

**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)

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»  
(Выпуск III) № 17, 2024 (№ 349)**

**Система лидирующего кандидата и распределение высших  
постов в ЕС**

***Л.О. Бабынина***

***Аннотация.** Выборы в Европейский парламент, состоявшиеся в начале июня 2024 года, открыли новый политический цикл в ЕС, лидеры которого постарались возродить действие системы лидирующего кандидата, давшей сбой в 2019 году. На заседании Европейского совета 27-28 июня были утверждены на следующие пять лет кандидатуры председателя Европейской комиссии (ЕК), Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности и председателя Европейского совета на два с половиной года с возможной пролонгацией<sup>1</sup>. Назначение на должности Урсулы фон дер Ляйен, Каи Каллас и Антониу Кошты не вызвало удивления, однако кулуарный процесс согласования кандидатур и отстранение от переговоров лидеров ЕС, не представляющих три основные проевропейские партийные семьи, вновь подняли вопросы о прозрачности и демократичности принятых подобных решений в Евросоюзе.*

***Ключевые слова:** Европейский союз, система лидирующего кандидата, председатель Европейской комиссии, Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности, председатель Европейского совета.*

**Система лидирующего кандидата**

Появление системы лидирующего кандидата (*Spitzenkandidaten*), при которой фракция, получившая наибольшее число мест на выборах в Европарламент, предлагает Европейскому совету своего представителя на пост председателя Европейской комиссии,

---

***Автор.** Бабынина Людмила Олеговна – кандидат политических наук, руководитель Центра политической интеграции Отдела исследований европейской интеграции, ведущий научный сотрудник ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: [lbabynina@yandex.ru](mailto:lbabynina@yandex.ru)*

*DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics31720241219> EDN: <https://www.elibrary.ru/CSPDXK>*

*<sup>1</sup> Council Conclusion. Brussels, 27 June 2024. EUCO 15/24. P. 11. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/qa3lblga/euco-conclusions-27062024-en.pdf> (дата обращения: 28.06.2024)*

стало возможным после внесения изменений в положения основополагающего Договора. В Лиссабонском договоре в пункте 7 статьи 17 Договора о Европейском союзе (ДЕС) прописано, что при выдвижении кандидата на пост председателя Комиссии Европейский совет должен «принимать во внимание выборы в Европейский парламент», а после согласования представленный кандидат должен быть «избран» большинством депутатов Европарламента<sup>2</sup> (председатель Комиссии и ранее проходил утверждение в ЕП). Однако в том же пункте четко прописано, что выбор кандидатуры на пост председателя Европейской комиссии зависит от решения Европейского совета. Главы государств и правительств должны принимать во внимание результаты выборов в ЕС, но не обязаны им следовать. Другой важный момент связан с тем, что при утверждении кандидата не требуется консенсус в Европейском совете, достаточно квалифицированного большинства, хотя, как правило, лидеры ищут компромиссную фигуру.

Эксперты выделяют как положительные, так и спорные стороны системы лидирующего кандидата. Во-первых, она призвана придать большую прозрачность и демократическую легитимность руководству Европейской комиссии, давая возможность избирателям из стран ЕС не только выбирать членов Европейского парламента, но и определять руководство исполнительной власти Союза, тем самым, усиливается связь между гражданами ЕС и его руководящими органами. Во-вторых, сама избирательная кампания становится более конкурентной за счет потенциальной борьбы между лидирующими кандидатами от разных партий, которые представляют свои программы. Парламентские фракции в большей степени становятся похожи на общеевропейские партии, особенно если проводят праймериз для выдвижения лидирующего кандидата. В-третьих, данная система потенциально меняет межинституциональный баланс. Фигура председателя Комиссии в меньшей степени зависит от решения Европейского совета, а сама ЕК «освобождается» от его влияния, получает больший авторитет и легитимность, что способствует ее политизации<sup>3</sup>. В целом, очевидно, что закрепление системы лидирующего кандидата способствует большей федерализации интеграционного проекта, европеизации парламентских партий и предполагает большую вовлеченность граждан ЕС в формирование повестки объединения.

С другой стороны, тренд на федерализацию не устраивает сторонников межправительственного подхода и тех, кто выступает за уменьшение полномочий Союза. Показательно, что евроскептические партии не выдвигали лидирующих кандидатов перед выборами 2024 года. Политизация Комиссии, неминуемая в таком случае, может поставить под вопрос ее роль как института, который должен быть независимым и нейтральным и призван продвигать общеевропейские интересы вне текущего политического контекста<sup>4</sup>. Предсказуемое лидерство на выборах в ЕП Европейской народной партии (ЕНП) при

---

<sup>2</sup> Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Treaty on European Union. Art. 17.7. Official Journal C 202/1. 7.6.2016.

<sup>3</sup> Letta E. Preface. In: *The Politicisation of the European Commission's Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond* / Ed. by M. Ceron, Th. Christiansen, D. G. Dimitrakopoulos. Palgrave Macmillan. 2024. Pp. ix-xiv. DOI: 10.1007/978-3-031-48173-4

<sup>4</sup> Ibid.

работающей системе лидирующего кандидата делает фактически постоянным председателем Комиссии их представителя, не давая сменить тренды развития ЕС и отсекая от политического руководства представителей тех партий и движений, которые не выступают союзниками ЕНП.

Кроме того, формулировки статьи 17.7 не дают автоматизма в выборе председателя Комиссии, оставляя пространство для политического маневра главам государств и правительств стран-членов ЕС. На опыте выборов в ЕП и последующего утверждения председателя ЕК в 2014, 2019 и 2024 гг. можно утверждать, что успешная реализация системы лидирующего кандидата во многом зависит от существующих политических реалий, взаимоотношений внутри европейского политического истеблишмента и конкретных персоналий. В 2014 г. фигура опытного европейского политика, премьер-министра Люксембурга, председателя Еврогруппы Жана-Клода Юнкера, которого выдвинула Европейская народная партия в ЕП на пост председателя Комиссии, устроила и Европейский совет, и Парламент. Однако после выборов 2019 г. система лидирующего кандидата не сработала<sup>5</sup>, что во многом было связано с неприятием рядом лидеров ЕС кандидатуры Манфреда Вебера, лидера ЕНП в Европарламенте, который выиграл партийные праймериз. В итоге Европейский совет кулуарно согласовал кандидатуру Урсулы фон дер Ляйен, бывшую на тот момент министром обороны ФРГ, которая, хотя и была членом ХДС ФРГ, даже не рассматривалась как возможный кандидат внутри ЕНП. Процедура вновь потеряла прозрачность, а поддержку фон дер Ляйен в Парламенте обеспечили крупнейшие проевропейские партии (помимо ЕНП, Социалисты и демократы (Сид), союз либералов и макронистов «Обновим Европу!» (ОЕ!), чьи представители Франс Тиммерманс и Маргрета Вестагер получили посты вице-председателей Комиссии, и зеленые).

Решение Европейского совета 2019 г., принятое за закрытыми дверями, заставило усомниться в жизнеспособности системы лидирующего кандидата, но необходимость придать большую легитимность руководству ЕС в условиях роста популярности крайне правых партий заставила партии мейнстрима и лидеров Евросоюза вернуться к ней в 2024 году. Поскольку лидерство ЕНП на выборах не вызывало сомнений, утверждение в качестве кандидата действующего председателя Комиссии фон дер Ляйен было прагматичным решением. Она, в целом, устраивала Европейский совет, хотя и вызывала критику у некоторых лидеров ЕС. Стоит отметить, однако, что кандидатура была безальтернативной, и внутрипартийные праймериз в этот раз не проводили.

---

<sup>5</sup> Подробнее см.: Потемкина О.Ю. Европейский парламент 2019: подготовка к выборам. Современная Европа, 2018, № 4. Стр. 35-45. DOI: 10.15211/soveurope420183545; Потемкина О.Ю. Кто убил Spitzenkandidat? Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2019, № 4. DOI: 10.15211/vestnikieran420193237. URL: <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Potemkina42019.pdf> (дата обращения: 30.06.2024)

## **Особенности распределения руководящих постов в ЕС**

Одновременно с выбором председателя Комиссии Европейский совет утверждает кандидатуры председателя Европейского совета и Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности (последнего также должен утвердить Европейский парламент). И здесь наступает пора политического и межпартийного торга для выработки «пакетного» соглашения.

При выборе кандидатов существует несколько неписанных правил, которые, тем не менее, обязательны к исполнению. Лидеры ЕС пытаются соблюсти баланс в партийных, политических, гендерных и географических (представители стран Северной, Южной и Восточной Европы) принадлежностях кандидатов.

Распределение постов в 2014 г. вполне соответствовало неписанным правилам. Поскольку две крупнейшие фракции в Европарламенте, ЕНП и Сид, имели совокупное большинство, посты были разделены между их представителями, с учетом гендерного и географического факторов<sup>6</sup>.

В 2019 г. впервые депутаты от ЕНП и Сид в совокупности не набрали абсолютного большинства в Парламенте, поэтому для прохождения кандидатур на голосовании им необходимо было заручиться поддержкой других проевропейских партий, в первую очередь, объединения либералов и макронистов «Обновим Европу!», занявшего третье место. В итоге, несмотря на сбой системы лидирующего кандидата в 2019 г., руководящие посты поделили между представителями именно этих партий<sup>7</sup>, а председателем Еврокомиссии впервые стала женщина. Представители Восточной Европы не получили ни одного из постов, что вызывало закономерную критику с их стороны.

## **Распределение руководящих постов в 2024 году**

По итогам выборов 2024 года состав депутатов Европарламента сдвинулся вправо: свои позиции укрепили не только евроскептики, но и ЕПН, при потере кресел Сид, зелеными и «Обновим Европу!». После выборов<sup>8</sup> третьей по численности группой в ЕП стали Европейские консерваторы и реформисты (ЕКР), в состав которых входит партия премьер-министра Италии Джорджии Мелони «Братья Италии».

Переговоры между лидерами Европейского совета теоретически должен был организовывать его председатель Шарль Мишель, но в данном случае было очевидно, что он отстранен от процесса. Перед саммитом 27 июня в узком кругу переговорщики от ЕНП

---

<sup>6</sup> Распределение постов 2014-2019 гг.: председатель ЕК – Ж.К. Юнкер (ЕНП, Люксембург), Высокий представитель – Ф. Могерини (Сид, Италия), председатель Европейского совета – Д. Туск (ЕПН, Польша).

<sup>7</sup> Распределение постов 2019-2024 гг.: председатель ЕК – У. фон дер Ляйен (ЕНП, Германия), Высокий представитель – Ж. Боррель (Сид, Испания), председатель Европейского совета – Ш. Мишель («ОЕ!», Бельгия).

<sup>8</sup> В настоящее время сформирована еще одна евроскептическая группа Патриоты Европы, организованная Виктором Орбаном, которая обошла по численности ЕКР.

(премьер-министры Польши Д. Туск и Греции К. Мицотакис), Сид (канцлер ФРГ О. Шольц и премьер-министр Испании П. Санчес) и «Обновим Европу!» (премьер-министр Нидерландов М. Рютте и президент Франции Э. Макрон) обсудили кандидатуры на основные посты в ЕС, чтобы потом представить их на утверждение главам государств и правительств. Выигравшая выборы ЕНП представила на должность председателя Комиссии своего лидирующего кандидата Урсулу фон дер Ляйен (Германия), социалисты выдвинули на пост председателя Европейского совета бывшего премьер-министра Португалии Антониу Кошту, либералы – на пост Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности действующего премьер-министра Эстонии Каю Каллас. Пикантность ситуации с распределением высших постов в ЕС в 2024 г. во многом обусловлена тем, что «пакетное» соглашение представили не три крупнейшие фракции в Европарламенте, а трое союзников по прошлой коалиции (ЕНП, Сид и «ОЕ!»), исключив из переговоров представителей ЕКР и других евроскептиков. Категорически против участия ЕКР, а, следовательно, и Дж. Мелони, в переговорах выступили социалисты.

Председателя Европейского парламента выбирают депутаты. Однако на практике эта должность также учитывается лидерами ЕС при распределении руководящих постов. Последние десятилетия существовали договоренности о ротации между ЕНП и Сид при выборе председателя Европарламента. Несколько раз после 2014 г. депутаты других фракций пытались бросить вызов сложившейся системе, но практика оставалась прежней. 16 июня 2024 г. на первой сессии вновь избранного Европарламента депутаты подавляющим (562 голоса) большинством переизбрали председателем Роберту Метсолу (ЕНП, Мальта) на два с половиной года. Предполагается, что затем пост вновь перейдет к представителю Сид.

Непрозрачность формата переговоров по кандидатурам, исключение из них лидеров стран, представляющих не три основные проевропейские партийные семьи, вызвали закономерное недовольство у ряда лидеров ЕС. Перед заседанием Европейского совета 27 июня учитывать результаты выборов и успех правых партий призывали премьер-министры Италии (Дж. Мелони), Чехии (П. Фиала) и Венгрии (В. Орбан). В итоге трехпартийное «пакетное» предложение не было утверждено на саммите единогласно. Из трех недовольных лидеров все кандидатуры одобрил только П. Фиала, поскольку его устроило назначение эстонского премьер-министра на пост Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности. Дж. Мелони проголосовала против назначения А. Кошту и К. Каллас и воздержалась при назначении У. фон дер Ляйен. В. Орбан выступил против выдвижения фон дер Ляйен, воздержался по кандидатуре Каллас и одобрил кандидатуру Кошту.

Для утверждения кандидатуры председателя Еврокомиссии в ЕП необходимо набрать простое большинство (361 голос из 720 депутатов). Суммарно ЕНП, Сид и «ОЕ!» имеют в нынешнем составе 401 кресло, что при поддержке зеленых дает устойчивое большинство. Но, учитывая, что голосование в Европарламенте тайное, а партийная дисциплина не всегда становится определяющим фактором, и отдельные национальные делегации регулярно не голосуют в рамках решений общеевропейских фракций, фон дер Ляйен провела ряд встреч

с партийными группами ЕП накануне голосования, пытаюсь найти точки соприкосновения с различными фракциями. В результате 18 июля 2024 г. депутаты Европарламента утвердили (401 голос) Урсулу фон дер Ляйен на пост председателя Европейской комиссии.

## **Выводы**

Система лидирующего кандидата призвана обеспечить большую прозрачность при выборе главы исполнительной власти в ЕС. Выдвигая кандидата на пост председателя Европейской комиссии, партия, выигравшая выборы в Европейский парламент, подтверждает его легитимность в глазах граждан Евросоюза, а также вовлеченность последних в процесс принятия решений. По своей сути система продвигает федералистские тенденции в интеграционном процессе как в партийном, так и в политическом плане.

На практике реализация системы лидирующего кандидата во многом зависит от текущих обстоятельств, а решение остается за национальными лидерами Европейского союза. Формулировки Лиссабонского договора призывают Европейский совет только «учитывать» результаты выборов в Европарламент, но выдвижение реальной кандидатуры на пост председателя Еврокомиссии остается за Европейским советом. Поскольку данное решение не требует единогласия, существует возможность обойти мнение недовольных стран.

Безальтернативное выдвижение Урсулы фон дер Ляйен от ЕНП в качестве лидирующего кандидата стало прагматичным решением, которое, с одной стороны, позволило сохранить видимость жизнеспособности данной системы, а с другой – избежать политического кризиса при согласовании кандидатуры.

Одновременно с выдвижением будущего председателя Европейской комиссии Европейский совет утверждает кандидатуры Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности и председателя Европейского совета. По всем трем постам решения носят «пакетный» характер и учитывают партийную, гендерную и географическую принадлежность кандидатов. Последний фактор предполагает нахождение баланса между крупными и мелкими странами ЕС, северными и южными, старыми и новыми государствами-членами.

Практика показывает, что распределение высших постов в ЕС проходит кулуарно, процедура непрозрачная, а бенефициарами выступают исключительно проевропейские партии, имеющие суммарное большинство в ЕП. В 2019 г. и 2024 г. ими стали ЕНП, СиД и «Обновим Европу!». Несмотря на то, что третьей по численности в 2024 г. сразу после выборов была фракция Европейских консерваторов и реформистов (ЕКР), ее представители, в том числе, премьер-министр Италии Дж. Мелони, не были допущены к переговорам.

Переназначение фон дер Ляйен и назначение Каи Каллас на пост Высокого представителя по иностранным делам не окажет влияния на отношения РФ и ЕС. Евросоюз продолжит поддерживать Украину, а уровень конфронтации с Россией останется высоким. Возможно ужесточение риторики в отношении РФ со стороны Каллас, по сравнению с Ж. Боррелем.

Система лидирующего кандидата (*Spitzenkandidaten*) была призвана усилить прозрачность принятия решений в ЕС при выборе руководящих кандидатур, сделать их понятнее для обычных граждан ЕС (до 2014 г. кандидатуры на высшие посты в Союзе согласовывались за закрытыми дверями главами государств и правительств стран-членов). Идея состояла в том, чтобы придать выборам главы исполнительной власти подобие процедуры выборов в национальные законодательные собрания, когда выигравшая выборы партия проводит своего кандидата на данный пост, в случае ЕС, это председатель Еврокомиссии. Общеввропейские партии должны заранее выставлять своих кандидатов на этот пост, представлять их программы, возможно, проводить внутрипартийные праймериз. Таким образом, граждане ЕС, голосуя за кандидатов в ЕП от какой-либо фракции опосредованно голосуют за кандидата на пост Еврокомиссии.

Однако, как это часто бывает в ЕС, дьявол кроется в деталях. Решение о представлении кандидатуры на пост председателя Еврокомиссии остается за Европейским советом. Именно главы государств и правительств стран-членов ЕС решают, кто будет претендовать на этот пост. Одновременно с председателем Комиссии лидеры ЕС согласовывают кандидатуры Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности и председателя Европейского совета. Как правило, решения принимаются «пакетом», с учетом интересов трех крупнейших проевропейских политических семей: народных партий, социал-демократов и либералов. Представители других политических течений ставятся перед готовым решением, для утверждения которого не нужно единогласие в Совете, поэтому существует возможность обойти мнение отдельных несогласных. Утверждает решение Европарламент, где практически всегда можно найти поддержку большинства депутатов, если «правильно» согласовать все кандидатуры.

Дата выпуска: 22 июля 2024 года

### *Spitzenkandidaten system and the distribution of top positions in the EU*

**Author.** *Liudmila Babynina, Candidate of Political Science, Head of the Center for Political Integration studies, leading researcher in the Department of the European integration studies, Institute of Europe RAS. Address: 125993, Moscow, Mokhovaya street, 11-3B. E-mail: lbabynina@yandex.ru*

**Abstract.** *The elections to the European Parliament, held at the beginning of June 2024, opened a new political cycle in the EU. EU leaders have tried to revive Spitzenkandidaten system, which broke down in 2019. At the meeting of the European Council on 27-28 June, the candidacies of the President of the European Commission (EC), the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and the President of the European Council for two and a half years, with a possible extension, were approved for the next five years. The appointment of Ursula von der Leyen, Kaja Callas and Antonio Costa was not surprising, but the behind-the-scenes process of agreeing on candidates and the exclusion from negotiations EU leaders who do not represent the three main pro-European party families once again raised questions about the transparency and democracy of such decisions in the EU.*

**Key words:** *European Union, Spitzenkandidaten system, President of the European Commission, High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, President of the European Council.*

Release date: July 22, 2024

<http://www.zapiski-ieran.ru>

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics31720241219> EDN: <https://www.elibrary.ru/CSPDXK>