

## Раздел III. Актуальные проблемы права

Ю.А. Клочкова

### ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Институты являются основанием системы управления Европейского союза (ЕС); с правовой точки зрения они выделяются как характером и объемом ответственности, так и своими полномочиями. В соответствии со ст. 7 Договора, учреждающего Европейское сообщество, «задачи, возлагаемые на Сообщество, выполняются следующими институтами: Европейским парламентом, Советом, Комиссией, Судом Европейских сообществ и Счетной палатой» [1]. Несмотря на это, в соответствии со ст. 3 Договора о Европейском союзе в нем действует единая институциональная структура, свои нормотворческие функции институты реализуют по-разному в рамках Европейских сообществ и в рамках ЕС. Кроме того, определенную роль в деятельности ЕС играет Европейский совет, который не входит в число институтов Европейских сообществ в соответствии со ст. 7 Договора, учреждающего Европейское сообщество. В связи с этим интерес представляет анализ положений, закреплённых Договором, учреждающим Европейское сообщество; кроме того, именно на области Европейского сообщества распространяется юрисдикция Суда Европейских сообществ (ст. 46 Договора о Европейском союзе).

Актуальность проблемы реализации принципа разделения властей в ЕС заключается в том, что Европейский Союз на сегодняшний день включает в себя 25 государств, неоднородных в экономическом, политическом и правовом развитии. Естественно, что Союз сталкивается с проблемой эффективного управления и, как следствие, с проблемой распределения полномочий и предметов ведения как между государствами-членами и ЕС, так и между институтами ЕС. За последние 50 лет с момента европейской интеграции возникли многочисленные теории о том, каким образом должны быть распределены компетенции между государствами-членами и институтами ЕС. Огромную роль в решении данной проблемы сыграла теория федерализма. Понятие федерализма и принципов федерализма юридически не определено, тем не менее, в его основе лежит разделение власти между различными уровнями управления. Особенностью ЕС является передача Европейским сообществам компетенции государствами-членами путем изменения содержания договоров в рамках стандартных международно-правовых процедур (ст. 236 Договора, учреждающего Европейское экономическое сообщество, в настоящее время ст. 48 Договора о Европейском союзе). С момента основания ЕС функционирует на основе соглашений между государствами-членами. При этом в силу особенностей истории формирования Союза в его основе лежит несколько учредительных договоров: Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 г., Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г., Договор об учреждении Европейского сообщества 1957 г., Договор о Европейском Союзе 1992 г, Амстердамский договор 1997 г. и Ниццкий договор 2001 г.

Таким образом, правовую основу ЕС составляют международные договоры, и именно они являются основой наделения ЕС компетенциями, т. е. государства-члены сами решают, расширить или нет круг полномочий организации и на какие именно области. С другой стороны, Европейские сообщества функционируют в пределах компетенции и целей, устанавливаемых учредительными договорами. В соответствии со ст. 7 Договора, учреждающего Европейское сообщество, «каждый институт действует в пределах полномочий, которыми он наделяется в соответствии с настоящим Договором», а также ст. 5 Договора, учреждающего Европейское сообщество: «Сообщество действует в пределах своих полномочий, определяемых настоящим Договором и поставленными перед ним здесь целями». Ст. 5 Договора, учреждающего Европейское сообщество, также закрепляет принцип пропорциональности, что «любые действия Сообщества не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора». Данные положения учредительных договоров дали основания считать, что Сообщество и ЕС основаны на принципе ограниченных полномочий, т. е. Сообщество, ЕС и его институты не обладают самостоятельными полномочиями, а предоставленные им полномочия государствами-учредителями ограничены рамками Договоров. Государства – члены ЕС по-прежнему сохраняют за собой право принимать и изменять конституционные нормы, регулирующие деятельность ЕС посредством многочисленных соглашений, в частности Амстердамского договора и Ниццкого договора; кроме того, государства продолжают нести ответственность в вопросах, находящихся вне сферы деятельности ЕС, а также в области внешней политики. Несмотря на это, в ЕС сформировалась власть, которая принимает решения, разрабатывает законодательство, обязывающее не только государства-члены, но и субъектов внутригосударственного права, формирует бюджет и расходует средства (ст. 249 Договора, учреждающего Европейское сообщество). Заключение очередного договора приводило не только к расширению компетенции Сообщества, но и к изменению институциональной структуры Сообщества, которое выражалось в усилении или, напротив, в уменьшении полномочий того или иного института. Естественно, что при формировании институтов возникал вопрос о реализации принципа разделения властей и соответственно о распределении полномочий между ними.

Европейские сообщества представляют собой международные организации со специфическими только для них чертами, функционирующими на основе ограниченных компетенций, объем которых зависит от воли государств-членов. Таким образом, ЕС не обладает универсальной компетенцией, характерной для государств. В связи с этим говорить о классическом принципе разделения властей в ЕС не целесообразно, но, на наш взгляд, это делать необходимо, так как всегда существует угроза концентрации власти в одних руках, что может нарушить баланс интересов. Традиционно функции государственной власти подразделяются на законодательные, исполнительные и судебные. Данная триада в классическом для государств смысле в ЕС отсутствует, поскольку институты ЕС совмещают в себе элементы различных ветвей власти: Совет как законодательный орган с исполнительными полномочиями, Комиссия как исполнительный орган с правом законодательной инициативы, Европейский парламент как законодательно-консультативный орган с ограниченными контрольными функциями, в свою очередь, Суд Европейских сообществ сочетает в себе черты различных судебных инстанций<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Суд ЕС отправляет функции, сходные с функциями международных, федеральных, конституционных и административных трибуналов [2]. Также Суд ЕС осуществляет функции конституционного, административного, уголовного, дисциплинарного, гражданского, арбитражного и кассационного суда [3].

Характеристика Совета как законодательного органа прямо отражена в учредительных договорах (ст. 207 Договора, учреждающего Европейское сообщество), хотя наряду с законодательными он осуществляет многие другие полномочия, в том числе в сфере исполнительной власти.

Договор, учреждающий Европейское сообщество, прямо зафиксировал статус Совета как законодательного органа. Кроме того, роль Совета в законодательном процессе раскрывается в ст. 7 его внутреннего Регламента, согласно которому Совет действует в качестве законодателя в случаях, когда он принимает нормы, имеющие юридически обязательный характер на территории государств-членов или для самих государств-членов, в форме регламентов, директив, рамочных решений или решений, издаваемых на основании соответствующих положений учредительных договоров [4].

В соответствии со ст. 202 Договора, учреждающего Европейское сообщество, Совет наделяет Комиссию по актам, принятым Советом, компетенцией исполнять нормы, которые выработаны Советом. Совет может выдвигать определенные требования к осуществлению этих полномочий. Он может также сохранять за собой право в определенных случаях непосредственно осуществлять эти полномочия. Отличительная особенность делегированного законодательства в Европейском Союзе заключается в том, что Совет сохраняет за собой право исполнять принятые им решения. Таким образом, в Договоре закреплена возможность осуществления законодательным органом исполнительных полномочий. В некоторых случаях решение индивидуального характера в отношении отдельных государств-членов, подготовленное Комиссией, подлежат утверждению Советом. Так в рамках создаваемого экономического и финансового союза Совет на основании заключения Комиссии устанавливает наличие в государстве-члене «чрезвычайного бюджетного дефицита», а в случае невыполнения предписанных мер по исправлению ситуации, на основании представления Комиссии, принимается решение о применении санкций против государства-нарушителя (ст. 104 Договора, учреждающего Европейское сообщество). Таким образом, Совет – орган законодательной власти, наделен судебными полномочиями (например, наложение штрафа в соответствии со ст. 104 Договора, учреждающего Европейское сообщество).

Комиссия законодательными полномочиями, как правило, не обладает. Однако, например, в силу ст. 86 (3) Договора, учреждающего Европейское сообщество Комиссия имеет право издавать нормативные акты в форме директив и решений по вопросам деятельности государственных предприятий и служб, которая может затрагивать режим конкуренции в общем рынке. Однако в политическом отношении наиболее важным полномочием Комиссии в сфере законодательной власти выступает ее право законодательной инициативы.

В рамках Европейского сообщества, где издается подавляющее большинство всех законодательных актов Союза, Комиссия обладает исключительным правом законодательной инициативы, которое заключается в следующем: исключительное право внесения законопроекта в Совет; право Комиссии вносить изменения в проект в любое время, пока длится процедура, ведущая к принятию акта Сообщества (ст. 250 Договора, учреждающего Европейское сообщество), Совет имеет право внести поправки в проект, против которых возражает Комиссия, только на основе единогласия (ст. 250 Договора, учреждающего Европейское сообщество), что сделать не легко. Существует также право в любое время отзыва Комиссией проекта до его принятия.

В учредительных договорах право законодательной инициативы Комиссии не зафиксировано, но в нормах практически всегда встречается следующая формулировка: «Совет, действуя по предложению Комиссии...».

Таким образом, ни Совет, ни Европейский парламент (ЕП), не могут начать законодательную процедуру, пока они не получат «предложение» Комиссии<sup>2</sup>. По собственной инициативе или по инициативе своих членов или соответственно депутатов издавать нормативные акты они не вправе. Лишь в редких случаях правом инициировать законопроекты наделяются другие институты и органы Союза (Суд, Европейский центральный банк) в основном по вопросам, непосредственно относящимся к их ведению. Например, согласно новой, введенной Ницким договором 2001 г. ст. 225 А Договора, учреждающего Европейское сообщество, Совет будет создавать новые суды специальной юрисдикции по проекту Комиссии или по требованию Суда Европейских сообществ.

Но своеобразным правом законодательной инициативой обладает Европарламент и Совет. В соответствии со ст.ст. 208 и 192 Договора, учреждающего Европейское сообщество, Совет и ЕП имеют право просить Комиссию представить предложения, которые, как они считают, требуют принятия акта Сообщества для достижения общих целей или с целью осуществления настоящего Договора.

Европарламент, действуя на основе большинства, может просить Комиссию предоставить любое уместное предложение по вопросам, которые, как он считает, требуют принятия акта Сообщества с целью осуществления настоящего Договора (ст. 192 п. 2 Договора). Совет может просить Комиссию предоставить ему любые уместные предложения, относящиеся к общей внешней политике и политике безопасности, которые призваны обеспечить проведение совместных действий (ст. 14 п. 4 Договора о Европейском союзе).

Таким образом, Комиссия, хотя и обладает исключительным правом законодательной инициативы, Договор наделяет Парламент и Совет правом указывать Комиссии на пробелы в законодательстве. Однако это не ограничивает исключительное право Комиссии, так как именно она обладает правом внесения законопроекта, а Парламент и Совет могут только просить её предоставить предложение, причем выполнение данных просьб не носит для Комиссии обязательного характера и соответственно их невыполнение не влечет каких-либо негативных последствий для Комиссии. Наличие исключительной законодательной инициативы у Комиссии является положительным моментом, так как именно Комиссия, обладающая исполнительными полномочиями на практике, видит пробелы в законодательстве и при помощи этого полномочия может их устранить.

В учредительных договорах прямо не говорится о ЕП как о законодательном органе. Законодательные полномочия ЕП всегда реализует совместно с Советом, однако формы участия Парламента в законодательном процессе неодинаковы и зависят от типа процедуры принятия решений по конкретному вопросу. Спектр возможностей ЕП простирается от незначительной роли при заслушивании позиции сторон до равноправного участия в принятии решений. В соответствии со ст. 192 Договора, учреждающего Европейское сообщество, ЕП участвует в процессе принятия актов Сообщества в соответствии с процедурами, закрепленными в ст. 251 и 252 (процедура совместного принятия решений и совместная законодательная процедура (cooperation-procedure, co-decision procedure)), а также посредством дачи совпадающих положительных заключений и заключений, имеющих консультативный характер.

---

<sup>2</sup> Большая роль Комиссии в процессе выработки направлений интеграционной политики и, как следствие, развитие права ЕС нивелируется тем, что заседания Комиссии носят закрытый характер и все дискуссии являются конфиденциальными [5].

Поскольку каждый из этих органов представляет разные интересы (Совет, государства-члены, Парламент, граждане и Комиссия, Сообщество в целом), законодательный процесс должен обеспечивать равновесие таких интересов. Очевидно, что такое распределение полномочий ведет к нарушению принципа разделения властей, суть которого заключается в обеспечении самостоятельного функционирования органов различных ветвей. В связи с тем, что для ЕС не характерен принцип разделения властей, Договор об образовании Европейского сообщества предусмотрел ряд ограничений и противовесов, направленных на то, чтобы не допустить чрезмерного усиления влияния какого-либо органа. В рамках указанной системы сдерживаний и противовесов все структуры наделены правом взаимного контроля.

Одна из важнейших надзорных функций ЕП – право контроля над деятельностью Комиссии. Парламент имеет право обсуждения ежегодного отчета, предоставляемого Комиссией (ст. 200 Договора, учреждающего Европейское сообщество), требовать от Комиссии и Совета ответа на устные либо письменные запросы (ст. 197 Договора, учреждающего Европейское сообщество). Например, в 2004 г. ЕП направил 3679 вопросов Комиссии, при этом 3254 письменных вопроса и 422 – устных; Совету, в свою очередь, было адресовано 624 вопроса, при этом 379 – письменных и 245 – устных вопросов [6]. Двумя третями голосов ЕП может вынести Комиссии вотум недоверия и потребовать ее отставки в полном составе (ст. 201 Договора, учреждающего Европейское сообщество). ЕП имеет право создавать следственные комиссии для расследования жалоб на неправомерные действия органов управления (ст. 193 Договора, учреждающего Европейское сообщество). Согласно ст. 195 Договора, учреждающего Европейское сообщество, ЕП также может назначить омбудсмена, задача которого – прием заявлений о неудовлетворительной деятельности любого органа ЕС (такие заявления могут поступать как непосредственно от граждан, так и от членов Парламента). Кроме того, омбудсмен может сам инициировать подобное расследование, по окончании которого он обязан предоставить Парламенту соответствующий отчет. ЕП имеет право контролировать законодательную деятельность других органов, а именно опротестовывать в Суде утвержденные ими законодательные акты. Смысл этой процедуры заключается в том, что в случаях, предусмотренных ст. 230 Договора, учреждающего Европейское сообщество, Парламент может оспорить действующие акты, принятые Советом, Комиссией или Европейским центральным банком. Кроме того, согласно ст. 232 Договора, учреждающего Европейское сообщество, ЕП имеет право обжаловать действия указанных органов в случае невыполнения ими их обязанностей, предусмотренных правовыми нормами Сообщества, наравне с Советом и Комиссией. Первоначально считалось, что Парламент не наделен процессуальной компетенцией (*locus standi*), позволяющей обращаться в суд в случаях, предусмотренных ст. 230 Договора, учреждающего Европейское сообщество, о чем свидетельствует дело *European Parliament v Council, the Comitology case* [7]. Тем не менее, некоторое время спустя, в ходе рассмотрения дела *Chernobyl* Суд заявил, что Парламент имеет право обращаться в суд в случае необходимости защитить свои «исключительные права» [8]. После того, как Единый Европейский Акт внес изменения в Договор, учреждающий Европейское сообщество, это право получило официальное признание. При этом необходимо помнить, что Суд может пересмотреть любые вторичные законодательные акты Сообщества, имеющие обязательную юридическую силу, и вынести решение об их юридической действительности (ст. 230–233 Договора, учреждающего Европейское сообщество).

Институциональная структура Европейских сообществ и ЕС далека от традиционной схемы организации верховной федеральной власти; на настоящий мо-

мент не существует системы разделения властей в ее классическом для современной конституционной теории варианте. В юридической практике это означает, что именовать Европейский парламент законодательным органом Союза, Европейскую Комиссию – исполнительным органом, а Суд Европейских сообществ – ключевым звеном судебной системы Союза можно только с известной долей условности.

В ЕС присутствуют институты, являющиеся инструментами межгосударственного сотрудничества (Совет и Европейский Совет), воплощающие в себе наднациональные элементы и номинально независимые от государств-членов (Комиссия и ЕП). ЕП был преобразован из института «представительства государств» (первоначально его члены назначались национальными парламентами в соответствии с п. 1 и п. 2 ст. 138 Договора, учреждающего Европейское экономическое сообщество) в институт «представительства народов государств-членов» (теперь члены ЕП избираются прямым всеобщим голосованием в соответствии с единообразной процедурой выборов, закрепленной в ст. 189 и ст. 190 Договора, учреждающего Европейское сообщество) [9].

Законодательный процесс в рамках Сообществ в любом случае инициируется Комиссией, тогда как Европейский парламент выполняет роль законсовещательного и консультативного органа. Более того, возможны случаи, когда решение может быть принято без участия Европейского парламента. Совет институционализирован как законодательный орган с исполнительными полномочиями; Комиссия – как исполнительный орган с правом законодательной инициативы; Европейский парламент – как законодательно-консультативный орган с ограниченными контрольными функциями.

Совет представляет собой законодательный орган, где представлены национальные интересы государств-членов. Порядок формирования Совета предполагает, что этот орган не может не учитывать интересы государств-членов. Он обязан воздерживаться от принятия решений, если хотя бы одно из государств-членов заявит о том, что его принятие нанесет ущерб его национальным интересам. Однако все чаще в Совете прибегают к процедуре принятия решений квалифицированным большинством, которая снижает возможности отдельным государствам-членам блокировать решения, тем самым обеспечивая оперативность принятия решений.

Комиссия выполняет функции исполнительного органа ЕС, обеспечивая выполнение государствами-членами своих обязательств по учредительным договорам, причем необходимо учитывать, что исполнение осуществляется на национальном уровне и своих исполнительных органов ЕС не имеет. Таким образом, Комиссия выполняет надзорные функции по соблюдению государствами-членами норм Сообщества (ст. 211, ст. 226–228 Договора, учреждающего Европейское сообщество).

Право Европейских сообществ имеет ту особенность, что положения учредительных договоров прямо не предусматривают за Судом Европейских сообществ правотворческих полномочий. Ему вменяется только толкование и применение права Европейских сообществ (ст. 220 Договора, учреждающего Европейское сообщество). Однако Суд сформулировал такие важные положения, как принцип прямого действия и принцип верховенства, и тем самым внес ясность в вопрос о сфере действия права Сообщества. Кроме того, попытки национальных высших судебных органов судить о законности актов Сообществ и установления соответствия норм национального и европейского права были отвергнуты Судом Европейских сообществ (ст. 230 и ст. 234 Договора, учреждающего Европейское сообщество).

Ход европейских демократических процессов во многом зависит от решения данной проблемы, поскольку очевидно, что в Европе существует дефицит демократии. Однако многочисленные изменения, которые вносятся в договоры, сви-

детельствуют о намерениях усилить влияние ЕП, повысить роль принципа прозрачности в принятии решений. Необходимо помнить, что Европейское сообщество создавалось как международная организация, и ее развитие шло путем расширения объема компетенции институтов сообщества. Это, однако, не имеет, по нашему мнению, своей целью создание единого государства (федерации или конфедерации). Для трансформации такого образования, как ЕС, в федерацию необходимо перейти от союза экономического к союзу политическому, основу которого составит суверенное правительство. В настоящее время вести речь об этом преждевременно, поскольку страны-участницы не готовы к подобному развитию событий в юридическом и политическом аспектах. Реализация принципа разделения властей в рамках межгосударственного объединения свидетельствует, на наш взгляд, о его функциональном значении в процессе европейской интеграции.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Документы Европейского Союза. Т. VI. – М., 2001. (далее ссылки на Договор, учреждающий Европейское сообщество цитируются по данному изданию).
2. Энтин М.Л. Суд Европейских сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. М., 1987. – С. 11.
3. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М., 1998. С. 408–409.
4. 2004/338/ЕС, Euratom: Council Decision of 22 March 2004, adopting the Council's Rules of Procedure // Official Journal. – L 106, 15. 04. 2004. – P. 22.
5. Rule 9 of Rules of procedure of the Commission // Official Journal. – L 308, 08.12.2000. – P. 2.
6. General Report on the Activities of the European Union 2004. Luxembourg: Office for Official Publications of the EC. – 2005. – P. 320.
7. Case 302/87 European Parliament v Council [1988] // European Court Report. – 5615.
8. Case C-70/88, European Parliament v Council [1990] // European Court Report. – 1-2041.
9. Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage // Official Journal. - L 278, 08. 10. 1976. – P. 5.

**М.А. Костенко, В.В. Канаева**

#### РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ И ПРАКТИКЕ

При определении понятия «юридическая техника» отечественные и зарубежные авторы демонстрируют обычно схожие и принципиально не отличающиеся подходы. Хотя такое единообразие не означает, что в данной предметной области не существует серьезных вопросов для дискуссий и задач для научного поиска. Подтверждением этому может служить многообразие точек зрения по вопросу соотношения понятий «юридическая техника», «законодательная техника», «юридическая технология», что свидетельствует об отсутствии научно обоснованного подхода.

В понятии «юридическая техника» могут преломляться: его типологические и доктринальные особенности, специфика формы и структуры права, а также взглядов отдельных авторов на юридическую технику. В результате чего понятие «юридическая техника» приобретает все большую многозначность и подвижность, что делает проблематичным его использование в качестве научного понятия. В ряде современных учебников по теории государства и права вообще не упоминается о юридической технике, для этого важного феномена не выделяется не только глав, но и параграфов [1. С. 13]. Единственно объективным объяснением подобной ситуации