



The expansion of the powers of the European Parliament in the context of institutional reforms in the European Union

Sarvinoz SUNNATILLAева¹

Tashkent State University of Law

ARTICLE INFO

Article history:

Received May 2024

Received in revised form

15 June 2024

Accepted 25 June 2024

Available online

15 July 2024

Keywords:

European Parliament,
European Union (EU),
institutional reforms,
Lisbon Treaty,
Maastricht Treaty,
Amsterdam Treaty,
Single European Act,
democratic deficit,
legislative powers,
budgetary powers,
supervisory powers.

ABSTRACT

This article examines the process of expanding the powers of the European Parliament in the context of institutional reforms in the European Union. Starting from the limited powers of the Assembly, the European Parliament gradually developed its role, going through key stages such as the adoption of the Single European Act, the Maastricht, Amsterdam, and Lisbon Treaties. The article provides a detailed analysis of changes in the legislative, budgetary, and supervisory functions of the Parliament and discusses the issue of the democratic deficit in the EU and possible ways to address it. The conclusion emphasizes the significant contribution of the European Parliament to the democratization and strengthening of the governance system in the European Union.

2181-1415/© 2024 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol5-iss6/S-pp87-92>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

Европа Иттифоқидаги институционал ислоҳотлар доирасида Европа Парламентининг ваколатларининг кенгайиши

АННОТАЦИЯ

Мазкур мақолада Европа Иттифоқидаги институционал ислоҳотлар доирасида Европа Парламенти ваколатларини кенгайтириш жараёни кўриб чиқилган. Ассамблеяниң чекланган ваколатларидан бошлаб, Европа Парламенти ўз ролини босқичма-босқич ривожлантириб бориб, Ягона Европа акти, Маастрихт, Амстердам ва Лиссабон шартномаларини қабул қилиш каби муҳим босқичларидан

Калим сўзлар:

Европа Парламенти,
Европа Иттифоқи (ЕИ),
институционал
ислоҳотлар,
Лиссабон шартномаси,
Маастрихт шартномаси,
Амстердам шартномаси,

¹ Lecturer, Constitutional Law Department, Tashkent State University of Law.

Ягона Европа акти, демократик етишмовчилик, қонунчилик ваколатлари, бюджет ваколатлари, назорат ваколатлари

ўтиши таҳлил қилинган. Мақолада Парламентнинг қонунчилик, бюджет ва назорат функцияларидаги ўзгаришлар батафсил таҳлил қилиниб, Европа Иттифоқидаги демократик етишмовчилик муаммоси ва уни ҳал қилишнинг мумкин бўлган йўллари муҳокама қилинади. Хулоса Европа Парламентининг Европа Иттифоқида бошқарув тизимини демократиялаштириш ва мустаҳкамлашга қўшган сезиларли ҳиссасини таъкидлайди.

Расширение полномочий Европейского парламента в контексте институциональных реформ в Европейском союзе

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

Европейский парламент, Европейский союз (ЕС), институциональные реформы, Лиссабонский договор, Маастрихтский договор, Амстердамский договор, Единый европейский акт, демократический дефицит, законодательные полномочия, бюджетные полномочия, надзорные полномочия.

В данной статье рассматривается процесс расширения полномочий Европейского парламента в контексте институциональных реформ в Европейском союзе. Начиная с ограниченных полномочий Ассамблеи, Европейский парламент постепенно развивал свою роль, проходя через ключевые этапы, такие как принятие Единого европейского акта, Маастрихтского, Амстердамского и Лиссабонского договоров. Статья подробно анализирует изменения в законодательных, бюджетных и надзорных функциях Парламента, а также обсуждает проблему демократического дефицита в ЕС и возможные пути его преодоления. Заключение подчеркивает значительный вклад Европейского парламента в демократизацию и укрепление системы управления Европейским союзом.

Введение

История Европейского парламента началась с подписания Договора о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС) в Риме. В этом договоре упоминалась лишь Ассамблея, обладавшая ограниченными полномочиями (статья 189 Договора ЕЭС). Первое заседание Ассамблеи состоялось в 1958 году, когда было принято решение о переименовании её в Европейскую Парламентскую Ассамблею. С тех пор до принятия Лиссабонского договора в 2007 году Европейский парламент постепенно расширял свои полномочия как независимый институт Европейского союза (ЕС). Этот процесс эманципации Европейского парламента как единственного института, избираемого демократическим путём, вносит вклад в обеспечение демократии на европейском уровне [1].

Возникновение парламента в Европейском сообществе. В первоначальном Договоре о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС), подписанном в Риме, упоминалась только Ассамблея, обладающая очень ограниченными полномочиями (статья 189 Договора ЕЭС). Первое заседание Ассамблеи состоялось в 1958 году, на котором было принято решение изменить название на Европейскую Парламентскую Ассамблею. В 1962 году после принятия соответствующей резолюции была учреждена Европейская Парламентская Ассамблея. Ассамблея

представляла народы государств, объединенных в Сообщество. В ее составе было 142 депутата Европейского парламента, которые назначались национальными парламентами государств-членов. Все депутаты обладали так называемым двойным мандатом (т.е., были одновременно членами и национального парламента, и Европейского парламента), что, создавало определенные проблемы [2, с. 14-16] [3]. Так, например, члены парламента должны были преследовать и интересы своего государства, и интересы сообщества, что иногда могли конфликтовать между собой.

Второй важный шаг в развитии Европейского парламента связан с принятием Единого европейского акта в 1976 году. Этот акт имеет огромное значение для избирательной процедуры. Согласно этому акту, представители должны избираться посредством прямых выборов (статья 1). Принятие этого акта придало Парламенту новую легитимность [4] [5].

В июне 1979 года состоялись первые прямые выборы в Европейский парламент, после чего он стал рассматриваться как прямое демократическое отражение воли граждан Европейского сообщества. Этот этап стал важной вехой в истории развития института Европейского парламента и его роли в системе европейского управления. Таким образом, Европейский парламент стал независимым институтом, преследующим интересы всего населения Европейского союза, а не отдельных государств-членов.

Расширение нормотворческих полномочий Парламента. В 1951 г. Ассамблею, учредители Сообщества уполномочили ее консультативными полномочиями. В таком виде она просуществовала до 28 февраля 1958 года. В данном этапе своего развития Парламент не обладал реальными законодательными и надзорными полномочиями.

Единый европейский акт ввел процедуру сотрудничества. В рамках этой процедуры каждое государство-член обладало правом вето. Параллельно Парламент мог блокировать важные акты (в определенных сферах) Европейского союза, что существенно уменьшало демократический дефицит. Эта процедура была отменена Лиссабонским договором и заменена специальной законодательной процедурой [6]. В Едином европейском акте также было введено право вето (одобрение) для Европейского парламента. Оно применялось только к соглашениям об ассоциации и соглашениям о присоединении [7].

Маастрихтский договор ввел процедуру совместного решения (на английском: *co-decision*). С этого момента (с 1993 года) появились два законодателя (Совет ЕС и Парламент). А процедура сотрудничества и процедура одобрения были расширены [8].

Амстердамский договор 1997 года расширил процедуру совместного решения на большинство областей законодательства (например, охрана окружающей среды, свободное перемещение работников) [9].

В Лиссабонском договоре у Парламента появилась обычная законодательная процедура, которая раньше называлась процедурой совместного решения. Совет и Парламент находятся на равных. Было расширено действие этой процедуры на более чем 40 новых областей [10].

Полномочия Парламента по принятию бюджета. Парламент играет очень важную роль в принятии бюджета. Он является одной из двух ветвей бюджетной власти. До Лиссабонского договора существовало разделение на обязательные и

необязательные расходы. Полномочия Парламента были меньше в отношении обязательных расходов. С Лиссабонским договором это разделение было отменено.

Процесс принятия ежегодного бюджета регулируется статьей 314 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС). Проект бюджета всегда подготавливается Европейской комиссией, которая также несет ответственность за его исполнение [11].

Контроль за расходованием бюджетных средств также возложен на Комиссию. Европейский парламент ежегодно решает, предоставлять ли Комиссии освобождение от ответственности за исполнение бюджета.

Надзорные полномочия Европейского Парламента. Европейский парламент обладает широкими надзорными полномочиями, что способствует демократическому контролю над институтами Европейского союза.

(i) Контроль над Комиссией

Избрание президента и назначение членов Комиссии: Полномочия Парламента в этой области закреплены в статьях 14 и 17 §7 Договора о Европейском Союзе (ДЕС). Парламент учитывает результаты выборов, однако это не настоящие выборы, поскольку депутаты Европарламента назначают президента, а кандидатов в члены Комиссии назначают государства-члены. Эта процедура была введена для придания демократической легитимности Комиссии и усиления полномочий Парламента [12].

Вотум недоверия (статья 234 ДФЕС): Европейский парламент может вынести вотум недоверия Комиссии. Голосование проводится через три дня после внесения предложения, и оно должно быть поддержано большинством в две трети отденных голосов и представлять большинство членов Европарламента. В случае успешного голосования Комиссия должна уйти в отставку, а Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности должен уйти в отставку в рамках своих функций. Следует отметить, что пока ни один вотум недоверия не был принят, но количество голосов в поддержку вотумов недоверия растет при попытках проведения данной процедуры [12].

Ответы на вопросы депутатов (статья 230 ДФЕС): Комиссия обязана отвечать устно или письменно на вопросы, задаваемые ей Европарламентом или его членами. Вопросы могут быть устными или письменными, что является лишь процедурной формальностью.

Контроль через рассмотрение отчетов, представленных Комиссией (например, статья 233 ДФЕС): Европейский парламент обсуждает на открытых заседаниях ежегодный общий отчет Комиссии. Это политически чувствительная тема, и Парламент часто использует эту возможность для контроля.

(ii) Контроль над Советом

Полномочия Парламента в отношении Совета более ограничены и приведены ниже.

Создание временных специальных комитетов и комитетов по расследованию: Европарламент может создавать временные специальные комитеты и комитеты по расследованию для изучения различных вопросов.

Письменные и устные вопросы, рекомендации: Европарламент имеет право задавать письменные и устные вопросы Совету, а также давать рекомендации.

Право на подачу иска об аннулировании (статья 263 ДФЕС): Парламент имеет право инициировать процедуры аннулирования по любой причине, а не только для защиты своих прерогатив. Парламент может вмешиваться в дела, рассматриваемые Судом ЕС, и инициировать процедуру за бездействие (статья 265 ДФЕС), если институт нарушает Договор.

(iii) Дополнительные надзорные полномочия

Право на подачу петиций (статья 227 ДФЕС): Любой гражданин Союза может направить петицию в Европейский парламент по вопросу, который подпадает под деятельность Союза и затрагивает его напрямую. Комитет по петициям занимается этими вопросами, организует слушания и миссии по сбору фактов.

Назначение Европейского омбудсмена (статья 228 ДФЕС): Европейский парламент назначает омбудсмена, который занимается вопросами злоупотребления власти в деятельности институтов Союза (за исключением Суда ЕС).

Эти надзорные полномочия обеспечивают демократический контроль и подотчетность институтов ЕС, укрепляя роль Европейского парламента в системе управления Союзом.

Демократический дефицит в ЕС. Вместе с расширением роли Европейского парламента, все еще существует критика данного института за демократический дефицит. Например, отмечается, что Европейский парламент не имеет равных полномочий по сравнению с Советом. Основные решения принимает Совет министров, что вызывает дебаты между сторонниками межправительственности и наднационализма. Члены Совета являются представителями своих национальных парламентов и учитывают интересы своих государств, а не всего населения ЕС.

Изначально Европейский парламент не обладал полноценными парламентскими полномочиями, и до сих пор баланс сил с Советом остается неравным. Существует несколько областей, где Совет обладает большей властью, например, в специальных законодательных процедурах. На заключительном этапе бюджетных полномочий решающее слово принадлежит государствам-членам.

Что касается Европейской комиссии, Европейский парламент имеет право избирать президента Комиссии с учетом результатов европейских выборов, что подчеркивает его демократическую легитимность по отношению к Комиссии. Однако, после выборов в Европейский Парламент 2019 года президентом Комиссии стала кандидатка, которая не выдвигалась во время выборов от победившей партии (Spitzenkandidat) [13]. Данный инцидент снова создал почву критики Парламента за демократический дефицит.

Для решения этой проблемы учеными рассматриваются два подхода: «снизу вверх», который выступает за большую роль национальных парламентов, и «сверху вниз», который нацелен на укрепление институтов ЕС без усиления национальных парламентов. Также рассматривается параллельный подход, в рамках которого предлагается усиление как Европейского парламента, так и национальных парламентов [14] [15].

В целом, если учесть, что изначально отсутствовала реальная система контроля и противовесов в Европейском союзе, который начался как экономическое сообщество без явно выраженной политической интеграции, то нынешнее положение Парламента доказывает развитие парламента в данном пространстве и о росте демократизации ЕС через Парламент.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Европейский парламент, начиная свой путь как консультативная Ассамблея, претерпел значительные изменения и расширение полномочий. Введение процедуры сотрудничества, права вето и процедуры совместного решения укрепило его роль в законодательном процессе ЕС. Принятие Единого европейского акта и последующих договоров, таких как Маастрихтский, Амстердамский и Лиссабонский, предоставило Парламенту новые полномочия, включая участие в принятии бюджета и надзор за другими институтами ЕС. Несмотря на то, что Парламент по-прежнему не равен Совету в некоторых областях, его роль как демократически избранного органа продолжает усиливаться. Развитие института Европейского парламента демонстрирует постепенное преодоление демократического дефицита и укрепление системы управления в Европейском союзе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Guerrieri, S. (2001) The development of the role of the European Parliament, Taylor & Francis, 21(1), p. 229-238.
2. European University Institute, (2009) Building Parliament: 50 Years of European Parliament History 1958-2008, Office for Official Publications of the European Communities, p. 295
3. Guerrieri, S. (2008) The start of European integration and the parliamentary dimension: the Common Assembly of the ECSC (1952–1958), Taylor & Francis, 28(1), p. 183-193.
4. Single European Act, Official Journal of European Communities, L 169/1, 29.6.1987, p. 1-28
5. European Communities (1959) University of Cambridge, 13(4), p. 654-656.
6. Gilles Pittoors, European Parliament History Service, Members' Research Service PE 759.605 – February 2024
7. Sharma, A. (2012) The Entry into Force of the Lisbon Treaty: The European Union in Retrospect and Prospect, Cambridge University Press, 49, p. 265-290.
8. Treaty on European Union, OJ C 191, 29.7.1992, p. 1-112
9. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10.11.1997, p. 1-144
10. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ C 306, 17.12.2007, p. 1-271
11. The annual EU budget (2020). https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/annual-eu-budget_en.
12. Hix, S. (2000) Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?, Oxford University Press, p. 95-111.
13. Euractiv: Von der Leyen confirmed as new Commission president by paper-thin majority, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/breaking-von-der-leyen-confirmed-as-new-commission-president-by-paper-thin-majority/>
14. Sprungk, C. (2013) A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union, Taylor & Francis, 35(5), p. 547-563.
15. Vesnić-Alujević, L. and Nacarino, C. R. (2012) "The Eu and Its Democratic Deficit: Problems and (Possible) Solutions," SAGE Publishing, 11(1), p. 63-70.