



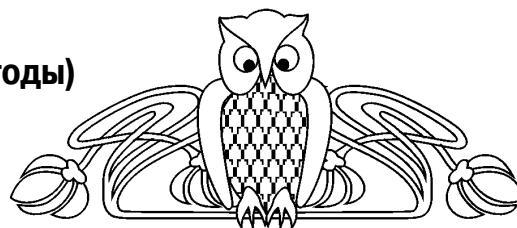
- <sup>17</sup> См.: *Пережудов С. П.* Указ. соч. С. 196.
- <sup>18</sup> The Bruges Speech. 1988. Sep. 20. URL : <http://www.ena.lu> (дата обращения: 05.05.2011 г.)
- <sup>19</sup> Великобритания: эпоха реформ. М., 2007. С. 313.
- <sup>20</sup> *Бурнашев И.* Маргарет Тэтчер и Жак Делор: полемика по вопросам углубления процесса европейской интеграции // Вестник Европы. 2005. № 16. URL : <http://magazines.russ.ru> (дата обращения: 05.05.2011 г.)
- <sup>21</sup> The Bruges Speech. 1988. Sep. 20. URL : <http://www.ena.lu> (дата обращения: 05.05.2011 г.)
- <sup>22</sup> Ibid.
- <sup>23</sup> См.: Великобритания: эпоха реформ. С. 366.
- <sup>24</sup> *Dinan D.* Op. cit. P. 242.
- <sup>25</sup> *Gazzo E.* Mrs Thatcher: will she finally become a convert to the cause? // Europe. 1988. Sep. 21. URL : <http://www.ena.lu> (дата обращения: 05.05.2011 г.)
- <sup>26</sup> См.: *Понов В. И.* Указ. соч. С. 280.
- <sup>27</sup> How Mrs. Thatcher functions // Le Monde. 1988. Sep. 22. URL : <http://www.ena.lu> (дата обращения: 05.05.2011 г.)
- <sup>28</sup> Цит. по: Be fair to Mrs de Gaulle! // Die Zeit. 1988. Sep. 30. URL : <http://www.ena.lu> (дата обращения: 05.05.2011 г.)
- <sup>29</sup> *Grunenberg N.* Seid fair zu Lady de Gaulle! // Die Zeit. 1988. Sep. 30. URL : <http://www.ena.lu> (дата обращения: 05.05.2011 г.)<sup>30</sup> *Turner J.* Op. cit. P. 36.

УДК 94(4)19

## ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ВЫБОРОВ В ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ (1957–1979 годы)

М. А. Гусакова

Саратовский государственный университет  
E-mail: [mashagusakova@yandex.ru](mailto:mashagusakova@yandex.ru)



В статье рассмотрена эволюция системы выборов в Европейский парламент периода ЕЭС. Итогом этого процесса стало утверждение принципа прямого всеобщего голосования. Новый механизм выборов явился гарантией превращения Европейского парламента в демократический институт, способствующий укреплению интеграционных тенденций.

**Ключевые слова:** Европейский парламент, система выборов, прямые всеобщие выборы, Европейский мандат, Акт об избрании членов Европейского парламента.

### Forming of the Electoral System to the European Parliament (1957–1979)

М. А. Gusakova

The article discusses the process of the electoral system's evolution to the European Parliament. The result of this process was the introducing of direct universal suffrage to the European Parliament. This new mechanism became the guarantee of the Parliament's making into the real democratic institution that favoured the consolidation of European integration's tendencies.

**Key words:** European Parliament, electoral system, direct universal suffrage, European mandate, Act concerning the election of representatives of the Assembly.

Накопившиеся к началу 1980-х гг. в странах ЕЭС противоречия и, как следствие, замедление темпа интеграционных процессов породили настроение «европессимизма»<sup>1</sup>. Однако наряду с проявлением негативных тенденций государствам Сообщества удалось достичь весьма ощутимых успехов. Одним из важнейших достижений интеграционного периода, охватившего 60–70-е гг. XX в., стало введение прямых выборов в Европейский парламент. Кроме того, по итогам кризисного развития руководство стран Европейского

сообщества смогло извлечь некоторые полезные уроки, что способствовало в дальнейшем ускорению процессов интеграции во всех сферах взаимодействия.

Период европессимизма оказал заметное влияние на работу Европейского парламента, который как яркий образец институционализации ЕЭС, а затем и ЕС заслуживает особого внимания. Достаточно сказать, что речь идет о первом в истории Европы опыте создания наднациональной парламентской структуры. Однако на начальной стадии деятельность Парламента ограничивалась консультативными функциями и, по сути, сводилась к утверждению решений Европейской комиссии. Благодаря этому, как отметил бывший президент Европейского парламента французский политик Жорж Спеналь, некоторые государства Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) – в частности Великобритания и Франция – рассматривали данный институт всего лишь как гарантию неоспоримости и нерушимости государственного суверенитета<sup>2</sup>. Действительно, договор об образовании ЕОУС (1951) предоставлял государствам-участникам выбор: либо назначать представителей Общей ассамблеи из числа национальных парламентариев, либо избирать их путем прямого голосования. Однако в первые годы деятельности ЕОУС второй, более демократичный, способ формирования Общей ассамблеи не использовался. Как критически отмечал Ж. Спеналь, «назначение представителей Ассамблеи из числа членов национальных парламента лишало ее принципа демократичности и размывало саму представительскую природу Ассамблеи»<sup>3</sup>. Единственной попыткой действительной модернизации



ции зарождавшихся структур европарламентаризма стала инициатива, озвученная и утвердившаяся в 1953 г. Согласно новым правилам, заседания Общей ассамблеи ЕОУС стали проходить не на основе национальных фракций, а в рамках принадлежности к той или иной политической группе<sup>4</sup>. Однако подобные компромиссные решения не могли изменить ситуации – Ассамблея ЕОУС по-прежнему оставалась структурой во многом декоративной, совещательной и, следовательно, не обладала реальным политическим влиянием.

В целом вопрос о введении прямых всеобщих выборов в Европейский парламент является достаточно актуальным и имеет большое значение для исследования процессов евроинтеграции. Данной проблеме посвящено большое количество исследований зарубежных авторов, в которых рассматривается не только ретроспектива, но и будущая роль Европейского парламента<sup>5</sup>. В работах же советских и российских исследователей данные сюжеты, и в частности вопрос о введении прямых выборов в Европейский парламент, освещены довольно слабо<sup>6</sup>.

В 1958 г., после подписания договоров в Риме и образования ЕЭС, Общая ассамблея ЕОУС была переименована в Европейскую парламентскую ассамблею (30 марта 1962 г. – Европейский парламент). Часть 3 ст. 138 Договора об учреждении ЕЭС предусматривала, что Парламентская ассамблея должна подготовить положения по выборам, проводимым путем всеобщего прямого голосования в соответствии с единой для всех государств-членов процедурой выборов<sup>7</sup>. По итогам проделанной работы Совет министров, действуя единогласно, должен был изложить соответствующие предложения и рекомендовать государствам – участникам ЕЭС принять их для практического применения<sup>8</sup>.

Парламентская ассамблея выполнила свои обязательства, подготовив проект Конвенции 1960 г., в тексте которой затрагивались наиболее важные аспекты введения прямых выборов. В соответствии с данным документом Ассамблея должна была состоять из 426 депутатов, избираемых прямым всеобщим голосованием сроком на 5 лет<sup>9</sup>. Количество депутатов – представителей от каждого государства Сообщества устанавливалось таким образом, чтобы оно превышало число представителей национальных парламентов ровно в три раза. Однако еще в ходе обсуждений данного положения Конвенции члены рабочей группы Парламентской ассамблеи разделились во мнениях по вопросу, должно ли быть количество избираемых представителей в Ассамблее удвоено либо увеличено многократно. Странники второго варианта доказывали, что именно такое максимальное увеличение количества членов Ассамблеи необходимо для реального участия населения стран ЕЭС в строительстве новой Европы. Принятое решение соответствовало численности депутатов в Палате представителей конгресса США и устроило евро-

пейских политиков, поскольку по старой схеме на 400 000 жителей стран интегрированной Европы приходился всего один депутат, что не могло в полном объеме отражать представительской природы Парламентской ассамблеи<sup>10</sup>.

В соответствии с Конвенцией введение прямых выборов предполагалось осуществлять поэтапно, для чего устанавливался переходный период. Его длительность в проекте четко не определялась, однако он должен был соответствовать отрезку времени, необходимому для перехода к Общему рынку (10–12 лет). В течение переходного периода предполагалось, что треть членов ассамблеи по-прежнему будет назначаться национальными парламентами из числа собственных депутатов. Кроме того, Конвенцией устанавливалась возможность совмещения представителями Сообщества членства в Парламентской ассамблее и национальных парламентах. Однако по истечение срока действия мандата национального парламента такой представитель уже не мог оставаться членом Ассамблеи. Данное решение, таким образом, предполагало возможность двойного мандата<sup>11</sup>. Минусом данного положения, зафиксированного в Конвенции, являлось то, что члены Парламентской ассамблеи не могли сосредоточиться исключительно на проблемах Сообщества и были вынуждены отвлекаться на участие в государственных делах.

Непрекращающиеся споры и осложнения показали большинству членов рабочей группы, что в ближайшем будущем введение единой избирательной системы является невозможным. В связи с этим в Конвенции было закреплено компромиссное решение, суть которого состояла в том, что избирательная система должна определяться каждым государством Сообщества самостоятельно в течение переходного периода<sup>12</sup>. В его рамках Парламентская ассамблея должна была разработать окончательные условия для введения единой избирательной процедуры. Текст Конвенции должен был рассмотреть и ратифицировать Совет министров. Однако по причине многочисленных расхождений это не произошло. Для разрешения спорных положений Конвенции был создан временный консультативный комитет, в который вошли в равном количестве представители государств – членов Сообщества и члены Ассамблеи. Задача комитета заключалась в изучении мнений и рекомендаций по проблеме применения условий национальных законодательств в рамках процедуры выборов в Парламентскую ассамблею<sup>13</sup>.

Несмотря на незавершенность работы, принятие проекта Конвенции 1960 г. стало первым серьезным шагом на пути введения прямых всеобщих выборов в Европейский парламент. Конвенция явилась компромиссом для сторонников углубления интеграционных процессов и сторонников сохранения политического влияния суверенных государств. Несмотря на то что многие положения итогового документа являлись



уступкой национальным правительствам, Конвенция закрепила базовые принципы будущей европейской избирательной системы.

Вопрос введения прямых всеобщих выборов оставался нерешенным вплоть до 1969 г., что совпало по срокам с уходом Шарля де Голля с поста президента Франции. Именно этот влиятельный политик выступал против избрания членов Европейского парламента путем прямого голосования, поскольку не видел смысла искать поддержки национального электората для института, лишённого реальной политической силы. К тому же де Голль опасался, что низкая явка избирателей будет губительной для авторитета Европейского парламента и сведет на нет все предпринятые внутри стран ЕЭС усилия. Наконец, президент Пятой республики искренне полагал, что единственным органом в Сообществе, наделённым законодательными полномочиями, должен оставаться Совет министров<sup>14</sup>. Лишь следующий политический лидер и президент Франции В. Жискард д'Эстен в 1974 г. одобрил идею введения прямых выборов, которую он соотносил с необходимостью создания Европейского совета, предназначенного для образования наднационального Европейского правительства<sup>15</sup>.

Нежелание введения прямых выборов в Европейский парламент со стороны некоторых политических лидеров объяснялось тем, что разрабатываемые документы не предусматривали наделения избираемого института новыми законодательными полномочиями. В сущности, Европейский парламент всё ещё не имел никаких рычагов давления на Совет министров, который разрабатывал и утверждал все решения по вопросам деятельности Сообщества<sup>16</sup>. В сложившейся ситуации сами европарламентарии также понимали, что процесс расширения полномочий Парламента будет довольно длительным. В частности, лорд Бессборо<sup>17</sup> отмечал, что темпы прогресса в развитии евроинтеграции не будут быстрыми из-за огромного числа трудностей, с которыми приходится сталкиваться Сообществу. Помимо всего прочего, он делал вывод, что энергетический кризис, который оказал большое влияние на развитие европейских стран, стал испытанием самого Сообщества и его институтов на прочность. Поэтому, по словам данного политика, очень важным для дальнейшего строительства единой Европы являлось беспрепятственное функционирование институтов Сообщества и наискорейшее введение всеобщих прямых выборов в Европейский парламент. Лорд Бессборо объяснял свою позицию тем, что изолированные действия национальных правительств не могут решить возросшего количества проблем и, следовательно, возникает необходимость поставить институты Сообщества под контроль Парламента, что является естественным для демократической системы<sup>18</sup>. Но было бы поспешным делать выводы о том, что с введением прямых выборов Европейский пар-

ламент автоматически станет универсальным и общепризнанным наднациональным институтом. Для приближения к этой цели необходимо было внести глубокие изменения в основополагающие договоры Европейского сообщества.

В июне 1973 г. Европейский парламент подготовил новые предложения по сближению спорных позиций, назначив французского политика Шелто Патьина ответственным за разработку новой концепции. Камнем преткновения стал вопрос о единой избирательной системе, в соответствии с которой должны были проходить выборы в странах – участницах ЕЭС, а также вопрос о выработке унифицированных избирательных правил<sup>19</sup>. Стратегия Патьина заключалась в отделении вопроса о единой избирательной процедуре от менее дискуссионного вопроса о прямых выборах. В частности он полагал, что каждое государство Сообщества должно самостоятельно определить избирательную систему, в соответствии с которой должны состояться первые выборы в Европейский парламент. Лишь к следующим выборам Парламент должен будет подготовить предложения по общей для всех государств избирательной системе<sup>20</sup>.

Черновой вариант документа, закрепляющего введение прямых выборов в Европейский парламент, был одобрен 14 января 1975 г. Однако некоторые формулировки данного проекта вызвали возражения у лидеров ряда государств Сообщества. Так, Великобритания выступала против слишком точной формулировки положений, которые могли затруднить ратификацию документа в палате общин. Это послужило поводом для новых обвинений со стороны британских парламентариев в стремлении сохранить свое политическое влияние в континентальной Европе. Франция же, напротив, выступала за сохранение точных формулировок, поскольку отсутствие ясности могло затянуть ратификацию такого соглашения со стороны Национальной ассамблеи. Позиция Италии увязывалась с предоставлением гарантий того, что выборы в Европейский парламент могут быть продлены на её территории почти на сутки. В ответ на это французские представители предупредили, что не смогут обеспечить сохранения в секрете результатов выборов в Парламент после закрытия собственных избирательных участков в воскресенье вечером<sup>21</sup>. Ключевым аспектом требований со стороны Франции по вопросу о процедуре выборов являлось общее участие для всех членов Сообщества и также общий для всех отказ от попыток сохранить принцип назначения своих представителей в Европейский парламент из числа национальных парламентариев. В таких намерениях подозревались, в частности, власти Великобритании и Дании. Лидерам этих государств было особенно сложно смириться с перспективой снижения роли собственных государств в новом, наднациональном Парламенте в случае введения прямых выборов<sup>22</sup>. Масла в огонь подливало также обсуждение вопроса о



распределении мест в Европейском парламенте. К примеру, представители Шотландии и Уэльса предупредили Лондон об организации акций протеста в случае возникновения подозрений о несправедливом представлении их территорий в Европейском парламенте. Дания выступала за введение двойного мандата, что предполагало одновременное представительство в Европейском и национальном парламентах. Вторым принципиальным моментом для Дании было проведение выборов одновременно в оба парламента<sup>23</sup>. Таким образом, у каждого государства были свои требования, которые порой было весьма трудно согласовать между собой. В этой ситуации от европейских политиков потребовалось большое количество уступок и компромиссов для выработки окончательного документа.

На саммитах, состоявшихся 12–13 июля и 20 сентября 1976 г. в Брюсселе, был принят ряд окончательных решений, которые привели к ратификации Акта об избрании членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием. Акт было ратифицирован всеми государствами Сообщества простым большинством, несмотря на категорическое неодобрение голлистами и коммунистами во Франции<sup>24</sup>. Следует отметить, что данный Акт во многом повторял предложенный Парламентом проект Конвенции 1960 г. Этот документ закрепил положение о регулировании прямых выборов в Европарламент национальным законодательством каждого государства Сообщества, что уже было зафиксировано ранее. Но, в отличие от Конвенции, в соответствии с которой введение единой избирательной системы в ближайшем будущем представлялось самим членам Европейского парламента невозможным, Акт установил необходимость введения именно такого порядка. Как отмечал Ш. Патъин, «спустя 15 лет политические структуры государств – членов Сообщества стали лучше взаимодействовать друг с другом, что, в свою очередь, привело к увеличению уровня единства их процедур»<sup>25</sup>. В связи с этим вопрос об установлении нового переходного периода потерял свою актуальность. Новый документ закрепил решение о введении единой избирательной системы к 1980 г., что позволило многим представителям Европейского парламента надеяться на проведение первых выборов в соответствии с единой избирательной процедурой<sup>26</sup>. Впоследствии прямые выборы в Европейский парламента проводились в соответствии с системой пропорционального представительства во всех государствах Сообщества, кроме Великобритании.

Несмотря на отрицательное отношение к возможности совмещения национального и общеевропейского мандатов со стороны многих европейских политиков, положение о двойном мандате все же было закреплено в Акте так же, как и в предыдущей Конвенции. Документ предоставлял каждому государству Сообщества право решать, сохранять ли у представителя, в

дополнение к мандату Европейского парламента, мандат национального парламента<sup>27</sup>. Таким образом, несмотря на то что цель прямых выборов заключалась в гарантированном наделении «европейского мандата» независимым статусом по отношению к «национальному мандату», а также в гарантии для членов Европейского парламента возможности сосредоточиться исключительно на своих обязанностях, данное положение Акта создавало особый статус для определенной группы политиков. Единственное отличие от Конвенции 1960 г. заключалось в том, что, согласно текущему документу, прекращение действия национального мандата больше не влекло за собой прекращения мандата Европейского парламента<sup>28</sup>. Теперь депутаты Европейского парламента могли заниматься исключительно проблемами Сообщества, вследствие чего должен был возрасти уровень их профессионализма. Кроме того, постоянно возрастающие потребности ЕЭС сделали невозможным для представителей совмещать выполнение обязанностей в обоих парламентах. «Только введение прямых выборов, – констатировал в итоге Патъин, – может кардинально улучшить ситуацию»<sup>29</sup>.

Численность Европейского парламента, согласно первоначальной редакции Акта, составляла 550 депутатов. Данное число четко соотносилось с количеством населения каждого государства Сообщества. Предполагалось, что на первый миллион жителей должно быть избрано шесть представителей, а на каждые следующие 500 000 жителей – по одному представителю<sup>30</sup>. Данное решение имело политический подтекст, смысл которого заключался в стремлении государств сохранить существующее количество своих депутатов. Однако данное число не устроило Комитет по правовым вопросам Европейского парламента. В результате количество депутатов было снижено до 355. Ханс Лаутеншлагер, докладчик от Комитета, доказывал, что именно такое количество сможет обеспечить справедливое соотношение мест в Европейском парламенте для крупных и мелких государств. Докладчик подчеркивал, что большее число депутатов даст преимущество только крупным государствам<sup>31</sup>. Однако окончательное решение по данному вопросу, закрепленное в Акте, определило абсолютно новое соотношение представителей и их количество в Европейском парламенте. В соответствии с новым решением это количество должно было составить 410 депутатов, что являлось своеобразным компромиссом между предлагаемыми ранее вариантами<sup>32</sup>.

Проблема введения прямых выборов в Европейский парламента приобрела огромное значение с первых дней существования ЕЭС. Практическая реализация этой задачи была призвана обеспечить широкое участие населения стран Содружества в строительстве интегрированной Европы. Несмотря на свою стратегическую нацеленность, утверждение новой избирательной системы заняло более двадцати лет и потребовало допол-



нительных согласований. Итогом этого процесса стало рождение наднационального европейского парламентского института, ставшего важной составляющей политического единства стран ЕЭС, а затем и ЕС.

### Примечания

- <sup>1</sup> См.: *Браницкий А. Г.* Европейские интеграционные процессы в период «еврозастоя»: от «Договора слияния» до Штутгартской декларации. М., 2005. С. 1.
- <sup>2</sup> *Spedale G.* The evolution of the European Parliament. 1976. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ena.lu> (дата обращения: 03.12.10). Ж. Спеналь возглавлял Европейский парламент с 1975 по 1977 г.
- <sup>3</sup> *Piodi F.* Toward direct elections to the European Parliament. Luxemburg: Alice Editions and Atelier Folon, 2009. P. 9. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.europarl.europa.eu> (дата обращения: 07.10.10).
- <sup>4</sup> Ibid.
- <sup>5</sup> См.: *Piodi F.* Op. cit. P. 1–99 ; *Palayret J.-M., Bardi L.* Building Parliament: 50 years of European Parliament history. Belgium: European Communities, 2009. 303 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oldbookshop.publications.europa.eu> (дата обращения: 15.01.11) ; *Hix S., Noury A., Roland G.* Democracy in the European Parliament. Brussels. 2005. 322 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oldbookshop.publications.europa.eu> (дата обращения: 17.01.11).
- <sup>6</sup> См.: *Тезикова А. В.* Выборы в Европейский Парламент: история и современность // Просвещение. 2006. № 16(17). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.irkutsk.izbirkom.ru> (дата обращения: 27.11.10) ; *Каукин С. Ю.* Право Европейского Союза. М.: Юрист, 2002. С. 253–277.
- <sup>7</sup> См.: Договоры об учреждении европейских сообществ. М.: Междунар. отношения, 1994. С. 134.
- <sup>8</sup> См.: *Тезикова А. В.* Указ. соч. С. 4.
- <sup>9</sup> Draft Convention concerning the election of representatives of the Assembly by direct universal suffrage. 1960. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ena.lu> (дата обращения: 20.01.11).
- <sup>10</sup> *Piodi F.* Op. cit. P. 19.
- <sup>11</sup> Draft Convention concerning the election of representatives of the Assembly by direct universal suffrage. 1960.
- <sup>12</sup> Ibid.
- <sup>13</sup> *Piodi F.* Op. cit. P. 22.
- <sup>14</sup> *Deschamps E., Maufort L.* The new European Parliament. Elections to the European Parliament by universal suffrage: the background. 2005. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ena.lu> (дата обращения: 23.11.10).
- <sup>15</sup> Ibid.
- <sup>16</sup> *Stadlmann H.* The obstacle course to European Union. The decision to hold common parliamentary elections is just a stage, not the goal. 1976. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ena.lu> (дата обращения: 05.12.10).
- <sup>17</sup> Депутат Европейского парламента с 1973 по 1979 г.
- <sup>18</sup> *Lord Bessborough.* The European Parliament and European integration as seen by an Englishman. 1977. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ena.lu> (дата обращения: 14.11.10).
- <sup>19</sup> *Patijn S.* Report on the adoption of a draft convention introducing elections to the European Parliament by direct universal suffrage. 1975. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ena.lu> (дата обращения: 24.10.10). Ш. Патъин являлся депутатом Европейского парламента с 1973 по 1979 г.
- <sup>20</sup> Ibid.
- <sup>21</sup> *Stadlmann H.* Op. cit.
- <sup>22</sup> Ibid.
- <sup>23</sup> *Palayret J.-M., Bardi L.* Op. cit. P. 57.
- <sup>24</sup> *Spedale G.* Op. cit.
- <sup>25</sup> *Patijn Schelto.* Op. cit.
- <sup>26</sup> *Spedale G.* Op. cit.
- <sup>27</sup> Act concerning the election of representatives of the Assembly by direct universal suffrage [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ena.lu> (дата обращения: 12.12.10).
- <sup>28</sup> Ibid.
- <sup>29</sup> *Deschamps E., Maufort L.* Op. cit.
- <sup>30</sup> Ibid.
- <sup>31</sup> *Lautenschlager H.* Opinion of the Legal Affairs Committee. 1976. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ena.lu> (дата обращения: 03.12.10).
- <sup>32</sup> Act concerning the election of representatives of the Assembly by direct universal suffrage.