

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ  
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3  
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
E-MAIL: europe@ieras.ru  
[WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU](http://WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU)



**INSTITUTE OF EUROPE  
RUSSIAN ACADEMY OF  
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3  
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
E-MAIL: europe-ins@mail.ru  
[WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU](http://WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU)

### **Аналитическая записка №20, 2018 (№116)**

## **Выборы в Европейский парламент 2019 г.: состоится ли реформа?**

**Ольга Потемкина**

доктор политических наук, заведующая Отделом исследований европейской интеграции ИЕ РАН

**Аннотация.** Аналитическая записка посвящена актуальным дискуссиям, развернувшимся в институтах ЕС – Европейском совете и Парламенте – о принципах избрания европарламентариев и выдвижения кандидатуры главы Комиссии по результатам выборов. В центре анализа самые противоречивые инициативы – выдвижение «ведущего кандидата» (Spitzenkandidat) и «транснациональные списки». Основываясь на указанных дебатах, а также на предложениях Комиссии ЕС, автор рассматривает позиции различных политических акторов, которые примут участие в выборах и окажут влияние на назначение лидеров ЕС. Автор приходит к выводу, что в основе дискуссий – стремление исключить лидерство представителей евроскептиков и экстремистских групп.

**Ключевые слова:** выборы в Европейский парламент, ведущий кандидат, Европейский совет, транснациональные списки, политические партии, Комиссия ЕС, институциональный баланс.

Чем ближе очередные выборы в Европейский парламент, тем интенсивнее дебаты о будущем ЕС, в частности, об изменении принципов избрания депутатов, а также назначения лидеров Евросоюза. Кроме того, ожидаемый выход Великобритании из ЕС имеет последствием перераспределение мест в Европарламенте, что также волнует представителей различных политических партий. В центре внимания самые

противоречивые инициативы – выдвижение «ведущего кандидата» (*Spitzenkandidat*) и «транснациональные списки» кандидатов в депутаты.

### ***Spitzenkandidat* – удастся ли повторить опыт прошлых выборов?**

Принцип выдвижения «ведущего кандидата» был впервые задействован в ходе выборов в Европарламент 2014 г. Тогда главой Комиссии ЕС был избран Жан-Клод Юнкер, бывший премьер-министр Люксембурга, который возглавил список кандидатов от христианских демократов. Поэтому, как только Европейская народная партия (ЕНП) выиграла выборы, стало возможным добиться назначения Юнкера по предложению Европейского совета и с одобрения Европарламента. Впервые граждане ЕС голосовали на выборах, зная заранее, кто встанет во главе Комиссии ЕС.

Победа христианских демократов позволила ввести в практику данное административное новшество при ощутимой поддержке А. Меркель, принадлежавшей к родственной политической семье. С тех пор, ЕНП стремилась превратить этот прецедент в правило, а Европарламент еще в ноябре 2015 г. высказался в пользу назначения «ведущего кандидата» на следующих парламентских выборах, и на своей сессии в феврале 2018 г. предупредил, что не поддержит ни одной кандидатуры на пост Председателя Комиссии, кроме *Spitzenkandidat*. Депутаты считают, что посредством данной процедуры поддерживается институциональный баланс между Парламентом и Европейским советом именно так, как это прописано в договорах.

На самом деле Договор о функционировании ЕС (ДФЕС) – Лиссабонский договор – предписывает Европейскому совету, действуя квалифицированным большинством, номинировать Председателя Комиссии при одобрении Европарламента, принимая при этом во внимание результаты выборов в Европарламент. Однако в договоре вообще не упоминается процедура выдвижения *Spitzenkandidat*. В 2014 г. данный принцип был применен на основе «джентльменского соглашения» о том, как интерпретировать неясные положения договора между главными европейскими политическими партиями, Европейским советом и Парламентом ЕС.

На этот раз, накануне выборов в Европарламент значительная часть глав государств-членов, прежде всего президент Франции Э. Макрон, а также лидеры Чехии, Венгрии, Литвы, Нидерландов, Польши, Португалии и Словакии потребовали отказаться от подобного метода назначения главы Комиссии ЕС.

Прогрессивное движение «Вперед» Макрона, возглавляющего неформально группу протестующих, не принадлежит ни к одной из политических семей Европарламента. Видимо, поэтому президент Франции не поддержал принцип «ведущего кандидата», на назначение которого никак не может повлиять. С другой стороны, Европарламент контролируют германские партии правого крыла, которые могут в итоге оказать влияние на исход выборов главы исполнительной власти ЕС. Крупнейшие партии (правоцентристская Европейская народная партия (ЕНП), к которой принадлежит Юнкер; левоцентристская партия Европейских социалистов и демократов (ПЕС), а также Альянс либералов и демократов за Европу (АЛДЕ)) полны решимости повторить процедуру прошлого назначения главы Комиссии.

В Сообщении, подготовленном для неофициального саммита ЕС 23 февраля 2018 г., в повестке которого был вопрос о «ведущем кандидате», Комиссия предложила ряд изменений для усовершенствования системы выборов – кандидаты, возглавляющие списки, должны быть выдвинуты заранее, в идеале к концу 2018 г. в ходе праймериз на ежегодных съездах политических партий. Это позволит, по мнению Комиссии, политикам, занимающим ответственные посты, выставлять свои кандидатуры.

В ходе саммита голоса государств-членов разделились. Так, премьер-министры Ирландии Лео Варадкар, Хорватии – Андрей Пленкович, а также канцлер Австрии Себастиан Курц, все принадлежащие к политическому клану христианских демократов, поддержали предложение Комиссии. А президент Франции Макрон подчеркнул, что необходимо уважать принцип разделения властей, проистекающий из основополагающих договоров ЕС. Однако, как уже упоминалось, не имея аффилиации с какой-либо из европейских партий, Макрон не сможет повлиять на процесс назначения *Spitzenkandidat*.

Лидеры ЕС в принципе не имеют возражений против идеи «ведущего кандидата» на выборах в Европарламент в мае 2019 г. Но, опасаясь потерять свои прерогативы и желая оставить простор для маневра накануне приближающихся выборов, государства-члены отвергают возможность автоматического назначения главой Еврокомиссии лидера партии, которой предстоит победить в предстоящих выборах в Европарламент. Об этом заявил Председатель Европейского совета Дональд Туск после февральского саммита. Главы государств и правительств ЕС приняли в результате следующее решение: *Spitzenkandidat* вполне может стать Председателем Комиссии, участвуя в выборах, но он не получит этот пост автоматически, как это случилось в 2014 г.

Канцлер Германии А. Меркель считает, что надо сначала посмотреть, какая именно партия завоеует большинство в Европарламенте, ведь даже в случае национальных выборов вовсе не обязательно, чтобы представитель выигравшей партии назначался премьер-министром своего правительства. Свои сомнения по поводу автоматического назначения Председателя Комиссии высказал и премьер-министр Люксембурга Ксавье Беттель, пообещав, что, если появится такой *Spitzenkandidat*, как Марин Ле Пен, он сделает все возможное, чтобы не допустить ее автоматического назначения Председателем Комиссии.

Лидеры ЕС вновь вспомнили, что, по Лиссабонскому договору, именно Европейский совет должен назначать главу Комиссии по результатам выборов в Европарламент, а дело Европарламента – избрать или отвергнуть кандидата. Туск подчеркнул важность легитимности Европейского совета, который включает демократически избранных в государствах-членах лидеров. В свою очередь, Ж.-К. Юнкер заявил о совместной ответственности государств-членов и Европарламента в данном вопросе.

Комиссия и Европарламент продолжают настаивать на повторении процесса автоматического назначения *Spitzenkandidat*, надеясь таким образом повысить общественный интерес к европейским выборам. «Ведущие кандидаты», возглавляющие свои политические партии, могли бы посещать различные столицы государств-членов, соревноваться в теледебатах и т.д.

Однако противники такого назначения главы Комиссии утверждают, что система *Spitzenkandidat* предназначена лишь для укрепления альянса между Комиссией и Парламентом, даже за счет демократической легитимности ЕС. Так, по мнению Д. Туска, автоматическое назначение «ведущего кандидата» лишит председателя Комиссии традиционной «двойной легитимности»: всегда считалось, что его кандидатуру сначала предложат избранные демократическим путем национальные лидеры – члены Евросовета, а потом депутаты Европарламента одобряют этот выбор. В случае же принципа *Spitzenkandidaten* Европейский совет вынужден одобрить кандидата, уже избранного предварительно панъевропейскими политическими партиями. Таким образом, будет отрезан один из источников легитимности, что уменьшит демократическую составляющую процесса избрания главы Комиссии.

Однако члены Европейского совета не могут полностью воспрепятствовать процессу назначения *Spitzenkandidat*, так как в большинстве своем принадлежат к тем политическим партиям, которые поддерживают данный принцип. Так, девять премьер-министров стран ЕС принадлежат к Европейской народной партии, которая изберет своего «ведущего кандидата» на съезде в Хельсинки в ноябре 2018 г.

И все же главы государств-членов намереваются проконтролировать, кого их партии назначат ведущим, они будут стараться предложить такие кандидатуры, которые устроили бы Евросовет, и всегда могут вернуться к жесткой линии – никакого автоматизма при назначении главы Комиссии, и предложить на этот пост альтернативную кандидатуру.

### **Транснациональные списки кандидатов – новый эксперимент**

Чтобы победители выборов в Европарламент 2019 года представляли не столько свои страны, сколько международные партии, Комитет Европарламента по конституционным вопросам предложил создать «транснациональные избирательные списки». Главы государств и правительств договорились инициировать дебаты о создании «европейских избирательных округов» с расчетом на выборы в Европарламент 2024 года. Комиссия активно поддержала идею, полагая, что такое нововведение позволит сформировать транснациональные списки для выборов депутатов Европарламента.

«Создание европейского избирательного округа будет способствовать усилению европейского измерения выборов, так как кандидаты получают возможность обратиться к большему числу избирателей по всей Европе. Этот процесс может быть тесно связан с назначением «ведущего кандидата» и станет предметом общественных дебатов в масштабах всего европейского пространства, что усилит роль европейских политических партий»,<sup>1</sup> – обратилась Комиссия к Европейскому совету, предлагая начать обсуждение институциональных изменений в Евросоюзе.

---

<sup>1</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council “A Europe that delivers: Institutional options for making the European Union's work more efficient”. Brussels, 13.2.2018 COM (2018) 95 final

Франция и страны Средиземноморья готовы были поддержать эксперимент с транснациональными списками в надежде, что их создание послужит укреплению европейского гражданства в противовес распространению евроскептицизма. Президент Макрон заверил, что Франция видит Европу в будущем более демократичной, выбирающей свой парламент на основе транснациональных списков депутатов, которые выдвинут из своей среды «ведущего кандидата». Макрон предложил, что 73 места в Европарламенте, которые освободятся с уходом Великобритании, следует отдать в «европейские избирательные округа»<sup>2</sup>. Вишеградская же группа выступила против, так же, как и Европарламент в целом из-за оппозиции ЕНП.

Предложение Макрона нашло горячий отклик у социалистов и либералов Парламента ЕС, но депутаты из ЕНП отвергли его, посчитав «безответственным». Так, влиятельный политик, глава комитета Европарламента по иностранным делам Эльмар Брок предупредил депутатов о намерении Макрона «ослабить» Европарламент, противодействуя назначению *Spitzenkandidaten*. По словам Брока, «транснациональные списки» лишь расширят пропасть между гражданами ЕС и их депутатами.

В результате на своей сессии 7 февраля 2018 г. депутаты Европарламента отвергли идею «транснациональных списков». Они призвали ввести минимальный пороговый уровень – 3-5% голосов для того, чтобы стать евродепутатом в странах, которые сегодня имеют не менее 26 членов Европарламента. Все кандидаты должны быть номинированы за 12 месяцев до выборов при полном соблюдении гендерного равенства, и символика каждой европейской партии должна быть включена в избирательный бюллетень наряду с эмблемой национальной партии<sup>3</sup>.

Макрон был разочарован решением Европарламента отвергнуть транснациональные списки из-за враждебного отношения ЕНП и сожалел о том, что Европарламент упустил такую возможность. Юнкер также выразил сожаление по поводу «недостатка политической воли» со стороны его родной партии, напомнив при этом, однако, что именно ЕНП способна выдвинуть «ведущего кандидата».

Однако Председатель Комиссии с самого начала выражал сомнения относительно целесообразности введения «транснациональных списков» на выборах в Европарламент 2019 г. «Это было бы чудом», полагал Юнкер, так как времени слишком мало, чтобы согласовать реформу со всеми государствами-членами. Соответствующие поправки в союзный договор и национальные избирательные законы должны быть внесены до мая 2018 года – за год до Европейских выборов. Чуда не случилось – лидеры государств и правительств на своем февральском саммите даже не стали обсуждать списки, опираясь на негативный ответ Европарламента, но совсем не сняли вопроса с повестки дня, лишь отложив его в долгий ящик – после выборов 2019 г., если еще кто-то будет настаивать на возобновлении дискуссии.

---

<sup>2</sup> European Parliament votes against transnational lists. <https://www.euractiv.com/section/elections/news/ep-votes-against-transnational-lists/>

<sup>3</sup> Bulletin Quotidien Europe. № 11956. 8.02.18

## Перераспределение мест в Европарламенте

После длительных переговоров, депутаты Европарламента достигли согласия относительно перераспределения мест в Европарламенте в связи с уходом британских депутатов, рассчитав, чтобы ни одна страна не потеряла места.

Будущий состав Европарламента на период 2019-2024 предлагается урезать до 705 мест. В Европарламенте созыва 2014 года 751 место. 73 из них отведены Великобритании. После её выхода из ЕС Европарламент предполагает 27 мест распределить между 14 странами-членами, которые сейчас недопредставлены; из остальных 46 мест – 30 выделить транснациональному списку или просто сократить, а 16 – будущим странам-членам<sup>4</sup>.

Освободившиеся 27 предлагается распределить следующим образом: по 5 мест отойдут Франции и Испании, которые получают в целом 79 и 59 мест соответственно; по 3 – Италии (76 мест в целом) и Нидерландам (29 мест); 2 – Ирландии (13 мест); наконец, по одному месту достанется Польше (52), Румынии (33), Швеции (21), Австрии (19), Дании (14), Финляндии (14), Словакии (14), Хорватии (12) и Эстонии (7).

До сих пор ни одна страна не попросила об увеличении количества мест в Европарламенте, лишь Нидерланды заявили, что все места, принадлежавшие британцам, следует сократить. Ирландский же премьер Л. Варадкар остался очень доволен тем, что Ирландия получила два дополнительных места. Венгрия выразили сомнения относительно перераспределения мест в соответствии с демографическими изменениями, так как не все новые жители ЕС имеют гражданство, что дает им право выбирать депутатов Европарламента. Таким образом, окончательное решение о перераспределении мест будет принято к июлю 2018 г.

## Состав Комиссии

По приглашению Европейского совета Комиссия вернулась к обсуждению вопроса о числе членов Комиссии в Колледже. Главы государств и правительств не захотели сократить число членов Комиссии к 2019 г. Согласно договорам ЕС, это число должно составлять две трети от количества государств-членов, если Европейский совет не решит иначе. Напомним, что накануне референдума в Ирландии для того, чтобы граждане страны высказались в поддержку Лиссабонского договора, ей были предоставлены правовые гарантии, среди прочих, обещание, что каждое государство-член сможет направить своего представителя в Комиссию.

В своей речи в Сорбонне 26 октября 2017 г. Э. Макрон поддержал сокращение Комиссии и даже призвал Францию подать пример, убрав своего представителя. Однако никто не захотел последовать этому призыву. Теоретически национальные лидеры и могли бы согласиться на коллегию меньшей численности, но совершенно очевидно, что участие «национального» члена Комиссии позволяет каждой из европейских столиц оказывать влияние на формирование политики ЕС, хотя

---

<sup>4</sup> Bulletin Quotidien Europe. *EUROPE 11956*, *EUROPE 11967*.



формально, конечно же, члены Комиссии не имеют права следовать инструкциям какого-либо из государств-членов<sup>5</sup>.

### **Супер-президент – неосуществимая мечта Юнкера?**

Комиссия также рассматривает вопрос о соединении функций Председателей Комиссии и Европейского совета в одном лице, основываясь на примере Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и одновременно вице-председателя Комиссии. Такое институциональное изменение обеспечило бы ЕС двойной легитимностью – один и тот же человек представлял бы одновременно интересы как государств-членов, так и Сообщества. Однако Комиссия вынуждена признать, что подобное вряд ли произойдет в ближайшее время. «Европу нельзя построить вопреки интересам государств-членов», – заявил Юнкер, отвергая обвинения в «супер-федерализме».

Председатель Комиссии пока не встретил понимания в Европейском совете относительно фигуры «супер-президента». Юнкер надеялся, что когда-нибудь председатель Комиссии будет вести и саммиты Евросовета. Хотя он и не питал особых иллюзий относительно реакции национальных лидеров, но все же пытался настоять на том, что слияние двух постов упростит функционирование ЕС, повысит его эффективность и уменьшит меж-институциональное соперничество.

Государства-члены не разделили устремлений Юнкера. Они подозревают не без оснований, что Председатель Комиссии лишь замышляет захватить как можно больше власти для Комиссии и косвенно – для Европарламента, так как подотчетен ему. Если Председатель Комиссии ведет саммиты, то он, вероятнее всего, пожелает поручить своей Комиссии готовить повестку дня сессии и заключения Евросовета, усилив, таким образом, влияние на глав государств и правительств стран ЕС.

«Дискуссия об институциональных переменах разворачивалась в дружеской манере до тех пор, пока я не поднял вопрос о слиянии двух постов», – прокомментировал разочарованно результаты дискуссии на февральском неофициальном саммите Юнкер. Д. Туск высказался еще лаконичнее: «У нас не было аппетита продвигать эту идею».

### **Выводы**

Главы государств и правительств четко дали понять, что они не допустят дальнейших сдвигов в институциональном балансе ЕС – от государств-членов к Комиссии и Европарламенту. В частности, они высказали намерение контролировать, кто станет во главе Комиссии после выборов 2019 г. и не собираются больше отказываться от своего законного права выдвигать кандидата и довольствоваться монополией Парламента в выборе Председателя Комиссии.

Согласиться на автоматическое номинирование «ведущего кандидата» возможно было без особых опасений пять лет назад. С тех пор в политической жизни Евросоюза

---

<sup>5</sup> Gostyńska-Jakubowska A. The member-states and the EU: taking back control? Centre for European Reform (CER). 22 March 2018. URL: <http://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2018/member-states-and-eu-taking-back-control>

произошли серьезные перемены, и самая релевантная – подъем крайне правых популистских партий, которые вполне могут претендовать на хорошие результаты на выборах 2019 г., а значит, и на лидерство в Евросоюзе.

С другой стороны, Комиссия во главе с Ж.-К. Юнкером, последовательным федералистом, настойчиво продвигает идею усиления наднациональности в управлении Евросоюзом. Не испытывая сегодня иллюзий относительно слияния постов Председателей Комиссии и Совета, Юнкер все же надеется на воплощение своих замыслов в среднесрочной перспективе.

Европарламент готовится к противостоянию с Евросоветом по вопросу назначения главы Комиссии, намереваясь заблокировать предложения глав государств и правительств, альтернативных фигуре *Spitzenkandidat*. Депутаты однозначно считают, что процесс его автоматического назначения, инициированный на прошлых выборах, был успешным и нуждается в закреплении на практике. В то же время ЕНП, а значит и весь Европарламент, не поддерживают идею «европейских избирательных округов».

Президент Франции Макрон, поборник реформ в ЕС, не аффилированный ни с одной из влиятельных европейских партий, не может получить поддержки ни одному из своих предложений. В гораздо лучшем положении находится вновь избранный канцлер ФРГ А. Меркель, принадлежащая к сильнейшей политической семье христианских демократов и имеющая, таким образом, влияние на назначение главы Комиссии.

Дискуссии и противоречия ясно показывают, что государства-члены питают надежды на оказание влияния на политику Евросоюза через своего представителя в институтах ЕС, хотя формально все они служат лишь наднациональным общеевропейским интересам. Таким образом, позиции и роли всех участников будущего политического действия определены. В оставшееся до выборов в Европарламент время интрига сохраняется, дебаты продолжаются, а конфронтация взглядов не уменьшается.

***Annotation** The article is devoted to discussions in the EU institutions– the European Council and Parliament – on the principles of MEPs election and nomination of the Commission’s President. The analysis is focused on the most controversial initiatives – nomination of Spitzenkandidat and «transnational lists». Based on the mentioned debates, and on the EU Commission proposals, the author examines the positions of various political actors who will participate in the elections and influence the appointment of EU leaders. The author concludes that the Spitzenkandidat process is seen as a way for the main pro-European groupings to exclude eurosceptics and extremist groups.*

**Keywords:** elections, European Parliament, Spitzenkandidat, European Council, transnational lists, political parties, EU Commission, institutional balance.

Дата выпуска: 6 апреля 2018 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: [www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs](http://www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs)