

Филипп БЫКОВ

СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ – ИНСТИТУТЫ ФЕДЕРАЛИЗМА

Эффективность модели федеративных отношений определяется тем, насколько она соответствует реалиям страны на том или ином историческом этапе. В России фактически действует модель, которую условно можно назвать «унитарным федерализмом». Она сформировалась в начале нулевых и сыграла в целом позитивную роль, предотвратив распад Российской Федерации и ее трансформацию в конфедерацию. В то же время высокая централизация финансовых ресурсов и полномочий на федеральном уровне не способствует дальнейшему развитию субъектов Российской Федерации. Подтверждений тому масса: высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства, диспропорции в уровне развития и бюджетной обеспеченности регионов, низкие темпы роста ВРП. Из 85 субъектов Российской Федерации донорами являются 15–16. Российский федерализм требует формирования нового баланса полномочий и ресурсов. Собственно, утвержденные указом Президента Российской Федерации В.В. Путина «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» направлены на это. На определенном этапе этих преобразований встанет вопрос и о самом Совете Федерации, способах реализации его конституционных полномочий. В связи с этим может оказаться полезным опыт Европейского союза. В представленной статье исследуются теоретические основы эволюции федерализма и европейской интеграции. Проводится параллель между федерацией и интеграционным объединением, а также сравнительный анализ порядка формирования, организации и деятельности Совета Европейского союза и Совета Федерации. Особое внимание уделяется законодательному процессу, а также реализации принципа федерализма в деятельности данных институтов.

Ключевые слова: Европейский союз, интеграция, Совет Европейского союза, Совет Федерации, субъект федерации, суверенитет, федерализм, федерация

JEL: K10, K16, Z18

В последние годы все более модным становится такое явление как футурология. На многочисленных форумах рассказывают о будущем планеты, стран, городов и людей с перспективой на двадцать,

пятьдесят, сто лет. Насколько данный метод исследования приживется в традиционных науках, таких как право или политология, покажет время, но уже сейчас становится ясно, что необходимо осуществлять моделирование государственных институтов в соответствии с текущими и перспективными тенденциями развития общества, особенно с учетом бурного роста цифровых технологий, ежедневно меняющих жизнь человека, а впоследствии методы и принципы работы органов власти. На протяжении 25 лет функционирования Совета Федерации порядок его формирования менялся неоднократно. Частые изменения в характере формирования верхней палаты российского парламента в глазах многих специалистов выглядят досадным свидетельством неспособности политиков «изобрести» форму верхней палаты раз и навсегда. Есть и другая точка зрения, согласно которой авторы Конституции проявили мудрость, предоставив будущим поколениям возможность, не меняя основной закон страны, реформировать Совет Федерации, делая его более жизнеспособным организмом. До настоящего времени подходы к формированию Совета Федерации ограничивались лишь отечественным опытом или практикой зарубежных государств. Вместе с тем под давлением развития информационных технологий и межгосударственных интервенций границы государств постепенно начинают размываться. Все большую роль начинают играть различные интеграционные объединения, такие как, например, Европейский союз, а также их институты, которые забирают полномочия у классических органов государственной власти: парламентов, правительств и судов. В связи с этим особую актуальность приобретает сравнительное исследование с одной стороны, институциональной модели Совета Европейского союза – прообраза верхней палаты парламента в Европейском союзе, основанной на его правовой системе и базирующейся на «конституционных» идеях нового наднационального типа, с другой, – Совета Федерации, функционирующего в рамках правовой системы Российской Федерации, основанной на традиционной конституции.

Теоретические основы федерализма и европейской интеграции

На протяжении всей истории человечества одним из основных вопросов является определение тех принципов, в соответствии с которыми должно развиваться общество в целом. Применительно к становлению различных форм государственности данный вопрос выражается прежде всего в нахождении баланса власти и общества, компромисса между элитами, согласовании интересов народов, проживающих на одной территории.

По мере развития цивилизации на смену войнам и конфликтам, а также внутренним междоусобицам приходит осознание идеи необходимости мирного сосуществования, основанного на соглашении (договоре) о разделении власти и областей ответственности. Именно договор (от латинского *foedus* – договор, соглашение) как обоюдное согласие воли и волеизъявления стал основой первоначально для теоретической разработки таких государственно-правовых явлений как федерация и фе-

дерализм, а затем в течение уже более 200 лет и для практического их воплощения.

Понятие «федерация» от латинского слова «*foederare*» (объединять, укреплять союзом) в современном его значении означает союз, объединение государств. В науке конституционного права сложилось устойчивое мнение о федерации как о форме государственного устройства, в основе которой лежит сложное (союзное) государство, состоящее из государственных (государственно-подобных) образований, обладающих юридической и определенной политической самостоятельностью.

Существуют различные классификации моделей федерализма, что подчеркивает как многогранность этого понятия, так и возможность существования различных видов федеративных государств. При всем многообразии моделей федерализма представляется очевидным, что федеративная форма государственного устройства, предусматривая вертикальное распределение власти по различным уровням, в то же время обеспечивает единство государственной власти, необходимое для эффективного функционирования и демократизма публичной власти в государстве.

Следует также отметить, что сам термин «федерация» рассматривается больше как статика сложившихся федеративных отношений, в то время как под «федерализмом» обычно понимают их (федеративных отношений) динамику. В процессе поиска определения федерализма многие исследователи впадали в крайности. Федерализм представлялся им то в качестве глобального мирового управления (И. Кант), то воплощением идей анархизма (Пьер-Жозеф Прудон). Многогранность федерализма как понятия дает возможность использовать его не только в описании государственно-правовых явлений, но и международно-правовых и интеграционно-правовых процессов.

Направлениями реализации идей федерализма стал не только успешный опыт федеративных государств, но и различные проекты перестройки системы международных отношений на Европейском континенте. Учитывая многообразие европейских стран, стремление к федерализму в процессе европейской интеграции становится очевидным. Среди всех других теорий интеграции именно федерализм сыграл ключевую роль, став идейной основой в движении политического объединения Европы [1].

Понятия «федерация», «федерализм» и «интеграция» имеют содержательное сходство. Слово «интеграция» происходит от латинского «*integratio*», что переводится как создание целого, сращивание, соединение частей в единое целое. Соответственно, с одной стороны, «интеграция» понимается как состояние связанности отдельных дифференцированных частей в целое, причем это целое действует уже самостоятельно и автономно, с другой — рассматривается как процесс, ведущий к подобному состоянию [2].

В настоящее время во всем мире можно наблюдать процессы интеграции. Начало этой тенденции в середине XX в. положила Западная Европа. Нельзя не отметить тот факт, что именно мировые войны прошлого столетия подтолкнули европейские государства к реальным

шагам по объединению Европы. В результате в Западной Европе впервые был запущен многоаспектный процесс региональной интеграции: сращивание национальных экономических, социальных, правовых, политических и институциональных систем, который, в конечном счете, привел к формированию Европейских сообществ, а затем Европейского союза (далее – ЕС).

Анализ организационной модели и механизмов функционирования Европейского союза позволяет выделить определенные его черты и особенности, схожие с характерными признаками федеративной государственности.

Европейские сообщества, а впоследствии Европейский союз, возникли в результате взаимодействия и взаимного согласия суверенных государств, которое было юридически оформлено учредительными договорами.

Такой способ формирования характерен также и для договорных федераций, возникших на основе соглашения, договора, учредительного пакта, которые заключаются между независимыми государствами (государственно-подобными образованиями). Договорными федерациями считаются США, СССР, Югославия и другие [3].

Утверждение о схожести институциональных моделей Европейского Союза и существующих федеративных государств, в том числе Российской Федерации, становится более убедительным при сопоставлении основных доктринальных признаков федерализма с характеристиками, которыми обладает Европейский союз. Так, в число основных признаков, присущих федерациям, входят: «наличие двухуровневой территориальной структуры государственного управления; хотя бы одной сферы деятельности, в которой региональное звено является автономным; гарантий самостоятельности этих уровней управления в пределах своей компетенции, а также конституционное обеспечение участия регионов в процессе принятия решений на общегосударственном уровне» [4, с. 4].

Европейский союз обладает всеми перечисленными признаками. Четко прослеживаются два уровня управления: наднациональный и национальный; в рамках Европейского союза у институтов Европейского союза и государств – членов ЕС имеется исключительная компетенция и предусмотренная учредительными договорами возможность государств-членов через Совет ЕС и Европейский совет активно участвовать в делах Европейского союза.

Одним из ключевых аспектов в изучении таких правовых явлений, как «федерализм» и «интеграция», является суверенитет. Согласно наиболее распространенной точке зрения, входящие в федерацию субъекты суверенитетом не обладают; он принадлежит федерации в целом. В США – эталоне федеративного государства – данный принцип подтверждается решениями Верховного суда [5]. Вместе с тем ряд авторов высказывает иную позицию – суверенитет принадлежит составным частям федерации, особенно в тех случаях, когда субъекты федерации наделялись конституционным правом свободного выхода из союза [6]. Несмотря на существование в теории федерализма различных точек зрения по данному вопросу, мировой конституционной практике

не свойственно определение статуса субъекта федерации через понятие «суверенное государство». Утверждение о едином и неделимом суверенитете федерации представляется наиболее убедительным, так как в противном случае признание суверенитета за субъектами означало бы переход федерации на принципы конфедерации.

Вместе с тем вряд ли будет оправданным применение категории традиционного суверенитета к Европейскому союзу. В данном случае рассмотрение вопроса о применимости концепции суверенитета к Европейскому союзу следует вести через призму таких процессов, как передача или «уступка» части суверенитета национальными государствами в пользу наднациональной системы. Имеет место делимость суверенитета между национальным и наднациональным уровнями. Фактически передача политической власти в определенных областях от государств — членов ЕС наднациональным органам ЕС означает *передачу государствами части своего суверенитета* в пользу интеграционного объединения в целом.

Признавая наличие частичного суверенитета у европейских интеграционных объединений, можно говорить о том, что их правовая природа скорее ближе к федеративной государственности, нежели к классическим международным организациям, которые не имеют ни выборных представительных органов, ни наднациональной компетенции.

Таким образом, одним из основополагающих начал, базисом как для федерации, так и для европейского интеграционного объединения является *взаимное сосуществование двух уровней органов (институтов) власти* с правом каждого из них на принятие самостоятельных решений в пределах своей компетенции, обладающих для этого соответствующими политическими и экономическими ресурсами. Следовательно, принципы построения федеративных отношений, как и соответствующие основы правоотношений в европейском интеграционном объединении, должны распространяться не только на правовые и экономические основы функционирования государства или интеграционного объединения, но также и на вопросы формирования, организации и деятельности различных уровней и ветвей власти, а в случае интеграционного объединения — институтов и органов ЕС и их взаимодействия с национальными органами власти государств — членов ЕС.

Состав и структура Совета Европейского союза и Совета Федерации

Форма государственно-территориального устройства всегда обуславливает организацию и деятельность органов государственной власти. Не является исключением и Российская Федерация. Наиболее зримо это проявляется в двухпалатной структуре парламента, где нижняя палата призвана представлять в большей степени интересы Федерации в целом, а верхняя — интересы субъектов Федерации.

Во многом схожая структура и в институциональной системе Европейского союза, где функционируют Европейский парламент

и Совет ЕС. Несмотря на то, что учредительными документами ЕС не предусмотрен единый законодательный орган, представляется, что Европейский парламент выполняет функцию нижней палаты парламента, отстаивая интересы граждан ЕС. В то время как Совет ЕС скорее выступает в роли верхней палаты парламента, представляя интересы государств – членов ЕС.

Принципиальное значение для идентификации как Совета ЕС в политико-правовой системе Европейского союза, так и Совета Федерации в российском правовом поле является рассмотрение таких особенностей, как их состав и организация деятельности.

Изначально Совет ЕС, как свидетельствуют источники, предполагался в форме некой «коллегии делегатов», функционирующей в виде «единого самостоятельного института Сообщества», состоящего из постоянных, специально назначенных государствами-членами для представления их интересов в Совете министров [7]. Однако последующая практика работы Совета ЕС с постоянным составом одних и тех же министров себя не оправдала. Совет ЕС фактически преобразовался в нечто подобное «традиционному форуму для переговоров на межправительственном уровне», а его постоянно меняющийся состав стал в полной мере зависим от того, какие вопросы обсуждаются на его очередном заседании [8].

Согласно ст. 16 Договора о ЕС «в состав Совета ЕС входят по одному представителю от каждого государства-члена на уровне министра, уполномоченного создавать обязательства для правительства государства-члена, которое он представляет, и осуществлять право голоса». При этом по настоянию Германии и Бельгии в состав Совета ЕС от государств с федеративным принципом устройства могут входить не только федеральные, но и региональные министры – министры субъектов федерации [9].

Несколько иной была история учреждения Совета Федерации. До принятия Конституции Российской Федерации Совет Федерации был создан как координационный орган для подготовки Федеративного договора между РСФСР и ее субъектами. В период острых политических дискуссий, которыми сопровождался процесс выработки текста будущей Конституции Российской Федерации, на Конституционном Совещании руководители субъектов Российской Федерации стали рассматриваться как инструментальный осуществления государственной власти на базе новой Конституции. Именно этот элемент первый Президент России Б.Н. Ельцин решил включить в конституционный механизм российского парламента. Он собственноручно внес поправку в проект Российской Конституции – «по одному от представительного и исполнительного органов власти» [10, с. 450].

Применительно к Совету ЕС учредительные договоры ЕС не определяют, какие именно министры должны входить в его состав, и первоначально участниками заседаний Совета ЕС от каждого государства-члена были министры иностранных дел. Однако данный подход не оказался безупречным в силу того, что Совет ЕС является законодательным органом, а отраслевые акты целесообразнее было бы утверждать на уровне соответствующих отраслевых министров.

В первые два года Совет ЕС разделился на две части.

Первая — Совет по общим вопросам, состоявший из министров иностранных дел (или «министров по европейским делам»). В его компетенцию входило принятие решений внешнеполитического характера, а также по «общим вопросам», затрагивающим Европейский союз в целом. «Общий Совет» также координировал работу и распределял компетенцию между различными отраслевыми советами.

Вторая — Отраслевой Совет, состоявший из отраслевых министров государств-членов (промышленности, труда и социального развития, сельского хозяйства и т.д.).

В учредительных документах в редакции Лиссабонского договора получает официальный статус понятие «формации» Совета ЕС. Под «формациями» понимаются разные способы комплектования Совета ЕС в зависимости от профиля заседающих в нем министров. В Договоре о ЕС прямо предусмотрены только две первые формации Совета ЕС: Совет по общим вопросам и Совет по иностранным делам.

Остальные формации, число которых не ограничивается, учреждаются специальным решением, принимаемым Европейским советом (ст. 236 ДФЕС [11]). На сегодняшний день в рамках Совета ЕС функционирует десять формаций: по общим вопросам; по иностранным делам; по экономическим и финансовым вопросам; по вопросам юстиции и внутренних дел; по вопросам занятости, социальной политики, здравоохранения и защиты прав потребителей; по вопросам конкурентоспособности (внутренний рынок, промышленность, научные исследования, инновации и космос); по вопросам транспорта, телекоммуникаций и энергетики; по вопросам сельского хозяйства и рыболовства; по вопросам окружающей среды; по вопросам образования, молодежи, культуры и спорта.

Совет по общим вопросам обеспечивает согласованный характер работы различных формаций Совета. Во взаимодействии с Председателем Европейского совета и с Комиссией он осуществляет подготовку заседаний Европейского совета и обеспечивает мониторинг выполнения принимаемых на них решений.

Совет по иностранным делам разрабатывает внешнеполитические мероприятия Союза, исходя из стратегических направлений, установленных Европейским советом, и обеспечивает последовательность действий Союза в области внешней политики.

В Российской Федерации, в соответствии с Конституцией, Совет Федерации образует комитеты и комиссии. Согласно Регламенту Совета Федерации, в настоящее время действуют десять комитетов: по конституционному законодательству и государственному строительству; по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; по обороне и безопасности; по международным делам; по бюджету и финансовым рынкам; по экономической политике; по аграрно-продовольственной политике и природопользованию; по социальной политике; по науке, образованию и культуре; по Регламенту и организации парламентской деятельности. Как видно из названий формаций Совета ЕС и комитетов Совета Федерации, а так-

же их количества, сферы компетенции указанных институтов имеют значительное сходство.

Однако имеются и различия. Если комитеты Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты и не могут принимать решения от имени Совета Федерации, то формации Совета ЕС обладают одинаковым статусом и от имени Совета ЕС принимают одинаковые по своей юридической силе решения. Таким образом, статус формаций Совета ЕС выше, чем статус комитетов Совета Федерации.

Заседания Совета ЕС проводятся по мере необходимости и в соответствии со статьей 237 Договора о функционировании ЕС созываются Председателем Совета по инициативе одного из членов Совета или по инициативе Комиссии. В заседаниях всегда принимает участие представитель Комиссии ЕС, который, по словам Дж. Маккормика, следит за тем, чтобы Совет «не превращался в слишком националистический институт или в орган, занимающийся весьма узкими проблемами» [12, р. 128].

Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Созывает заседания Председатель Совета Федерации. В заседаниях принимает участие полномочный представитель Правительства России в Совете Федерации, что свидетельствует о схожести подходов в организации и проведении заседаний Совета ЕС и Совета Федерации.

Председательство в формациях Совета ЕС, за исключением формации по иностранным делам, осуществляют представители государств-членов в Совете ЕС согласно системе равноправной ротации.

Работу Совета ЕС организует и ведет его Председатель, занимающий этот пост в течение 6 месяцев в соответствии с порядком ротации государств-членов.

С момента основания Европейских сообществ «председательство» в Совете ЕС является прерогативой не физических лиц, а государств-членов в целом.

Государства – председатели Совета через своих министров или иных должностных лиц руководят заседаниями Совета, а равно его вспомогательными подразделениями (Комитетом постоянных представителей правительств государств-членов, специальными комитетами и рабочими группами из национальных экспертов).

Право председательства переходит от одного государства-члена к другому в порядке ротации (в соответствии с графиком очередности, установленным самим решением Совета Европейского союза).

Указанный механизм председательства в межправительственных институтах Союза имеет как очевидные достоинства, так и недостатки. Его плюсом является, в частности, тот факт, что периодическое наделение каждого государства-члена «браздами правления» в Европейском союзе повышает его заинтересованность и компетентность в европейских делах, а также увеличивает готовность его властей к компромиссам во время осуществления председательских функций другими государствами-членами. Однако шестимесячный срок председательства, как показывает практика, является весьма кратким и не всегда обеспечивает

должную последовательность и преемственность в функционировании интеграционных механизмов.

С другой стороны, удлинение срока председательства, например в два раза, тоже является нежелательным вариантом. В этом случае государствам-членам придется дожидаться своей очереди четверть века (ЕС включает 28 стран, а председательство длится 6 месяцев, срок ожидания уже носит 14 лет).

Упомянутые сложности послужили причиной, побудившей авторов проекта Договора, устанавливающего конституцию для Европы, а вслед за ней Лиссабонский договор, провести реформу председательства в Совете Европейского союза.

В «новом» ЕС пост Председателя Совета остается за государствами-членами, которые в порядке ротации поочередно руководят работой практически всех «формаций» данного института. В то же время в отличие от правил «старого» ЕС пост Председателя Совета становится теперь коллективной должностью. Ее совместно занимают сразу три государства-члена, но на протяжении 18 месяцев и с соответствующим распределением обязанностей между собой. В настоящее время сопредседателями Совета с 1 января 2019 г. по 30 июня 2020 г. являются Румыния, Финляндия и Хорватия. Таким образом, Лиссабонский договор производит «слияние» индивидуальных председательств длительностью в полгода в совместное (коллективное), срок которого составляет уже полтора года.

Однако вряд ли практику коллективного председательства можно назвать в полной мере удачным решением, например потому, что так называемые «тройки» государств-членов, председательствующие 18 месяцев, обычно географически не связаны друг с другом. Скажем, если первое председательствующее государство является южным, оно может определить особым приоритетом Евро-Средиземноморский диалог, то следующая за ней северная страна — программу Северного измерения. Соответственно *увязать друг с другом указанные приоритеты в одну программу достаточно сложно*.

В отличие от Совета ЕС срок полномочий Председателя Совета Федерации ограничивается сроком его полномочий в качестве члена Совета Федерации. И в данном случае заимствование практики коллективного председательства Совета ЕС не представляется целесообразным для работы Совета Федерации, так как количество субъектов Российской Федерации значительно превышает количество государств — членов ЕС, а срок полномочий членов Совета Федерации обычно ограничен 5 годами.

В структуре Совета ЕС важная роль отведена его вспомогательным органам. Это обусловлено непостоянным характером его работы. Функционирует большое количество всевозможных комитетов, которые состоят в основном из должностных лиц государств — членов ЕС. Одним из основных среди них является Комитет постоянных представителей (*Coreper* — сокращение их первых букв трех слов, которые содержит французское наименование данного комитета, т.е. *Comité des représentants permanents*). В него входят постоянные представители государств — членов

ЕС в ранге послов (*Coreper II*), имеющие дело с решением политических, торгово-экономических или организационных вопросов, и заместители постоянных представителей, послов (*Coreper I*), занимающихся техническими вопросами.

Задачей *Coreper* является обеспечение согласованного характера разных направлений политики и практических мероприятий Европейского союза, работы Совета и исполнение возложенных на него поручений.

Если Совет ЕС не решит иначе, то все вопросы, включаемые в повестку дня сессии Совета ЕС, подлежат предварительному изучению в рамках *Coreper*. *Coreper* прилагает максимум усилий, чтобы достичь согласия по соответствующим вопросам на своем уровне с тем, чтобы впоследствии вынести их на утверждение Совета ЕС.

Большинство решений, констатируют аналитики, лишь формально принимается Советом ЕС, а фактически — *Coreper*. В данном случае речь идет о тех решениях, которые согласно Внутреннему регламенту и сложившейся практике, относятся к части А повестки дня Совета ЕС, означающей полное согласование их и одобрение в *Coreper*. По общему правилу они принимаются Советом ЕС без обсуждения. По тем же вопросам, по которым согласия в рамках *Coreper* достичь не удалось, проводится обсуждение в Совете ЕС. Перечень из таких вопросов составляет вторую часть повестки, обозначенной буквой В [7, р. 21].

Как отмечают исследователи, подавляющее большинство вопросов, рассматриваемых Советом ЕС (свыше 90%), находятся в части А повестки дня. Это означает, что основная часть законодательства, исходящего от Совета Европейского Союза, является результатом усилий не столько министров, сколько членов Комитета постоянных представителей и рабочих групп.

В целях выполнения отдельных задач по подготовке или изучению вопросов *Coreper* может учреждать комитеты и рабочие группы, в состав которых входят уже не дипломаты, а эксперты в конкретной области общественных отношений. Преимущественно это сотрудники профильных министерств государств — членов ЕС. В предварительном порядке они рассматривают законопроекты и стараются прийти к согласию на своем уровне. Специальные комитеты и рабочие группы фактически являются для *Coreper* своеобразным «фильтром», аналогично тому, каким *Coreper* является для Совета ЕС. В настоящее время в рамках Совета ЕС функционирует примерно 150 [13] специальных комитетов и рабочих групп.

При Совете Федерации также создаются вспомогательные органы, такие как советы и временные комиссии, но они не встроены в законотворческий процесс, как в Европейском союзе. Хотя заключения экспертов не носят обязательный характер, у консультативных органов Совета Федерации имеется значительный потенциал, так как их заседания проходят с участием представителей органов государственной власти, а рекомендации от имени органов Совета Федерации или палаты в целом направляются в Правительство Российской Федерации. Таким образом, позиции экспертов могут быть услышаны и учтены в работе Парламента над проектами законодательных актов.

Совет Европейского союза представляет собой институт ЕС, который не имеет фиксированного состава членов и срока полномочий. Такая многоликость Совета ЕС создает определенные проблемы, но в целом способствует заметному повышению профессионализма и компетентности «межправительственного» института Европейского Союза. Следует отметить, что в период 1995–2000 гг. Совет Федерации также работал на непостоянной основе. Такой формат работы стал одним из оснований для критики порядка формирования Совета Федерации, что с позиций организации работы Совета ЕС представляется весьма спорным.

В работе Совета ЕС принимают участие квалифицированные специалисты, как на уровне рабочих групп в лице экспертов профильных министерств государств – членов ЕС, сотрудников Комиссии ЕС и Генерального секретариата Совета ЕС, так и на уровне *Coreper* в ранге послов и их заместителей. Таким образом, достигаются три задачи: над проектами актов непосредственно работают специалисты, которые впоследствии будут их реализовывать; специальные комитеты и рабочие группы выполняют функции «фильтра» для *Coreper*, а *Coreper* – для Совета ЕС; акты проходят предметные согласования как на экспертно-юридическом, так и политическом уровне прежде чем попасть на заключительный этап рассмотрения.

Участие Совета Европейского союза и Совета Федерации в законодательном процессе

Законодательный процесс в Европейском союзе и участие в нем Совета ЕС существенным образом отличается от практики работы Федерального Собрания Российской Федерации.

В рамках действующей Конституции и законодательства Российской Федерации участие Совета Федерации в законодательном процессе сводится к следующим процедурам:

- внесение законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума);
- рассмотрение концепции законопроекта перед первым чтением и направление отзыва по нему в ответственный комитет Государственной Думы;
- внесение членами Совета Федерации поправок к законопроектам, рассматриваемых во втором чтении, одобрении (принятии) или отклонении федерального закона, федерального конституционного закона, закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации;
- участие в работе согласительной комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации.

При этом сам законодательный процесс в Российской Федерации и участие в нем Совета Федерации имеет ряд особенностей. Во-первых, не все стадии законодательного процесса имеют конституционно очерченные хронологические рамки.

Во-вторых, законодательный процесс носит последовательный характер. Законопроект сначала поступает на рассмотрение Государственной

Думы и только после его принятия в качестве федерального закона направляется в Совет Федерации. Не все представляемые в Государственную Думу документы, содержащие позиции или поправки в отношении законопроектов, носят обязательный характер, так как окончательное решение остается за депутатами Государственной Думы. Этим обуславливается отсутствие у Совета Федерации законодательно закрепленных инструментов участия в работе над законопроектами, которые рассматриваются Государственной Думой самостоятельно. Более того, Совет Федерации не имеет возможности вносить свои коррективы в монопольно принятый Государственной Думой законодательный акт. Он имеет право только одобрить или отклонить законодательный акт в целом. Единственная процедура, в рамках которой Совет Федерации имеет полномочия по внесению изменений в закон, является работа согласительной комиссии. Однако в настоящее время вышеуказанная процедура применяется не часто.

В-третьих, Совет Федерации не имеет права абсолютного вето в отношении законодательных актов, принятых Государственной Думой. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Несколько иначе обстоят дела в Европейском союзе. Согласно параграфу 1 ст. 16 Договора о Европейском союзе на Совет ЕС возложена законодательная функция. Она осуществляется совместно с Европейским парламентом, но в отличие от него Совет ЕС обладает исключительным правом абсолютного вето на законопроекты по всем вопросам [14].

Прежде чем приступить к рассмотрению законодательных процедур, следует отметить, что *в европейском праве как таковое понятие «закон» отсутствует*. Дело в том, что уже в Римском договоре 1957 г. отчасти были определены основные юридические инструменты, применяемые в рамках деятельности институтов Европейского союза: регламенты, директивы и решения. По мере становления европейского права указанные документы были признаны юридическими актами прямого действия.

Лиссабонский договор отказался от использования понятий «европейский закон» и «европейский рамочный закон». Наоборот, сохраняется прежняя номенклатура актов и одновременно вводится особая законодательная процедура. Принятые на ее основе регламент, директива или решение, становятся законодательными актами ЕС. Несоблюдение данной процедуры означает, что все остальные акты имеют статус подзаконных актов. Следовательно, законодательные акты ЕС обретают легитимную основу для своего существования и действия.

Законодательную процедуру в Европейском союзе можно условно разделить на общую и специальную. Основной посыл общей законодательной процедуры заключается в том, что нормативный правовой акт считается принятым, если он одобрен в идентичной редакции Советом ЕС и Европейским парламентом.

В рамках общей законодательной процедуры, как правило, единственным субъектом права законодательной инициативы является Комиссия ЕС.

В первом чтении Комиссия ЕС представляет предложение одновременно в Совет ЕС и Европейский парламент. Далее Европейский парламент принимает свою позицию в первом чтении и передает ее Совету ЕС. В случае одобрения Советом ЕС позиции Европейского парламента, предложенный Комиссией акт считается принятым в редакции Европейского парламента. Если же Совет ЕС не одобряет позицию Европейского парламента, то он принимает свою позицию в первом чтении и предлагает ее Европейскому парламенту.

Во втором чтении проект законодательного акта ЕС рассматривается в течение трех месяцев. В рамках данной процедуры, если Европейский парламент одобряет позицию Совета ЕС в первом чтении (не высказывает своего мнения), то предложенный акт считается принятым в редакции, которая соответствует позиции Совета ЕС. Если Европейский парламент большинством членов, входящих в его состав, отклоняет позицию Совета ЕС в первом чтении, то предложенный акт считается непринятым. Возможен и третий вариант, при котором Европейский парламент предлагает поправки к позиции Совета ЕС в первом чтении.

Если в течение трех месяцев после получения поправок Европейского парламента Совет ЕС, постановляя квалифицированным большинством, одобряет все поправки, то предложенный акт считается принятым. Если одобрения не происходит, то Председатель Совета ЕС по соглашению с Председателем Европейского парламента созывает согласительный комитет, который формируется на паритетных началах из членов Совета ЕС и представителей Европейского парламента. Цель его работы заключается в том, чтобы в течение шести недель достигнуть соглашения по совместному проекту. Если в течение указанного срока согласительный комитет не одобрит совместный проект, то предложенный акт считается непринятым.

В случае одобрения согласительным комитетом совместного акта начинается третье чтение. С этого момента у Совета ЕС и Европейского парламента имеется шесть недель на то, чтобы принять предложенный акт в редакции согласительного комитета. Если этого не будет сделано, акт считается непринятым.

В соответствии со специальной законодательной процедурой законодательный акт принимается непосредственно одним из институтов: либо Советом ЕС, либо Европейским парламентом. При этом следует отметить, что в большинстве случаев – это Совет ЕС, который может принимать решения после консультации с Европейским парламентом и/или Европейской комиссией. Одобрение с их стороны по общему правилу, за исключением специально оговоренных случаев, не требуется. Следовательно, главное отличие специальной законодательной процедуры от общей законодательной процедуры заключается в том, что законодательный акт не принимается совместно Советом ЕС и Европейским парламентом.

Рассмотренные выше законодательные процедуры имеют общие черты. Прежде всего, это касается использования в них *принципа субсидиарности*, согласно которому Европейский Союз предпринимает действия и принимает необходимые решения только в том случае, если они не могут быть должным образом осуществлены государствами – членами ЕС.

Протоколом о принципе субсидиарности и пропорциональности устанавливается требование, согласно которому при принятии нового законодательного акта, соответствующие проекты должны быть переданы на рассмотрение национальным парламентам для подготовки ими мотивированных заключений по поводу соответствия проекта законодательного акта принципу субсидиарности. Если количество поступивших от национальных парламентах мотивированных заключений о несоблюдении проектом законодательного акта принципа субсидиарности окажется не менее трети, данный проект законодательного акта подлежит либо корректировке, либо отклонению.

Соответственно, законодательный процесс в Европейском союзе в отличие от законодательного процесса в Федеральном собрании Российской Федерации обладает следующими характерными особенностями.

Во-первых, каждая стадия законодательного процесса имеет хронологические рамки. Определены *конкретные сроки*, в течение которых должны быть рассмотрены проекты законодательных актов в рамках второго и третьего чтений и работы согласительного комитета. Если в отведенное время в отношении проекта законодательного акта не будет принято обоюдного согласованного решения Советом ЕС и Европейским парламентом, то такой акт считается отклоненным.

Во-вторых, работа над проектом законодательного акта в Совете ЕС и Европейском парламенте ведется параллельно, а не последовательно. Это позволяет каждому из созаконодателей иметь *реальную возможность вносить свои коррективы в законопроекты в период их рассмотрения*. Регламент, директива или решение не считаются принятыми, если Совет ЕС и Европейский парламент не придут к согласию и не выработают единую редакцию такого акта.

В-третьих, обязательным условием законодательного процесса (общей законодательной процедуры) ЕС является участие в нем национальных парламентах государств – членов ЕС.

В-четвертых, наличие вышеуказанных особенностей, а также специальной законодательной процедуры обеспечивает Совету ЕС ведущую роль в законодательном процессе.

Таким образом, отдельные аспекты организации и деятельности Совета ЕС, доказавшие свою жизнеспособность и эффективность, могут быть взяты на вооружение для инкорпорирования в практику работы Совета Федерации.

* * *

Европейский союз не является государством в классическом его понимании, но его ключевые характеристики схожи с характеристиками федеративных государств, а значит сравнительный анализ институтов ЕС и органов государственной власти федеративных государств, представляется вполне обоснованным.

Более того, опыт Европейского союза заслуживает особого внимания с точки зрения реализации в нем принципа федерализма в процессе выработки и принятия общеобязательных решений, в том числе в виде нормативных правовых актов.

Механизмы законодательного процесса, такие как параллельное рассмотрение созаконотателями проектов законодательных актов, установление четких хронологических рамок для каждой законодательной процедуры, использование принципа субсидиарности, во многом носят универсальный характер, и их применение возможно как в системе координат интеграционного объединения, так и федеративного государства. В своей совокупности они могут обеспечивать как баланс наднациональных и национальных интересов, так и баланс интересов федерального центра и субъектов федерации.

Универсальным также является подход, который предусматривает обязательное участие в законодательном процессе на этапе разработки проектов нормативных актов консультативных органов и рабочих групп, состоящих из широкого круга национальных экспертов государств — членов ЕС, которые одновременно являются правоприменителями. Внедрение в практику работы Совета Федерации такого подхода по аналогии с Советом ЕС будет способствовать повышению качества принимаемых законодательных актов.

Безусловно, дальнейшие перспективы совершенствования организации и деятельности Совета Федерации требуют отдельного исследования, при осуществлении которого может оказаться полезной и настоящая работа.

Список литературы

1. *Побединский И.М.* Роль федерализма в теории европейской интеграции // Известия РГПУ им. А.И. Герцена 2008. № 67. С. 210–215. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/rol-federalizma-v-teorii-evropeyskoy-integratsii> (дата обращения 28.09.2019)
2. *Матвеевский Ю.А.* Европейская интеграция в исторической ретроспективе: монография. М.: МГИМО-Университет, 2011.
3. *Страшун Б.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4 т. Т. 1–2. М.: Издательство БЕК, 1995.
4. *Тихомиров Ю.А., Барганджия Б.А., Теребилина Т.А., Высоцкий П.А.* Федерализм в России: правовая основа. М.: ОАО «Агент», 2000.
5. *Журалев А., Комарова В.* Суверенитет в федеративном государстве // Право и жизнь. 2000. № 29. С. 15–23.
6. *Яценко А.* Теория федерализма // Юрьев. 1912.

7. Edward D. and Lane K. *European Community Law. An Introduction*. Edinburgh, 1995.
8. Johnson M. *The European Council: Gatekeeper of the European Community*. Boulder, 1994.
9. Горниг Г., Витвицкая О. *Право Европейского союза*. М., 2005.
10. Шейнис В.Л. *Взлет и падение парламента: переломные годы в российской политике (1985–1993)*. В 2 т. Т. 2. М., 2005.
11. Договор о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) (2016/C202/01). URL: <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (дата обращения 28.09.2019)
12. McCormick J. *European Union. Politics and Policies*. Cambridge, 2004.
13. The Decision – Making Process in the Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/> (дата обращения 28.09.2019)
14. *Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями*. М.: ИНФРА-М, 2012.

THE FEDERATION COUNCIL AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – AS INSTITUTIONS OF FEDERALISM

The efficiency of any model of federative relations is determined by how it corresponds to the historical background and realities of a country at a particular development stage. In Russia the model that might be called “unitary federalism” is applied. It was formed in the early noughties and had favorable results as it prevented the collapse of the Russian Federation or its transformation into a Confederation. At the same time the high centralization of financial resources and powers at the Federal level does not contribute to the further development of the constituent entities of the Russian Federation. There is a lot of evidence for this: a high level of interregional socio-economic inequality, disproportions in the level of development and budget provision of regions, low rates of GRP growth. There are only 15 or 16 regions-“donors” among 85 constituent entities of the Russian Federation. Russian federalism requires the formation of a new balance between state powers and resources. In fact “Bases of the state policy of regional development of the Russian Federation for the period till 2025” approved by the decree of Vladimir Putin, the President of the Russian Federation are aimed at achievement of the above mentioned goal. The issue of the Federation Council as an institution itself and in terms of its implementation of constitutional powers will arise at a certain period of these changes. In this regard the experience of the European Union may become useful. The article examines the theoretical basis of the evolution of federalism and of the European integration. A parallel is drawn between the Federation and the Integration association, a comparative analysis of the formation, organization and activities of the Council of the European Union and the Federation Council is carried out. Particular attention is paid to the legislative process, as well as to the implementation of the principle of federalism in the activities of these institutions.

Keywords: Council of the European Union, European Union, integration, federalism, Federation Council, federation, sovereignty

JEL: K10, K16, Z18

Дата поступления – 12.10.2019 г.

БЫКОВ Филипп Юрьевич

Советник заместителя Председателя;
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации /
ул. Большая Дмитровка, 26, г. Москва, 103426.
e-mail: philip-b@yandex.ru

Bykov Philip Yu.

Adviser to the Deputy Chairman;
Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation /
26, Bolshaya Dmitrovka street, Moscow, 103426.
e-mail: philip-b@yandex.ru

Для цитирования:

Быков Ф. Совет Европейского союза и Совет Федерации – институты федерализма. 2019. № 4. С. 95–111.