыми чертами федерации.

Россия не входит в Европейский союз, однако наше сотрудничество во многих сферах, включая политическую, экономическую, гуманитарную, а также динамичная интеграция России в мировое экономическое пространство способствуют усилению интереса к изучению права Европейского союза, функционированию его институтов. Помимо этого, практика существования Европейского союза может подсказать основные направления реформирования СНГ, эффективная деятельность которого на сегодняшний день вызывает множество вопросов.

* Работа выполнена при финансовой поддержке проекта «Реализация норм международного «мягкого права» в правовой системе Российской Федерации», проводимого в ходе реализации федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. (соглашение № 14.132.21.1063; номер регистрации в ФГНУ ЦИТИС 01201276876).

Взаимодействие государств-членов Европейского союза первоначально было связано, прежде всего, с реализацией идеи создания общего рынка товаров, услуг, людей и капиталов. В дальнейшем сотрудничество перешагнуло данные рамки, и интеграционные процессы начали влиять и на политическую сферу, что во многом повлияло не только на перераспределение компетенции между Европейским союзом и национальными государствами, но и на функции и степень влияния государственных институтов внутри самих европейских государств.

Европейский союз не мог быть создан без политической воли европейских государств. В обсуждении всех аспектов интеграции принимали участие представители всех органов государственной власти, а также иные заинтересованные лица, но все же окончательное решение всегда оставалось за главами государств, а не за парламентами стран.

Сложившийся в результате долгих дебатов и апробации временем порядок формирования системы органов Европейского союза отвел парламентам национальных государств не столь значительную роль, хотя стоит отметить, что Протокол № 1 к Договору о Европейском союзе носит название «О роли национальных парламентов в Европейском Союзе».

Центром принятия основных политических решений и главным законодательным органом сообщества является Совет Европейского союза, состоящий из министров правительств государств-членов союза. При этом контроль национальных парламентов за членами Совета весьма ограничен. Кроме того, если первоначально Европарламент (Европейская парламентская ассамблея) формировался за счет депутатов национальных парламентов, делегированных специально для этих целей, то с 1979 г. депутаты стали избираться прямым, тайным голосованием в странах-участницах Европейского союза. Указанные процессы постепенно привели к снижению роли национальных парламентов в принятии решений в рамках Евросоюза, что не могло не волновать как самих депутатов законодательных органов стран-членов Европейского союза, так и идеологов европейской интеграции.

Стремление к более активному привлечению национальных парламентов к общеев-

ропейским делам отразилось на содержании Маастрихского и Амстердамского договоров и приложениях к ним. Как итог сложилась определенная система взаимоотношений между Европейским союзом и национальными государственными институтами. В частности, интеграционные процессы привели к пониманию необходимости переосмысления роли национальных парламентов в создании единого европейского пространства. Представляется возможным говорить о взаимовлиянии указанных институтов, поскольку интеграционные процессы привели, с одной стороны, к некоторой трансформации структуры национальных парламентов и их полномочий, а с другой — к появлению на наднациональном уровне институтов, присущих изначально национальным государственным системам.

В частности, под влиянием интеграционных процессов подверглась определенному изменению структура парламентов стран-участниц Европейского союза. Так, в структуре большинства европейских парламентов появились специальные комитеты по делам Евросоюза. Подобные комитеты существуют в парламенте Германии, Ирландии, в Великобритании (причем и в Палате представителей, и в Палате лордов), Дании, Венгрии и др.

Большое значение для усиления взаимодействия единых европейских институтов имела Декларация о роли национальных парламентов в Европейском союзе, которая была принята к Маастрихскому договору 1992 г. Анализ текста указанной декларации позволяет сделать вывод, что взаимодействие Европейского союза и национальных парламентов происходит по двум основным направлениям: информационному и связанному с деятельностью Европейского союза специализированных органов по коммуни-тарным делам национальных парламентов государств-участников Евросоюза.

Конституция Европейского союза 2004 г., наряду с расширением полномочий Европарламента, содержит положения, устанавливающие более тесное взаимодействие органов Европейского союза и национальных парламентов. Так, Конституцией Европейского союза установлено, что национальным парламентам вверяется контроль за пропорциональностью и солидарностью. «Чрезвычайно

существенным становится признаваемое за ними право на получение информации о деятельности и планах институтов Европейского союза, причем не только в законодательной области. Национальные парламенты получили право вето на пересмотр Конституции единогласными решениями Европейского совета. Они подключаются к осуществлению контроля за функционированием пространства свободы, безопасности и законности, за работой Европола и Евроюста» [1, с. 139].

Кроме того, национальные парламенты большинства стран Европейского союза вносят вклад в легитимацию Конституционного договора: в большинстве стран Конституцию Европейского союза ратифицировали именно национальные парламенты.

Иными словами, создание Европейского союза достаточно сильно повлияло на функционирование института парламентаризма в государствах-членах Евросоюза. После того как члены Европарламента стали избираться непосредственно населением, роль национальных парламентов значительно снизилась. Вместе с тем постепенно происходит осознание того, что сотрудничество национальных парламентов и единых структур Европейского союза должно усиливаться, кроме того, подобная концепция получила воплощение в процессе реформирования Евросоюза.

Необходимо отметить, что национальные парламенты также оказывают влияние на процессы становления и развития различных институтов Европейского союза. С большой долей уверенности можно говорить о том, что при создании системы институтов Европейских сообществ учитывалась и практика функционирования системы органов государственной власти в национальных государствах. Принцип разделения властей в полной мере по вполне объективным причинам не был использован при создании системы органов Европейского союза, но все же оказал влияние на процесс ее формирования.

Изначально Европарламент обладал только рядом контрольных полномочий. В дальнейшем полномочия парламента были расширены за счет некоторых законодательных, бюджетных, контрольных, внешнеполитических полномочий. На наш взгляд, расширение полномочий Европарламента было связано именно с опытом парламентаризма в европейских странах. Представляется,

что впоследствии функции Европарламента в системе институтов Европейского союза будут практически полностью совпадать с функциями национальных парламентов. Об этом свидетельствует анализ тенденций расширения полномочий парламента Европейского союза.

Рассмотрим указанные доводы на примере контрольных полномочий Европарламента.

Договор о Европейском обществе угля и стали наделял Ассамблею (парламент) Европейского объединения угля и стали достаточно ограниченными полномочиями. В современных условиях депутаты парламента вправе направлять устные и письменные вопросы, еженедельно проводится час вопросов и ответов (аналог «правительственному часу» в национальных парламентах).

Далее, ст. 193 Договора, учреждающего Европейское сообщество, закрепляет за Европарламентом право в порядке выполнения своих обязанностей по запросу четвертой части своих членов учредить временный Комитет по расследованию, без ущерба полномочиям, которыми наделены, согласно Договору, другие институты и органы, для рассмотрения предполагаемых нарушений или плохого применения права Сообщества, за исключением случаев, где обнаруженные факты, будучи проверенными до суда, все же остаются объектом судебного разбирательства¹.

Отметим, что согласно ст. 17 Договора о Европейском союзе Европейский парламент может выражать Комиссии Европейского союза недоверие. Если принимается вотум недоверия, то члены Комиссии обязаны коллективно уйти в отставку со своих должностей, а Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности обязан уйти в отставку с должности, которую он занимает в рамках Комиссии Европейского союза².

Очень остро стоит вопрос о контрольных полномочиях как самого Европарламента, так и национальных парламентов в отношении решений, принимаемых Советом министров

¹ Договор о Европейском Союзе (подписан в г. Маастрихте 7 февр. 1992 г.).

² Договор, учреждающий Европейское сообщество (подписан в г. Риме 25 марта 1957 г.).

Европейского союза. Сложность данного контроля заключается в том, что законы Европейского союза обладают свойством прямого действия, что «порождает так называемый «демократический дефицит» Европейского союза, поскольку ни напрямую избираемый Европарламент, ни национальные парламенты государств-членов не в состоянии эффективно контролировать правительственную политику» [1, с. 102].

Обобщив рассмотренные положения, можно прийти к выводу о том, что в процессе европейской интеграции активно применялись принципы построения национальной системы органов государственной власти. Кроме того, функционирование Европейского союза обусловило изменение национальных парламентских структур в связи с необходимостью активного взаимодействия самого Евросоюза и его государств-членов.

Список использованной литературы

1. Мухаева Н. Р. Право Европейского Союза : учеб. пособие / Н. Р. Мухаева. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2006. — 159 с.

References

1. Mukhaeva N. R. Pravo Evropeiskogo Soyuza : ucheb. posobie / N. R. Mukhaeva. — M. : YuNITI-DANA, 2006. — 159 s.

Информация об авторе

Якимова Екатерина Михайловна — кандидат юридических наук, доцент, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: yakimova_katerin@mail.ru.

Author

Yakimova Ekaterina Mikhailovna — PhD in Law, Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University of Economics and Law, 11, Lenin Street, Irkutsk, 664003, e-mail: yakimova_katerin@mail.ru.