

УДК 341; 341.1

DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-1-45-55

Механизм межинституционального взаимодействия в рамках обычной законодательной процедуры в праве ЕС

Н. Н. Мазаева, И. В. Астапенко

*Всероссийская академия внешней торговли
Министерства экономического развития Российской Федерации
Москва, Россия*

Аннотация

Исследован вопрос взаимодействия ключевых институтов Европейского Союза в процессе принятия правовых актов в рамках обычной законодательной процедуры. На основе норм первичного и вторичного права ЕС, а также практики принятия решений Парламентом и Советом ЕС проведен анализ рассмотрения проектов правовых актов в порядке обычной законодательной процедуры. Выявлено, что на всем протяжении законодательной процедуры происходит активное взаимодействие как Парламента и Совета, так и Комиссии ЕС с целью выработки и принятия компромиссного текста документа. Указанное взаимодействие наиболее активно осуществляется в виде неформальных трехсторонних консультаций, механизм которых детально не закреплён в Учредительных договорах ЕС. Значительная роль при их проведении отводится Комиссии, которая в целом на всем протяжении обычной законодательной процедуры выступает в качестве своего рода медиатора при взаимодействии Парламента с Советом. Механизм трехсторонних консультаций позволяет в большинстве случаев принимать законодательный акт уже в первом чтении, не переходя при рассмотрении проекта во второе и третье чтения. В то же время сложившаяся практика межинституционального взаимодействия в рамках обычной законодательной процедуры увеличивает продолжительность рассмотрения и принятия проектов актов.

Ключевые слова

Европейский Союз, право ЕС, обычная законодательная процедура, межинституциональное взаимодействие

Для цитирования

Мазаева Н. Н., Астапенко И. В. Механизм межинституционального взаимодействия в рамках обычной законодательной процедуры в праве ЕС // Юридическая наука и практика. 2021. Т. 17, № 1. С. 45–55. DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-1-45-55

Mechanism of Interinstitutional Cooperation in the Framework of the Ordinary Legislative Procedure According to the EU Law

N. N. Mazaeva, I. V. Astapenko

*Russian Foreign Trade Academy
of the Ministry for the Economic Development of the Russian Federation
Moscow, Russian Federation*

Abstract

The article is devoted to the issue of the interaction of key institutions in the European Union in the process of adopting acts within the framework of the usual legislative procedure. The authors provide the analysis of the process of the ordinary legislative procedure on the basis of the norms of the primary and secondary law of the EU, as well as the decision making practice of the Parliament and the Council of the EU. It has been revealed that throughout the legislative procedure there is an active interaction of the Parliament, the Council and the EU Commission in order to develop and adopt the compromise text of an act. This interaction is most active in the form of informal trilateral

© Н. Н. Мазаева, И. В. Астапенко, 2021

consultations, the mechanism of which is not formally enshrined in the EU Constituent Treaties. A significant role in their implementation is assigned to the Commission, which in general, throughout the ordinary legislative procedure, acts as a kind of mediator in the interaction of the Parliament with the Council. In most cases the mechanism of tripartite consultations allows the adoption of a legislative act already in the first reading without the second and third readings. At the same time, the established practice of interinstitutional interaction within the framework of the usual legislative procedure increases the duration of consideration and adoption of draft acts.

Keywords

European Union, EU law, ordinary legislative procedure, interinstitutional cooperation

For citation

Mazaeva N. N., Astapenko I. V. Mechanism of Interinstitutional Cooperation in the Framework of the Ordinary Legislative Procedure According to the EU Law. *Juridical Science and Practice*, 2021, vol. 17, no. 1, p. 45–55. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-1-45-55

Европейский Союз на сегодняшний день является самым высокоразвитым интеграционным объединением, на практике реализовавшим не только цели сближения и объединения экономик государств-членов в рамках общего рынка, но и сумевшим сформировать принципиально новую, наднациональную правовую систему, носящую автономный характер как по отношению к международному публичному праву, так и к национальным правовым системам стран-участниц [1. С. 31–32]. При этом особую роль в достижении значительной глубины интеграции в ЕС, по оценкам ряда исследователей, играет механизм принятия решений [2. С. 12]. Указанный механизм прошел долгий эволюционный путь развития, приобретая свой современный вид после вступления в силу Лиссабонского договора 2007 г.

Рассмотрение механизмов законотворческих процедур в рамках ЕС получило достаточное распространение в трудах как зарубежных¹, так и отечественных авторов², и не утратило своей актуальности на сегодняшний день. Исследование опыта Евросоюза может представлять интерес и в контексте развития интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, в частности на этом регулярно акцентируют внимание представители Евразийской экономической комиссии³. На возможность применения опыта ЕС в процессе выстраивания правовой политики в рамках ЕАЭС указывают также и видные отечественные ученые-правоведы, в том числе профессор Малько [3].

В связи с этим интерес для анализа представляют тонкости нормативного регулирования процесса принятия актов на уровне ЕС и механизма взаимодействия ключевых институтов Евросоюза в ходе законотворческих процедур. В настоящее время в соответствии с учредительными документами ЕС в редакции Лиссабонского договора 2007 г., всю совокупность правовых актов Евросоюза можно подразделить на две основные категории: законодательные и незаконодательные. Указанные типы актов различаются в зависимости от принимающих их субъектов (институтов ЕС), а также от процедуры, регулирующей их принятие. Помимо этого, отличительной особенностью законодательных актов ЕС является их обязательная юридическая сила, в то время как, например, принятые теми же институтами рекомендации и заключения, подобной характеристикой не обладающие, законодательными актами не являются [4. С. 1551]. В соответствии со ст. 14, 16 Договора о Европейском союзе (ДЭС), основными законодательными институтами, реализующими указанную функцию совместно, являются Парламент и Совет. Все законодательные акты Евросоюза принимаются

¹ См., например: Rasmussen A. Twenty Years of Co-decision Since Maastricht: Inter- and Intrainstitutional Implications. *European Integration*, 2012, vol. 34, no. 7, p. 735–751; Wallace H., Pollack M. A. and Young A. R. (eds.). *Policy-Making in the European Union*. 7th ed. Oxford University Press, 2015, 574 p.

² См., например: Зуев В. Н. Механизм принятия решений в ЕС – универсальный инструмент примирения интересов // Вестник международных организаций. 2008. № 3 (18); Кавешников Н. Эволюция процедур принятия решений в ЕС как параметр глубины интеграции // Современная Европа. 2020. № 5. С. 77–88.

³ См., например: Выступление экс-члена Коллегии ЕЭК Вальной Т. // Официальный сайт ЕЭК. 05.07.2019. URL: http://eec.eaeunion.org/news/speech/05-07-2019-1-int/?sphrase_id=6070 (дата обращения 07.02.2021); Министр ЕЭК Карине Минасян в интервью CNews об общих цифровых экосистемах Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана и России // Официальный сайт ЕЭК. 14.01.2020. URL: http://eec.eaeunion.org/news/speech/15-01-2020-1/?sphrase_id=6070 (дата обращения 07.02.2021).

исключительно посредством законодательной процедуры (п. 3 ст. 289 Договора о функционировании ЕС), которая представлена двумя разновидностями: обычной и специальной.

Обычная законодательная процедура (ОЗП), исходя из своего названия, предполагает предельно широкий спектр областей, в рамках которых она используется для принятия соответствующих регламентов, директив и решений (в настоящее время она применяется к большинству вопросов, отнесенных к компетенции Евросоюза). ОЗП предусматривает максимальную степень взаимодействия и взаимовлияния между основными институтами: Парламентом и Советом, как созаконодателями, и Комиссией, как основным инициатором принятия актов. В особых случаях, предусмотренных учредительными договорами как своего рода исключение из общего правила, применяется специальная законодательная процедура⁴ (п. 2 ст. 289 ДФЕС), в рамках которой соответствующий законодательный акт принимается одним из двух институтов (Парламентом либо Советом) после одобрения или консультации с другим институтом. При этом в учредительных договорах предусмотрены специальные возможности (оговорки) для перехода в ряде случаев от принятия акта в рамках специальной на обычную законодательную процедуру⁵: указанная оговорка содержится, к примеру, в п. 7 ст. 48 ДЕС. Данный факт лишний раз подчеркивает стремление создателей Лиссабонского договора максимально расширить сферу применения ОЗП, которой, таким образом, отводится центральное место в системе наднационального правотворчества в ЕС.

С учетом столь значимой роли ОЗП принятие актов в ее рамках регулируется разнообразными источниками как первичного, так и вторичного права Союза. К источникам первичного права относятся ДЭС (в том числе уже упомянутые ст. 14, 16), а также ДФЭС (гл. 2, отд. 1). К источникам вторичного права, имеющим непосредственное отношение к ОЗП, относятся: внутренние регламенты Парламента (Rules of Procedure of the European Parliament) и Совета (Rules of Procedure of the Council), а также Комиссии (Rules of Procedure of the European Commission) (в части, касающейся подготовки и инициирования рассмотрения проектов данных актов). Кроме того, большое значение в процессе принятия акта по ОЗП имеют консультации между законодательными институтами Союза и Комиссией. Указанные консультации проводятся на основании положений внутренних регламентов участвующих институтов, а также специальных межинституциональных соглашений, носящих обязательный характер⁶. Среди подобного рода документов можно выделить, в частности, Межинституциональное соглашение по улучшению законотворческого процесса 2016 г. (Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making), Рамочное соглашение о взаимодействии между Европейским Парламентом и Европейской комиссией 2010 г. (Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission).

В общем виде порядок ОЗП определен в ст. 294 ДФЕС. Право законодательной инициативы, согласно п. 2 ст. 17 ДЕС, принадлежит Комиссии, за исключением ряда случаев⁷, предусмотренных учредительными договорами. Комиссия в соответствии с п. 2 ст. 293 ДФЕС может вносить изменения в проект акта до момента утверждения позиции Советом в первом чтении. Из данной нормы проистекает также и право Комиссии (подтвержденное практикой Суда ЕС) на отзыв проекта акта. Однако эта возможность может рассматриваться как своего рода «право вето» на предлагаемые Парламентом и Советом поправки. В связи с этим в сво-

⁴ Как правило, принятие акта по специальной законодательной процедуре применяется в наиболее «чувствительных» для национального суверенитета государств – членов ЕС в таких сферах, как, например, гармонизация налогового законодательства (ст. 113 ДФЕС).

⁵ См.: Kotanidis S. Passerelle clauses in the EU Treaties. Opportunities for more flexible supranational decision-making. In: European Parliamentary Research Service. [European Parliament Think Tank official website] 16.12.2020. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2020\)659420](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)659420) (accessed 07.02.2021).

⁶ Возможность заключения подобного рода соглашений предусмотрена в ст. 295 ДФЕС.

⁷ В учредительных договорах также предусматривается возможность при определенных обстоятельствах инициировать принятие проекта акта Европейским центральным банком, Судом ЕС, инициативной группой государств-членов, а также гражданами ЕС.

ем решении по делу C-409/13 от 14.04.2015 (Case C-409/13 Council v Commission) Суд ЕС обязал Комиссию направлять Парламенту и Совету надлежащим образом подготовленное обоснование необходимости отзыва проекта акта. Аналогичные требования к Комиссии закреплены и в Межинституциональном соглашении по улучшению законотворческого процесса 2016 г. (п. 9 Гл. II).

Подготовленный в общем случае Комиссией проект акта одновременно направляется Парламенту и Совету, после чего обычная законодательная процедура считается запущенной и начинается рассмотрение документа в первом чтении. Несмотря на то что созаконодатели начинают рассмотрения проекта акта одновременно, Парламент первым должен принять по нему решение, вслед за тем Совет постановляет, уже исходя из позиции Парламента (п. 3, п. 4 ст. 294 ДФЕС). Временных рамок, в пределах которых проект акта должен быть рассмотрен обоими институтами в первом чтении, право ЕС не предусматривает. Исключение составляет лишь период в 8 недель, в течение которого национальные парламенты государств-членов могут высказаться о том, что принятие акта идет вразрез с принципом субсидиарности (так называемый субсидиарный контрольный механизм) [5. С. 144].

Первое чтение в Парламенте

Процедура рассмотрения проекта акта в Парламенте детально прописана в его Внутреннем регламенте (ВРП). Первоначально поступивший документ рассматривается профильным парламентским комитетом (European Parliament Committee).

В случае если сфера регулирования, затрагиваемая проектом акта, относится к ведению нескольких комитетов Парламента, по решению Конференции председателей и на основании ст. 57 ВРП может быть назначена согласительная процедура (associated committee procedure) рассмотрения или же, на основании ст. 58 ВРП, совместная процедура (joint committee procedure) рассмотрения проекта акта несколькими комитетами. При согласительной процедуре проект акта рассматривается в профильном комитете, а ассоциированные комитеты могут предложить свои поправки, которые принимаются профильным комитетом без голосования. В случае совместной процедуры рассмотрения законопроект рассматривается на равных основаниях двумя (или более) комитетами, которые совместно готовят итоговый текст для вынесения его на голосование в Парламенте.

Профильный комитет назначает докладчика (rapporteur), ответственного за подготовку проекта акта к итоговому голосованию. Во время рассмотрения и подготовки проекта акта в него простым большинством голосов членов комитета могут вноситься поправки. Итоговое решение по проекту акта в комитете принимается посредством поименного голосования (ст. 218 ВРП). При этом на стадии рассмотрения проекта акта на уровне парламентских комитетов к участию в обсуждениях обычно приглашаются представители Комиссии ЕС как института, внесшего проект, а также могут быть приглашены представители Совета⁸. В указанный период профильная парламентская комиссия (или комиссии при ином виде процедуры) могут начать неформальные консультации с представителями Совета. В этом случае члены комиссии должны принять решение квалифицированным большинством (большинством от списочного состава комиссии) и получить одобрение на пленарном заседании Парламента (ст. 71 ВРП). В указанных трехсторонних консультациях, или, как их еще называют, триалогам (trilogies), участвуют как представители Парламента и Совета, так и Комиссии, причем на последних возлагается функция своего рода медиатора процесса нахождения компромисса между созаконодателями. Механизм триалогов детально не прописан на уровне источников первичного права ЕС – в 295 ДФЕС оговаривается лишь возможность в принципе проведения взаимных консультаций Парламента, Совета и Комиссии. Более детально порядок проведения данных мероприятий раскрывается на уровне актов вторичного права ЕС (в частности, ему уделяется значительное внимание в ВРП, а также в межинституциональ-

⁸ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure // European Parliament official website. 09.2020. P. 16–17. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215107/OLP_2020_EN.pdf (accesses 07.02.2021).

ных соглашениях) и обладает благодаря этому значительной гибкостью, существенно облегчающей процесс согласования единого текста [6. Р. 962].

После завершения процедуры рассмотрения проекта акта на уровне комиссий подготовленный документ (с возможными внесенными в него поправками) выносится на рассмотрение Парламента. В случае если имели место межинституциональные консультации, по итогам которых стороны достигли промежуточного соглашения, оно выносится на рассмотрение Парламента в форме консолидированного текста первоначального проекта акта (ст. 74 ВРП). Голосованию по проекту акта в Парламенте обычно предшествуют дебаты, на которые могут быть приглашены представители Комиссии и Совета для заслушивания их позиций по вносимым поправкам. Парламент может принять внесенный Комиссией проект акта без поправок или с поправками, а также отклонить его (ст. 59 ВРП). Примечательно, что право Парламента отклонить проект акта в первом чтении прямо не прописано в ст. 294 ДФЕС. При этом сам Парламент считает такой вариант действий для себя возможным, что и закреплено в ст. 59 ВРП. Однако в реальности подобная мера рассматривается скорее как исключение, и проекты актов, предложенных Комиссией, отклоняются весьма редко [6].

В первом чтении Парламент голосует по предложенному проекту большинством от числа участвовавших в голосовании членов⁹: примечательно, что в ДФЕС процедура голосования в первом чтении подробно не регламентируется. При этом кворум на пленарных заседаниях Парламента составляет $\frac{1}{3}$ от списочного состава депутатов, однако проверка кворума не является обязательной: она проводится только по требованию 40 и более членов, принадлежащих к разным фракциям (ст. 155 ВРП). Если требования о проверке кворума не заявлялось, Председатель Парламента может констатировать его отсутствие, только если на заседании присутствует менее 40 депутатов (п. 5 ст. 155 ВРП). Таким образом, на практике голосование в первом чтении может проходить и при наличии на заседании менее $\frac{1}{3}$ от списочного состава Парламента [7. С. 65].

В случае принятия проекта акта (как с поправками, так и без них) он затем передается на рассмотрение Совету. На этом первое чтение в Парламенте завершается. Вместе с тем в случае принятия поправок к проекту акта председатель профильной комиссии, назначенный ей докладчик или группа депутатов в количестве не менее 36 может запросить Парламент принять решение о возвращении документа в профильную комиссию для проведения межинституциональных консультаций с Советом (п. 4 ст. 59 ВРП). Возврат проекта акта на уровень профильной комиссии может быть осуществлен также в случае его отклонения при голосовании в Парламенте. Таким образом, механизм рассмотрения акта в первом чтении в соответствии с обычной законодательной процедурой направлен на достижение максимально широкого консенсуса и взаимопонимания, как внутри институтов-созаконодателей, в частности Парламента, так и между институтами. При этом к обсуждениям и дискуссиям активно привлекаются представители институтов, инициировавших рассмотрение проекта акта (в большинстве случаев – представители Комиссии). Данный подход, по мнению авторов, представляется верным, так как дает возможность созаконотателям тщательно обсуждать обоснование позиции инициатора в отношении принимаемого правового акта и учитывать его мнение при доработке документа на протяжении всего законотворческого процесса.

Первое чтение в Совете

Принцип рассмотрения проекта акта в Совете в целом схож с аналогичной процедурой в Парламенте. Проекты актов рассматриваются в рабочих группах и специальных комитетах Совета, затем передаются на уровень Комитета постоянных представителей (Coreper), который заседает в двух составах: Coreper I и Coreper II в зависимости от сфер рассматриваемых вопросов. С учетом важности готовящегося к принятию акта и его «чувствительности» для государств – членов ЕС рассмотрение проекта данного документа может сразу начинаться на уровне Coreper I или Coreper II. Кроме того, в случае если проект вызывает «значительные

⁹ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure. P. 18.

дискуссии» среди государств-членов на уровне *Coreper*, он может быть повторно возвращен для обсуждения на уровень рабочих групп для достижения максимально широкого консенсуса. Это делается, в том числе, для того, чтобы не выносить значительное количество неурегулированных вопросов на уровень Совета и тем самым не загружать его¹⁰. В отличие от процедуры рассмотрения проектов актов в Парламенте, детально прописанной во внутреннем регламенте данного института, во Внутреннем регламенте Совета (ВРС) подобная детализация указанного процесса практически отсутствует, что предоставляет указанному институту большую гибкость при рассмотрении проектов актов. Это представляется правильным, так как перед Советом стоит порой непростая задача максимально сблизить позиции как минимум необходимого для принятия документа большинства из 27 министров государств – членов ЕС с учетом весьма значительной глубины интеграции, которую достиг ЕС, и распространения компетенции Союза на все большее число сфер общественных отношений, неизбежно затрагивающих «чувствительные» аспекты с точки зрения государственного суверенитета.

Принятие акта в первом чтении в Совете осуществляется квалифицированным большинством, т. е. «за» должно быть отдано 55 % (в настоящее время это означает, что проект акта должны поддержать 15 из 27 государств – членов ЕС) голосов представителей государств-членов, представляющих как минимум 65 % от совокупного населения Евросоюза. При голосовании Совет может принять проект акта в редакции Парламента, в этом случае акт считается принятым в этой редакции и обычная законодательная процедура завершается, а может не согласиться с точкой зрения Парламента и принять свою позицию (позиция Совета в первом чтении) с последующим направлением ее Парламенту. Дискуссионным в данном контексте остается вопрос права Совета вообще отклонить проект правового акта в первом чтении. Как и в случае с аналогичным правом Парламента для первого чтения, возможность Советом отклонить проект акта напрямую не прописана в учредительных договорах. В политико-правовых кругах ЕС в настоящее время сложилось мнение относительно возможности Советом при голосовании квалифицированным большинством отклонить проект акта, представленного Комиссией, однако в реальности Совет чаще избирает путь нерассмотрения подобных проектов, которые, таким образом, оказываются по сути заблокированными¹¹.

Второе чтение в Парламенте

Второе чтение проекта акта начинается с получения Парламентом позиции Совета в первом чтении, при этом Совет в полной мере информирует Европейский парламент о причинах, которые побудили его принять свою позицию в первом чтении. Комиссия в полной мере информирует Европейский парламент о своей позиции (ст. 294 ДФЕС).

В отличие от первого чтения, во втором чтении оба созаконотателя, согласно ст. 294 ДФЕС, связаны жесткими временными рамками, отведенными на рассмотрение и принятие проекта акта. Парламент и Совет располагают сроками по 3 месяца каждый, которые могут быть продлены максимум на один месяц. При этом практика показывает, что обычно созаконотатели, в частности Парламент, активно пользуются указанным продлением¹². В Парламенте срок продлевается решением председателя по запросу профильного комитета (ст. 64 ВРП). Если Парламент не примет решение по проекту акта во втором чтении в течение максимум четырех месяцев, то акт считается принятым в редакции, соответствующей позиции Совета в первом чтении. На практике подобных случаев пока зафиксировано не было¹³.

Механизм рассмотрения проекта акта во втором чтении в принципе аналогичен первому чтению. Позиция Совета по проекту акта в первом чтении снова попадает в профильную парламентскую комиссию. После рассмотрения на уровне комиссии документ выносится для

¹⁰ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure. P. 21.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid. P. 22.

¹³ Ibid.

обсуждения и голосования в Парламенте. При этом во втором чтении парламентарии ограничены в их праве вносить поправки в рассматриваемый проект акта. Так, согласно ст. 68 ВРП, поправки считаются допустимыми, если они соответствуют (полностью или частично) позиции Парламента, сформулированной в первом чтении, направлены на достижение компромисса с позицией Совета, связаны с возникновением новых обстоятельств или юридических фактов в период рассмотрения проекта акта. Указанные ограничения направлены на предотвращение бесконечного затягивания процесса рассмотрения проекта акта путем внесения в него дополнительных поправок и нацелены на максимально возможное сближение позиций созаконодателей в условиях ограниченного времени, отведенного на второе чтение. В период второго чтения также могут проводиться неформальные трехсторонние консультации, направленные на выработку единой позиции созаконодателей.

Во втором чтении Парламент может отклонить позицию Совета в первом чтении либо принять ее полностью или предложить поправки к ней. Первоначально на голосование выносятся вопрос полного отклонения позиции Совета: решение принимается большинством от входящих в его состав членов (пп. b п. 7 ст. 294 ДФЕС и ст. 67 ВРП), и в случае такого результата проект акта считается непринятым, и законодательная процедура на этом завершается. Впоследствии Парламент голосует за поправки, перед этим председатель обычно приглашает представителей Комиссии и Совета высказать свое мнение по предлагаемым изменениям (на основании п. 3 ст. 67 ВРП). Поправки принимаются также большинством входящих в состав Парламента членов. Проект акта во втором чтении может быть принят и без поправок, в этом случае он считается принятым в редакции Совета в первом чтении, и законодательная процедура завершается. В ДФЕС при этом не оговаривается способ голосования в данном случае, исходя из чего можно предположить, что данное решение Парламент может принять большинством участвующих в голосовании членов (при наличии кворума). В случае же если поправки все же были приняты, проект акта вновь направляется Совету, а также Комиссии, которая должна вынести свое заключение по предложенным изменениям.

При этом в случае завершения законодательной процедуры при отклонении Парламентом позиции Совета учредительные договоры и нормы вторичного права ЕС ничего не говорят о возможности повторного внесения Комиссией отклоненного проекта акта на новое рассмотрение в рамках ОЗП. Исходя из этого можно констатировать, что Комиссия в случае несогласия с подобным исходом голосования в Парламенте в принципе может повторно запустить процедуру рассмотрения данного проекта¹⁴.

Второе чтение в Совете

В Совете позиция Парламента во втором чтении также рассматривается в течение трех (в случае продления – четырех) месяцев. В итоге Совет может принять проект акта в парламентской редакции второго чтения, в этом случае акт считается принятым и ОЗП завершается. Совет может не согласиться с некоторыми парламентскими поправками, тогда второе чтение завершается и в течение 6 недель созывается согласительный комитет. Решение Совета во втором чтении принимается квалифицированным большинством. Однако если Комиссия даст отрицательное заключение на поправки, предложенные Парламентом, то для принятия акта потребуются единогласное решение Совета. Это лишний раз подчеркивает, что, хотя Комиссия формально и не является законотворческим институтом ЕС, она оказывает непосредственное влияние на процесс принятия акта в рамках ОЗП.

Примечательно, что в ст. 294 ДФЕС (п. 8) ничего не говорится о возможности Совета в принципе не высказывать своего мнения по позиции Парламента во втором чтении в течение отведенного времени. В отличие от п. 7 ст. 294 ДФЕС, закрепляющей возможность Парламента в принципе отклонить проект акта во втором чтении, аналогичная возможность для Совета не прописана в п. 8 этой же статьи. Таким образом, с учетом отсутствия однозначного

¹⁴ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure. P. 24.

регулирования указанных аспектов со стороны источников первичного права ЕС встает вопрос о допустимости применения суждения по аналогии. К примеру, в случае если Совет в течение отведенного срока никак не выскажется относительно полученной позиции Парламента во втором чтении, то тогда указанный акт теоретически может считаться принятым в позиции Парламента. С другой стороны, исходя из того, что перечень опций для Совета во втором чтении, в соответствии с пп. а и б п. 8 ст. 294 ДФЕС, является закрытым, можно предположить, что Совет в данном случае обязан высказать свою позицию в установленный срок. Это может быть связано, в том числе, со стремлением государств-членов, представители которых и заседают в Совете, иметь максимально возможное влияние на процесс принятия решений даже в условиях формально декларируемого равенства институтов законодателей.

Согласительный комитет состоит из членов Совета или их представителей и равного количества членов, представляющих Парламент. Помимо этого, в работе согласительного комитета, целью который является содействие достижению компромисса при согласовании единого текста рассматриваемого проекта акта, принимают участие и представители Комиссии. Согласительный комитет действует в строго оговоренный срок – 6 недель, с возможностью продления до 8 недель, который начинается с момента официального уведомления Советом о несогласии с позицией Парламента во втором чтении. Если согласительному комитету не удастся сформировать единую позицию по проекту акта, то он считается непринятым, а ОЗП на этом завершается. Решение комитета принимается квалифицированным большинством входящих в него членов Совета или их представителей и большинством членов, представляющих Парламент. Стоит отметить, что в отличие от формата описанных выше неформальных трехсторонних консультаций в период первого и второго чтений, часто ведущих к согласованию позиций Парламента и Совета, согласительный комитет, по замечанию ряда исследователей, не зарекомендовал себя как эффективная площадка достижения компромисса [8. С. 81]. Это может быть связано, в том числе, с официальным характером и сжатыми сроками его функционирования. В связи с этим формальным заседаниям комитета часто предшествуют неформальные трехсторонние консультации, начатые по итогам второго чтения¹⁵.

Третье чтение

В случае если согласительному комитету удастся сформировать единый вариант текста проекта акта, то Парламенту и Совету отводится еще 6 недель (с возможностью продления до 8 недель по инициативе Парламента или Совета) на утверждение предложенного согласительным комитетом текста акта. При этом Совет постановляется по проекту квалифицированным, а Парламент простым большинством голосов.

На практике усиление роли неформальных трехсторонних консультаций в законотворческом процессе ЕС и сам механизм ОЗП, направленный на достижение широкого консенсуса между законодателями, а также Комиссией, привели к тому, что за последние десять лет количество рассмотрений проектов актов в третьем чтении сократилось практически до нуля. Так, к примеру, в период с 2009 по 2014 г. в третьем чтении было одобрено только 3 % от всех актов, принятых в рамках ОЗП [9. Р. 100]. С 2014 по 2019 г. в третьем чтении не было рассмотрено ни одного акта. Напротив, за указанные периоды в первом чтении было принято 85 и 89 % всех актов соответственно¹⁶. Успешность принятия актов в первом чтении во многом связана как с развитым механизмом межинституционального взаимодействия (приглашение представителей Совета и Комиссии к дискуссиям в Парламенте, а также проведение неформальных трехсторонних консультаций), так и с относительно «мягким» по сравнению

¹⁵ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure. P. 25.

¹⁶ Activity Report. Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure. 2019. P. 3. In: European Parliament official website. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198024/activity-report-2014-2019_en.pdf (accesses 07.02.2021).

с последующими чтениями регулированием процесса принятия решений, в том числе в части нефиксированных временных сроков. Вместе с тем побочным эффектом такой модели является увеличение длительности рассмотрения проекта акта в первом чтении, средняя продолжительность которого в период с 2014 по 2019 г. составляла примерно 18 месяцев¹⁷.

По завершении ОЗП в случае принятия проекта акта (стоит еще раз подчеркнуть, что это может произойти на любой стадии процесса: в первом, втором или третьем чтении) он подписывается председателями Парламента и Совета и в последующем подлежит обязательному опубликованию в Официальном журнале Европейского Союза (ч. 1 ст. 297 ДФЕС). Принятые акты вступают в силу по общему правилу на 20-й день с момента официального опубликования или в иной срок, прямо закрепленный в самом акте.

Подводя итог, можно констатировать, что правовое регулирование механизма принятия актов в рамках обычной законодательной процедуры в ЕС носит комплексный характер на уровне источников как первичного, так и вторичного права. ОЗП направлена на принятие акта путем выработки максимально широкого консенсуса как внутри Парламента и Совета, так и на межинституциональном уровне. Достижение этого консенсуса позволяет также уравновесить общеевропейский интерес к продолжению углубления интеграции в рамках ЕС и национальные интересы отдельных государств-членов [9. Р. 95].

Важную роль в достижении консенсуса в рамках ОЗП играет Комиссия ЕС, обладающая достаточно широкими возможностями по влиянию на процесс принятия решений. Формально не являясь законотворческим институтом, Комиссия, тем не менее, выполняет своего рода квазизаконотворческие функции.

Значительную роль в достижении компромиссных решений играют неформальные трехсторонние консультации представителей институтов-созаконодателей и Комиссии. Указанный механизм официально не закреплен на уровне учредительных договоров, однако получил активное развитие в источниках вторичного права (Внутренних регламентах Парламента и Совета и Межинституциональных соглашениях), а также на уровне устоявшихся законотворческих практик. За счет этого данный механизм обладает значительной гибкостью, позволяющей добиться принятия большинства актов в первом чтении (однако при увеличении продолжительности последнего).

Чтения, через которые проходит проект правового акта в рамках ОЗП, являются в большей степени «попытками» достижения межинституционального компромисса, а не строго обязательными стадиями законотворческого процесса, как это имеет место в национальных парламентах различных государств.

Опыт ЕС в сфере законотворчества, в том числе в рамках обычной законодательной процедуры, безусловно, может представлять интерес для других интеграционных объединений, в частности для ЕАЭС. Хотя институциональная структура ЕАЭС достаточно сильно отличается от европейского аналога (к примеру, в евразийском интеграционном образовании на сегодняшний день отсутствует парламентская структура), и прямое копирование опыта Евросоюза представляется в этом контексте не вполне уместным, для дальнейшего процесса углубления евразийской интеграции будет крайне важна способность найти баланс наднациональных целей Союза и национальных интересов государств-членов, в связи с чем опыт ЕС по налаживанию механизма нахождения компромиссных решений в процессе наднационального нормотворчества может оказаться весьма востребованным. В то же время отдельные законодательные практики Евросоюза уже сейчас могут быть имплементированы в право ЕАЭС. К примеру, это касается определения официального места опубликования актов, принятых евразийскими наднациональными органами (по аналогии с Официальным журналом ЕС).

¹⁷ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure. P. 50.

Список литературы

1. **Энтин М. Л.** Право Европейского Союза: новый этап эволюции: 2009–2017 годы: Учеб. пособие. М.: Аксиом, 2009. 304 с. (Серия: Общее пространство Россия – ЕС: право, политика, экономика: Вып. 5.)
2. **Зуев В. Н.** Механизм принятия решений в ЕС – универсальный инструмент примирения интересов // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2008. № 3. С. 12–23.
3. **Малько А. В., Елистратова В. В.** Использование опыта Европейского Союза в выстраивании правовой политики Евразийского Экономического Союза // Евразийский юридический журнал. 2018. № 3 (118). С. 23–27.
4. **Четвериков А. О.** Законодательство и правовые акты Европейского Союза в соответствии с Лиссабонским договором 2007 года // Lex Russica (Научные труды МГЮА). 2008. № 6. С. 1544–1555.
5. **Пименова О. И.** Правовая интеграция в ЕС и ее «национальное измерение» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 3. С. 136–153.
6. **Roederer-Rynning C.** Passage to bicameralism: Lisbon's ordinary legislative procedure at ten. *Comparative European Politics*, 2019, vol. 17, p. 957–973.
7. Право Европейского союза: Учебник для вузов: В 2 т. / Отв. ред. С. Ю. Кашкин. 4-е изд. перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. Т. 1, кн. 2. 299 с.
8. **Кавешников Н. Ю.** Эволюция процедур принятия решений в ЕС как параметр глубины интеграции // Современная Европа. 2020. № 5 (98). С. 77–88.
9. **Bultena A.** Negotiations in the Ordinary Legislative procedure: the Perspective of the European Parliament. In: Goudappel F., Hirsch Ballin E. (eds.). *Democracy and Rule of Law in the European Union*. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2016, p. 93–109.

References

1. **Entin M. L.** European Union Law. New Stage of Evolution: 2009–2017: Tutorial. Moscow, Aksiom Publ., 2009, 304 p. (Series: Common spaces of Russia – EU: Law, Politics, Economics. Iss. 5) (in Russ.)
2. **Zuev V. N.** Decision making mechanism in the EU – a universal instrument for reconciling interests. *Vestnik mezhdunarodnyh organizatsij: obrazovanie, nauka, novaya ekonomika*, 2008, no. 3, p. 12–23. (in Russ.)
3. **Malko A. V., Elistratova V. V.** The European Union's Experience in Building Legal Policy of the Eurasian Economic Union. *Evrazijskij yuridicheskij zhurnal*, 2018, no. 3 (118), p. 23–27. (in Russ.)
4. **Chetverikov A. O.** The Legislation and the Legal Acts of the European Union under the Treaty of Lisbon. *Lex Russica (Nauchnye trudy MGYuA)*, 2008, no. 6, p. 1544–1555. (in Russ.)
5. **Pimenova O. I.** Legal Integration in the European Union and Its “National” Aspect. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, 2017, no. 3, p. 136–153. (in Russ.)
6. **Roederer-Rynning C.** Passage to bicameralism: Lisbon's ordinary legislative procedure at ten. *Comparative European Politics*, 2019, vol. 17, p. 957–973.
7. Law of the European Union. Textbook for universities. In 2 vols. Ed. by S. Yu. Kashkin. 4th ed. Moscow, Yurayt Publ., 2020, vol. 1, pt. 1, 299 p.
8. **Kaveshnikov N.** Evolution of Decision Making in the European Union as a Parameter of the Depth of Integration. *Sovremennaya Evropa*, 2020, no. 5 (98), p. 77–88. (in Russ.)
9. **Bultena A.** Negotiations in the Ordinary Legislative procedure: the Perspective of the European Parliament. In: Goudappel F., Hirsch Ballin E. (eds.). *Democracy and Rule of Law in the European Union*. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2016, p. 93–109.

Материал поступил в редколлегию

Received

15.12.2020

Сведения об авторах / Information about the Authors

Мазаева Наталья Николаевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации (Москва, Россия)

Natalya N. Mazaeva, Candidate of Juridical Sciences, associate professor of the Department of International Law of the Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for the Economic Development of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

n_mazaeva2001@mail.ru

Астапенко Илья Валерьевич, аспирант Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации (Москва, Россия)

Ilya V. Astapenko, Postgraduate Student of the Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for the Economic Development of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

astapenko.ilya.94@mail.ru