

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



**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

Аналитическая записка №24, 2019 (№175)

Выборы Председателя Европейской комиссии: как это могло быть и как это было в 2019 году

Наталья Кондратьева

ученый секретарь ИЕ РАН, ведущий научный сотрудник Отдела исследований
европейской интеграции, кандидат экономических наук, доцент

Аннотация. *Исследовано происхождение процедуры Spitzenkandidaten, нацеленной на продвижение кандидата от партий в Европейском парламенте на пост Председателя Европейской комиссии. Автор подтверждает гипотезу о перманентном дефиците демократического контроля в деятельности Европейского союза фактом провала процедуры на выборах в 2019 году. Выделены возможные причины провала: неподходящие кандидаты, несовершенство процедуры, рыхлый состав Европарламента, – в качестве начальной гипотезы для политологов, которым предстоит дать развернутую оценку этой кампании.*

Ключевые слова: *процесс Spitzenkandidaten, Европейский союз (ЕС), выборы, Европарламент (ЕП), европейские партии, Европейская комиссия (ЕК), выборы Председателя Европейской комиссии.*

Недавнее избрание г-жи Урсулы фон дер Ляйнен на пост главы Европейской комиссии (ЕК) дало повод обратить внимание на перипетии институционального развития Европейского союза, работающего в условиях перманентного дефицита демократического контроля и столь же перманентной борьбы институтов за свои полномочия. В настоящей статье речь идет об идее, которую в течение 20 лет

продвигает Европейский парламент (ЕП). А именно, участие граждан в выборе главы ЕК – исполнительной власти ЕС.

Промежуточным результатом борьбы ЕП за права избирателей стал «процесс *Spitzenkandidaten*» – процедура, в соответствии с которой европейские политические партии в преддверии европейских выборов назначают кандидатов на пост Председателя ЕК, способных получить достаточную парламентскую поддержку.

ЕП впервые опробовал новую процедуру в 2014 году и твердо был намерен применить ее в 2019 году. Исследовательский вопрос настоящей статьи – происхождение процедуры и причины ее провала на выборах 2019 года. Для этого выделим три возможные составляющие провала: неподходящие кандидаты, несовершенство процедуры, несостоятельность ЕП.

Кандидаты

От Европейской народной партии (ЕНП) был избран ее председатель Манфред Вебер, член ХСС Германии. На Хельсинкском конгрессе ЕНП 8 ноября 2018 года он обошел, набрав 79% голосов делегатов, Александра Стубба, члена Национальной коалиции Финляндии, бывшего премьер-министра страны и в настоящее время вице-президента Европейского инвестиционного банка. Кандидатуру Вебера поддержала Ангела Меркель. Однако проблема была не в них, а в утрате Европейской народной партией своих позиций в ходе выборов в ЕП. Для поддержки кандидата необходимо было искать коалиции с социалистами и либералами.

На Лиссабонском конгрессе 8 декабря 2018 года Партия европейских социалистов (ПЕС) одобрила в качестве своего кандидата первого вице-президента ЕК, ответственного за верховенство права, Франса Тиммерманса, члена Партии труда Нидерландов. Франс Тиммерманс был единственным кандидатом в гонке, после того как его конкурент, зампредела ЕК по вопросам энергетики, словак Марош Шефчович снял свою кандидатуру (став в 2019 г. кандидатом в президенты Словакии). Напомним, что Франс Тиммерманс сыграл ведущую роль в ходе переговоров о соглашении ЕС с Турцией 2016 года по сокращению потока мигрантов. На последней должности ответственного в ЕК за верховенство права, он нажил недругов в руководстве Польши, Венгрии, Румынии, Италии, Чехии. Его недавнее политическое предложение – введение минимальной заработной платы в каждом государстве-члене – также неприемлемо для стран ЦВЕ.

В ходе Мадридского партийного съезда 9 ноября 2018 года Альянс либералов и Демократов за Европу выдвинул вместо одного лидера целую команду. 21 марта 2019 года в Брюсселе АЛДЕ выделил среди них Маргрету Вестагер, члена Радикальной Венстре (Дания). Г-жа Вестагер провела последние пять лет в Комиссии Юнкера, возглавляя антимонопольные расследования ЕС, которые закончились большими штрафами в адрес технологических гигантов Google и Apple. Такой Председатель ЕК мог бы вызвать недовольство президента США Дональда Трампа.

Другие кандидаты от европейских партий не столь широко известны. Например, Альянс европейских консерваторов и реформистов выдвинул депутата от Чехии Яна Заградилу, члена Гражданско-демократической партии Чехии, в качестве кандидата на высокий пост в ноябре 2018 г. Кандидат от Европейской партии зеленых – немка Ска Келлер, была избрана на эту роль в ходе конгресса партии в Берлине 23-25 ноября 2018 года.

В целом, все кандидаты были слишком хороши, все зарекомендовали себя своей принципиальной позицией, и ни один не попытался создать коалицию, чтобы выйти в лидеры, а потому никто и не получил весомой поддержки ЕП.

Происхождение механизма назначения

Изначально Европейский парламент не играл никакой роли в назначении Председателя ЕК. Маастрихтский договор (1992 г.) впервые отвел ему консультативную роль в этом процессе. ЕП также приобрел право утверждать и отклонять состав Комиссии. В соответствии с Амстердамским договором (1997 г.) ЕП получил полномочия утверждать кандидатуру Председателя ЕК. В то же время полномочия по выдвижению кандидата на этот пост по-прежнему оставались в руках национальных правительств. До Ниццкого договора (2001 г.) Председатель назначался с общего согласия правительств государств-членов, а после – формально квалифицированным большинством (на практике поиск консенсуса все же был необходим). В результате, процесс назначения продолжал быть непрозрачным, точнее, был заложником «закулисного торга» между правительствами. Однако скромные полномочия не помешали ЕП внедрить практику представления членам ЕП программы будущего Председателя.

С Лиссабонским договором (2007 г.) соответствующие положения претерпели дальнейшие изменения. Основополагающие Договоры отныне требуют, чтобы Европейский совет квалифицированным большинством выдвинул кандидатуру Председателя ЕК, «принимая во внимание выборы в Европейский парламент» и «после проведения соответствующих консультаций», при этом предложенный кандидат должен быть «избран» Европейским парламентом большинством его членов (376 из 751 голосов) или 353 из 705, если считать без членов ЕП от Великобритании.

Договора также указывают, что ЕП и Европейский совет «несут совместную ответственность» за отлаженность процесса, ведущего к выборам Председателя ЕК, в частности, должным образом учитывают необходимость соблюдения «географического и демографического разнообразия» ЕС и его государств-членов в этом процессе, а соответствующие консультации «должны быть посвящены истории кандидатов». Наконец, согласно требованиям Договоров, если ЕП не получит необходимое большинство, Европейский совет, действующий квалифицированным большинством, в течение одного месяца должен предложить нового кандидата, который будет избран ЕП, следуя той же процедуре.

Заметим, что в Лиссабонском договоре прямо не упоминается процесс, посредством которого европейские политические партии назначают «их» кандидатов, а затем председательство переходит к политической партии, получившей наибольшее количество мест или, по крайней мере, способной собрать поддержку достаточного количества членов парламента. Таким образом, процесс, известный как *Spitzenkandidaten*, который два раза подряд наблюдался в ходе выборов Председателя ЕК, можно назвать творческим толкованием Договора, причем как со стороны ЕП, так и со стороны ЕК.

Одно из официальных изданий ЕК указывает, что ведущие деятели ЕП и политические партии выдвинули идею о привлечении ведущих кандидатов еще в конце 1990-х годов¹. История процесса *Spitzenkandidaten* стартует в 1997 году, когда Христианско-демократический союз Германии (ХДС) ухватился за идею выдвинуть топ-кандидата на европейских выборах, который бы становился Председателем ЕК, если партия выиграет большинство.

Перед выборами 2014 года, ЕП призвал европейские политические партии «выдвигать кандидатов на пост Председателя ЕК». При этом предполагалось, что избрание подразумевает выбор и множественность кандидатов, а не простое «одобрение» предложения Европейского совета. ЕП выражал надежду на то, что «кандидатура Председателя ЕК, выдвинутая европейской политической партией, получившей наибольшее количество мест в ЕП, будет рассмотрена первой», однако, не «обещал» председательство в ЕК победившей партии.

Первое очевидное выдвижение кандидата от партии было сделано Европейской народной партией во время Варшавского конгресса 29-30 апреля 2009 года. Но, во-первых, этой кандидатурой был действующий Президент ЕК Жозе Мануэл Баррозу. Во-вторых, кандидатура была одобрена (16 сентября 2009 года) Европейским парламентом главным образом голосами партии. В-третьих, голосование проходило на безальтернативной основе. Как следствие, в 2012 году Баррозу призвал другие европейские политические партии выдвинуть кандидатов на пост Председателя ЕК, а в 2013 году Комиссия выступила с соответствующей Рекомендацией.

В конце 2013 г. и начале 2014 г. пять европейских политических партий предложили своих кандидатов на пост Председателя ЕК. Ими были: Жан-Клод Юнкер (Европейская народная партия), Мартин Шульц (Партия европейских социалистов), Ги Верхофстадт (Альянс либералов и демократов), Ска Келлер и Жозе Бове (Европейский партия зеленых) и Алексис Ципрас (Европейские левые).

Источник ЕК пишет, что Парламент провел предвыборную кампанию 2014 года под лозунгом «на этот раз все иначе»: голосуя на европейских выборах, граждане Евросоюза не только изберут парламент, но и смогут повлиять на то, кто будет возглавлять исполнительную власть ЕС – Комиссию. Во время кампании ведущие кандидаты приняли участие в ряде телевизионных дебатов, давали интервью,

¹ Building on the Spitzenkandidaten Model Bolstering Europe's Democratic Dimension. European Political Strategy Centre. Issue 1. 16 February 2018. P.3. URL: https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_road_to_sibiu_-_building_on_the_spitzenkandidaten_model.pdf

участвовали в митингах и т.д. Опыт был признан положительным. Но был ли он таковым на самом деле?

Что не так?

На европейских выборах 2014 года ЕНП получила в общей сложности 221 место (29,43% голосов) и стала самой большой группой в ЕП. За ней следовала ПЕС с 191 местом (25,43% голосов). Европейский совет 26-27 июня 2014 года назначил Жан-Клода Юнкера кандидатом в Председатели ЕК квалифицированным большинством (Великобритания и Венгрия голосовали против). 15 июля 2014 года ЕП избрал его 422 голосами «за», 250 «против» и 47 «воздержавшихся». 1 ноября 2014 года он вступил в должность. Большинства достичь было несложно.

Майские европейские выборы 2019 года сделали ЕП более раздробленным, что затрудняло принятие решений. ЕНП получила только 24% мандатов. Результаты выборов были расценены аналитиками как фактор, который негативно повлияет на выбор руководителей институтов ЕС, в том числе Председателя ЕК. Основной вопрос был в том, состоятелен ли процесс *Spitzenkandidaten*, соответственно, укрепится ли влияние ЕП на Европейский совет. Политтехнологи говорят, что в новом ЕП для создания большинства нужна более широкая партийная коалиция, в которую должны быть включены помимо ЕНП и альянса социалистов с демократами также либералы и зеленые.

Европейский парламент стремился создать подлинный конкурс на высшую руководящую должность. К этому же стремились и кандидаты. В резолюции от 7 февраля 2018 года ЕП призвал европейские партии выдвигать своих кандидатов посредством «открытой, прозрачной и демократической конкуренции» (п. 10 Резолюции)². Теледебаты (в частности, 15 мая 2019 г.) между кандидатами, представляющими шесть главных европейских политических партий, освещал канал Euronews.

Одержавший победу в рамках первого эксперимента в 2014 году, Председатель ЕК Жан-Клод Юнкер в 2017 г. поддержал процедуру, как и его предшественник Баррозу. «Если вы хотите укрепить европейскую демократию, тогда вы не можете повернуть вспять демократический прогресс выдвижения ведущих кандидатов – *Spitzenkandidaten*. Я хотел бы, чтобы опыт повторился», – заявил он 13 сентября 2017 г.³

Однако, вряд ли можно считать, что процесс успешно закрепился. Ведь его конечным итогом стал выбор кандидатуры не из числа кандидатов.

² European Parliament decision of 7 February 2018 on the revision of the Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_EN.html?redirect

³ European Commission – Speech PRESIDENT JEAN-CLAUDE JUNCKER'S State of the Union Address 2017. Brussels, 13 September 2017. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm

Кандидатура на пост Председателя Комиссии должна была быть предложена Европейским советом квалифицированным большинством. Евросовет много раз обсуждал вопрос назначения на своих неофициальных и официальных заседаниях, начиная с февраля 2019 года, но ни одна из кандидатур от партий не нашла отклика в «элитах».

28 мая группа из шести национальных лидеров – представителей крупнейших политических групп в новом составе ЕП – была неофициально назначена Евросоветом для дальнейшего обсуждения. Их лица появились в СМИ в качестве потенциальных кандидатов на должность. Несмотря на длительные переговоры, 20 июня на саммите соглашение не было достигнуто. Процедура провалилась.

30 июня – 2 июля 2019 года было проведено специальное заседание Европейского совета. Кандидатура Урсулы фон дер Лейен была оглашена в числе предложений по другим выборным должностям.

После прений 16 июля Европейский парламент утвердил предлагаемое имя на посту Председателя ЕК. Кандидатура набрала 383/327 голосов. Немка, родившаяся в Брюсселе, мать семерых детей, зеленая, чиновник Бундесвера, стала идеальным кандидатом для большинства, воплощением европейского образа жизни, европейских ценностей, европейской безопасности.

* * *

Дальнейшая судьба процедуры *Spitzenkandidaten*, как и причины ее фактического провала в 2019 г., требуют осмысления. Нынешний провал демократической процедуры парадоксален. Кандидаты от европейских партий по логике идеи процедуры (о честной конкуренции кандидатов) проявили принципиальность и не пошли на коалиции. Основной демократический институт в условиях фрагментации своего состава не смог достичь необходимого решения. Итог – сохранение баланса полномочий Европейского совета и Европейского парламента при выборе кандидатуры Председателя ЕК.

Annotation. *The author investigates the origin of Spitzenkandidat Procedure, aimed at promoting candidates of European Parliament parties to the post of Chairman of the European Commission. The author confirms the hypothesis of permanent deficit of democratic control in activities of the European Union by the failure of Spitzenkandidat procedure in 2019. The paper highlights possible reasons for this failure – unsuitable candidates, imperfection of the procedure, loose composition of the European Parliament – as the initial hypothesis for political scientists who will give a detailed assessment of this campaign.*

Key words: *Spitzenkandidat Process, European Union, elections, European Parliament, European parties, European Commission, election of the President of the European Commission.*

Дата выпуска: 22 июля 2019 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs