

ПОНЯТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ИНСТИТУТАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

М. В. Конон

Рассмотрение законодательного процесса в институтах ЕС возможно на основе анализа нормативных договоров ЕС, а также концептуальных особенностей конституционного и международного права. Само понятие законодательного процесса в институтах ЕС появилось сравнительно недавно, а именно в связи с одобрением текста проекта Договора об учреждении Конституции для Европы (далее - Конституции ЕС) в 2003 г. Дело в том, что первоначально Европейские Сообщества были созданы как международные организации. Соответственно существовало понятие «decision making process», что означает «процесс принятия решений». Постепенно в Европейском Союзе возникла самостоятельная правовая система, обособливающаяся от международного права, но при эволюции в направлении национального права не превратившаяся в его полный аналог. Если на начальном этапе в принятии решений участвовали недемократичные Комиссия и Совет ЕС, то на последующих этапах возвышалась роль избираемого Европейского парламента. О законодательном процессе как о таковом можно говорить лишь с момента появления процедуры совместного принятия решений (введена Маастрихтским договором 1992 г.), в соответствии с которой 3 участника (Комиссия, Совет ЕС и Европейский парламент) имеют равные права в механизме принятия акта. Акт не может быть принят без согласия хотя бы одного из участников. Амстердамский договор значительно расширил сферу применения процедуры совместного принятия решений, сделав ее основной. В проекте Конституции ЕС данная процедура называется обычной законодательной процедурой (статья III-396 проекта). С принятием Конституции ЕС будет устранена еще одна проблема. Так, нормативно-правовые акты ЕС, регламенты и директивы по юридической силе в системе источников права фактически занимают место законов. По проекту Конституции ЕС предусматривается введение европейских законов и европейских рамочных законов. Таким образом, понятие «законодательный процесс» в институтах ЕС наполнится не только фактическим, но и юридическим содержанием, так как это прежде всего деятельность по принятию законов.

Наука конституционного права под законодательным процессом понимает регламентированный Конституцией, законами и иными нормативно-правовыми актами процесс внесения на рассмотрение законодательного органа, принятия, опубликования и вступления в действие законов. В настоящее время законодательный процесс в институтах ЕС регламентирован Учредительными Договорами. В процессе использования законодательных процедур принимаются не законы, а иные акты, по своим юридическим свойствам схожие с законами. Субъектами законодательного процесса ЕС являются не высшие органы государственной власти, а обладающие элементами публичной власти наднациональные органы. Это три ключевые особенности. В остальном же специфика законодательных процедур Европейского Союза позволяет определить законодательный процесс в институтах данного межгосударственного объединения с позиции национальных школ права, так как для него характерно наличие стадий, аналогичных тем, что выделяются в национальных законодательных процессах. Законодательный процесс в институтах ЕС можно определить как юридически установленный и регламентируемый Учредительными Договорами и иными актами ЕС порядок последовательных стадий, направленных на разработку и принятие нормативно-правовых актов, обладающих признаками прямого действия и верховенства, институтами Европейского Союза. Использование термина «законодательная процедура» позволяет нам, помимо установления особенностей законодательного процесса, определить механизм его регулирования. Проект Договора об учреждении Конституции для Европы предусматривает раздел, посвященный регламентации законодательного процесса.