

УДК 341(4)

*В. Р. Барский,  
ассистент кафедры конституционного права ОНЮА*

### **РОЛЬ ИНСТИТУТОВ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В ПРОЦЕССЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

Традиционно определение «демократическое» в юридической науке используется применительно к государству. Однако экономическая, политическая и административная интеграция европейских государств во второй половине XX века подняла вопрос о демократии на наднациональный уровень [1]. Создание уникального интеграционного образования — Европейского Союза (далее ЕС), обладающего государственно-подобными чертами, в особенности собственными публично-властными полномочиями, — актуализирует исследования демократических основ европейской интеграции. Важнейшим показателем демократичности интеграционного процесса является широкое применение в процессе интеграции традиционных форм непосредственной демократии.

Непосредственная демократия относится к важнейшим общеевропейским правовым и политическим ценностям. Наличие или отсутствие реального народовластия дает основание для четкого разделения демократии и диктатуры, прогресса и реакции. Высшим непосредственным выражением воли народа являются свободные выборы и референдум [2].

Выборы — одна из главных форм участия народа в политическом процессе и важнейший инструмент легитимации власти. Порядок выборов регулируется многочисленными нормами, в совокупности составляющими институт выборов.

Выборы играют важную роль в формировании институтов ЕС. Начиная с 1979 г., посредством всеобщих прямых выборов формируется один из центральных институтов ЕС — Европейский Парламент (далее ЕП). Правовая регламентация организации и проведения выборов в ЕП (далее евровыборов) отражает состояние и основные тенденции развития права в государствах — членах ЕС: формирование единого правового пространства, обретение правовыми институтами наднационального характера. Правовое регулирование организации и проведения евровыборов осуществляется как правом ЕС, так и внутренним правом государств — членов ЕС.

Фундамент правового регулирования организации и проведения евровыборов составляют первичные источники права ЕС: договоры, учреждающие три интеграционные сообщества (ЕОУС — 1951 г., ЕЭС и ЕОАЭ — 1957 г.), договоры о расширении интеграционных сообществ, договор о ЕС (1992), договоры о расширении ЕС, а также договоры, вносящие изменения и дополнения в договор о ЕС — Амстердамский договор (1996), Ницкский договор (2001). Вместе с тем основная нагрузка в этой сфере правового регулирования лежит на актах вторичного права ЕС, среди которых важнейшее место занимает Директива 76/787/ЕЭС, Euratom от 20 сентября 1976 г., которой утвержден Акт о введении всеобщих и прямых выборов депутатов ЕП (далее в тексте — Акт),

Первоначальная редакция Акта изменялась в 1985, 1993, 1994, 1995 и 2002 гг. — поправки были связаны с расширением состава интеграционных сообществ, созданием и последующим расширением ЕС.

Несмотря на то, что положения Акта носят исключительно рекомендательный характер, большинство из них включены во внутреннее законодательство государств-членов ЕС. Сравнительный анализ законодательства о евровыборах отдельных государств, свидетельствует о том, что в каждом из них сохраняется многообразие подходов к их организации и проведению. Разработать единый порядок для проведения евровыборов во всех государствах пока не удалось. Видимо, такая задача оказалась намного сложнее, чем это могли предвидеть те, кто ее ставил. К вопросам, отражающим особенности организации и проведения евровыборов относятся: избирательная география, порядок выдвижения кандидатов, избирательные цензы, избирательные системы и некоторые другие.

В Австрии, Венгрии, Греции, Дании, Испании, Латвии, Литве, Люксембурге, Нидерландах, Португалии, Словакии, Словении, Финляндии, Франции, Чехии, Швеции, Эстонии евровыборы проводятся по единому общегосударственному многомандатному избирательному округу. В 6 государствах евровыборы проводятся по нескольким многомандатным избирательным округам: в Бельгии и Ирландии — 4, в Италии — 5, во Франции — 11, в Великобритании — 11, в Польше — 13). В Германии действует федеральная и региональные системы — политические партии могут выдвигать списки кандидатов на федеральном уровне (т. е. во всех избирательных округах), так и в отдельных землях, однако подсчет голосов происходит на федеральном уровне. Для проведения евровыборов 2009 г. ЕП разработан перечень общих принципов, среди которых особо следует выделить проведение их по многомандатному общеевропейскому избирательному округу, границы которого будут совпадать с границами ЕС.

Правом выдвижения кандидатов в депутаты ЕП в Бельгии, Греции, Литве, Люксембурге, Словакии, Чехии наделены исключительно политические партии. В Австрии, Германии, Дании, Испании, Италии, Португалии, Финляндии, Франции и Швеции правом выдвижения кандидатов в депутаты ЕП наряду с политическими партиями наделены партийные блоки. В Испании и Финляндии правом выдвижения кандидатов в депутаты ЕП также наделены группы избирателей, которые должны составлять 15000 и 2000 человек соответственно. В Великобритании, Ирландии, Нидерландах, Польше, Словении, Эстонии допускается самовыдвижение кандидатов в депутаты ЕП. В Великобритании, Греции, Ирландии, Литве, Нидерландах, Словакии, Франции, Чехии, Эстонии и на Мальте от субъектов права выдвижения кандидатов в депутаты ЕП требуется внесение избирательного залога.

В Австрии, Бельгии, Германии, Дании, Испании, Италии, Люксембурге, Нидерландах, списки кандидатов в депутаты ЕП могут выдвигать политические партии, представленные либо в ЕП, либо в общенациональных парламентских учреждениях, либо в региональных представительных учреждениях. Если политические партии не представлены в коллегиальных представительных орга-

нах власти, то в поддержку своих списков кандидатов они должны предоставить подписные листы с подписями избирателей.

Законодательством государств установлены разные возрастные цензы для участия в евровыборах. Ценз активного избирательного права во всех государствах составляет 18 лет, вместе с тем ценз пассивного избирательного права варьируется от 18 до 25 лет. В частности, в Венгрии, Германии, Нидерландах, Дании, Испании, Португалии, Словении, Финляндии, Швеции и на Мальте — 18 лет, Австрии — 19 лет, Бельгии, Великобритании, Греции, Ирландии, Латвии, Литве, Люксембурге, Польше, Словакии, Чехии, Эстонии — 21 год, Франции — 23 года, Италии — 25 лет. Предельный возраст кандидатов в депутаты ЕП законодательно не ограничен.

Участие в евровыборах иностранных граждан законодательство государств-членов ЕС соотносит с их принадлежностью к гражданству ЕС, производному от гражданства государства-члена ЕС. Это означает, что, например, гражданин Франции (гражданин государства-члена ЕС, а следовательно гражданин ЕС), проживающий на территории Германии, может участвовать в евровыборах на тех же условиях, что и граждане Германии. В некоторых государствах-членах ЕС для кандидатов, не являющихся их гражданами, установлен ценз оседлости: в Чехии — 45 дней, в Польше — 5 лет, в Люксембурге — 10 лет. Следует отметить, что статистика евровыборов подтверждает не только факт участия иностранных граждан в голосовании, но случаи их выдвижения кандидатами, а также избрания депутатами ЕП.

Законодательство государств-членов ЕС неодинаково регулирует участие в евровыборах граждан государства, проживающих за пределами ЕС. В выборах депутатов ЕП от Бельгии, Венгрии, Греции, Испании, Италии, Латвии, Литвы, Франции и Швеции граждане этих государств, постоянно проживающие за пределами ЕС, могут принимать участие без ограничений. В выборах депутатов ЕП от Великобритании могут участвовать граждане Великобритании, проживающие за пределами ЕС не более 5 лет, а также государственные служащие и военнослужащие, а в выборах депутатов ЕП от Германии — граждане Германии, проживающие за пределами ЕС не более 10 лет. Законодательство других государств-членов ЕС не предоставляет права участвовать в евровыборах гражданам, постоянно проживающим за пределами ЕС.

Законодательство о евровыборах 12 государств (Австрии, Бельгии, Дании, Италии, Литвы, Люксембурга, Нидерландов, Польши, Словакии, Словении, Финляндии, Швеции, Мальты) предусматривает преференцированное голосование: избиратели устанавливают очередность кандидатов, которая им более всего подходит, и тем самым определяют очередность получения кандидатами мандатов депутатов ЕП. В Люксембурге применяется институт панаширования: избиратели имеют право выбирать голосовать за кандидатов из разных списков или предлагать новых, вписывая их фамилии в списки. В 10 государствах ЕС (Германии, Греции, Великобритании, Венгрии, Испании, Латвии, Португалии, Франции, Чехии, Эстонии) применяются жесткие (блокированные) списки. Избиратели не имеют права добавлять фамилии кандидатов, изменить очеред-

ность кандидатов в списке. Избиратель может высказаться только за весь список с включенными в него кандидатами. В Ирландии применяется система единого передаваемого голоса. При этой системе каждый избиратель имеет 1 голос, проставляет в бюллетене свои предпочтения — 1, 2, 3 и т. д. и указывает тем самым последовательность, в которой он желал бы видеть избранными кандидатов. Избиратель должен поставить хотя бы одну, первую предпочтению. Если по 1-й предпочтению голос не будет использован, то он будет использован по 2-й и т. д.

Каждое из 25 государств-членов, входящих в ЕС в настоящее время обладает в ЕП определенным числом мест, соответствующим численности его населения. Места распределяются следующим образом: Германия — 99; Франция, Италия и Великобритания — по 78; Испания и Польша — 54; Нидерланды — 27; Бельгия, Венгрия, Греция, Португалия и Чехия — по 24; Швеция — 19; Австрия — 18; Дания, Словакия и Финляндия — по 14; Ирландия и Литва — 13; Латвия — 9, Словения — 7, Кипр, Люксембург и Эстония — 6, Мальта — 5. Вместе с тем, приведенные цифры подтверждают, что число депутатов ЕП не вполне адекватно численности населения государств-членов ЕС. Так, например, представительство в ЕП Великобритании, составляющее 78 мест, оказывается более чем в 10 раз ниже нормы представительства Люксембурга, располагающего 6 местами. Очевидно это обстоятельство продиктовано тем, что ни в учредительных договорах, ни в иных источниках права ЕС ничего не говорится о равных выборах.

Для распределения мандатов депутатов ЕП между кандидатами по результатам выборов во всех государствах-членах ЕС используется та или иная модификация пропорциональной избирательной системы. Суть пропорциональной избирательной системы состоит в том, что политическая партия или иной субъект, наделенный правом выдвижения списков кандидатов, получает количество мандатов пропорционально числу собранных голосов. Пропорциональная избирательная система знает ряд разновидностей, и для распределения мандатов депутатов ЕП в государствах-членах ЕС применяются: метод Хэра-Ниемейера, метод д'Ондта, метод Сент-Люге, метод квоты Друпэ.

Законодательство 11 государств предусматривает применение «заградительного барьера», который должны преодолеть списки кандидатов для того, чтобы участвовать в распределении депутатских мандатов. Величина «заградительного барьера» варьируется от 3 % до 5%: в Греции — 3%, в Австрии и Швеции — 4%, в Венгрии, Германии, Литве, Польше, Словакии, Франции, Чехии, Эстонии — 5%.

Применение пропорциональной избирательной системы в целом положительно оценивается правоведами [3], но все же она обладает недостатками. Так, в частности, использование пропорциональной избирательной системы при определении результатов евровыборов выгодно мелким антидемократическим партиям и организациям, которые не могут пробиться в национальные парламентские учреждения в условиях мажоритарной системы.

Анализ правового регулирования организации и проведения евровыборов

в отдельных государствах-членах ЕС позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, особенности организации и проведения евровыборов, имеют место практически во всех государствах. Во-вторых, в большинстве государств основные параметры организации и проведения евровыборов совпадают с параметрами организации и проведения выборов в национальные парламентские учреждения. В-третьих, правовое регулирование организации и проведения евровыборов в большинстве государств динамично.

Еще одним важным инструментом достижения легитимности процесса европейской интеграции наряду с евровыборами является референдум. Термин «референдум» происходит от латинского «referendum» — «то, что должно быть сообщено» [4]. По предмету голосования референдумы традиционно подразделяют на конституционные, законодательные, административно-правовые. Особой разновидностью референдума, квалифицируемой по предмету голосования, является референдум по международно-правовым вопросам. Этот вид референдума был включен в конституционное законодательство ряда стран Западной Европы в 20–30 годы XX века [5], и получил широкое распространение во второй половине XX века.

За прошедшие полвека в странах Западной Европы было проведено более двух десятков референдумов по различным международно-правовым вопросам, в том числе по вопросам европейской интеграции (далее евроферендумов). На евроферендумах принимались решения о ратификации Францией договора о расширении ЕЭС (1972); о вхождении в ЕЭС Великобритании (1975), Дании (1972), Ирландии (1972), Норвегии (1972); о вхождении в ЕС Австрии (1994), Дании (1992, 1993), Норвегии (1994), Франции (1992), Швейцарии (2001), Швеции (1994); о вхождении в ЕЭП Лихтенштейна (1992), Швейцарии (1992); о вхождении в «зону евро» Дании (2000), Швеции (2003), об утверждении Ниццкого договора в Ирландии (2001, 2002); о переходе на общесоюзные правила евровыборов в Италии (1989) и ряд других.

Несмотря на их преимущественно положительные результаты, евроферендум не следует считать демократической ширмой, за которой политические элиты западноевропейских стран проводили целенаправленную интеграционную политику. В истории евроферендумов есть значительное число примеров, подтверждающих, что их результаты не всегда способствовали оптимизации евроинтеграционного процесса.

Так, на референдуме по вопросу о вхождении Норвегии в ЕЭС (1972) большинство граждан, принявших участие в референдуме высказалось против. После принятия на референдуме в Дании с минимальным перевесом положительного решения по вопросу о вхождении в ЕЭС (1972), в Гренландии — ее североамериканской части, в десятки раз превышающая ее европейскую часть — был проведен референдум, по результатам которого Гренландия вышла из ЕЭС (1973). На референдумах по вопросу о вхождении Швейцарии в ЕЭП (1992) и о вхождении Швейцарии в ЕС (2001) большинство граждан отвергло интеграционные устремления правительства Швейцарии. В результате референдума в Дании (1992) первоначально был отклонен Маастрихтский договор, а в результате референду-

ма в Ирландии (2001) первоначально был отклонен Ницкий договор. В результате референдумов о вхождении в «зону евро» Дании (2000) и Швеции (2003) обе страны не вошли в монетарный союз государств — членов ЕС.

В странах Центральной и Восточной Европы в конце 90-х годов XX века отношение жителей к европейской интеграции отражало «разрешительный консенсус», аналогичный тому, который наблюдался в Западной Европе в первые десятилетия интеграции. В целом позитивное отношение электората стран-кандидатов к европейской интеграции, выразилось в результатах референдумов о вступлении в ЕС, которые были проведены в большинстве из них в 2003 г. (исключение составил Кипр, где решение о вступлении в ЕС ратифицировалось только парламентом). Вместе с тем следует отметить, что несмотря на преимущественно позитивные отношения граждан Литвы, Словакии, Польши, Чехии к евроинтеграционному курсу, опасаясь низкой явки граждан и признания в следствии этого референдумов по вопросу о вступлении в ЕС не состоявшимся, в этих странах для голосования было отведено 2 дня.

Не смотря на то, что пик расширения ЕС миновал, не следует считать, что еврореферендумы себя исчерпали. Новым импульсом для их проведения стала конституционализация ЕС. Намерение провести референдум по вопросу об утверждении Конституции ЕС уже высказали Дания, Ирландия, Испания, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Словакия, Словения, Португалия, Франция, Чехия [6].

В государствах — членах ЕС, где применяются референдумы по международно-правовым вопросам, их первичная правовая регламентация осуществляется на конституционном уровне. В Латвии и Эстонии, конституции которых до 2003 года не допускали проведения подобного рода референдумов, потребовалось внести изменения в конституции. Конституционная регламентация проведения референдумов дополняется специальными законами, которые детализируют порядок их проведения.

До настоящего времени процесс унификации внутреннего законодательства не затронул законодательство о референдумах ни «старых» ни «новых» государств — членов ЕС. В государствах — членах ЕС, в которых проводятся референдумы по международно-правовым вопросам сохраняются не только особенности назначения референдумов, референдарной географии, определения результатов референдумов, но и имплементации результатов референдумов.

Так, референдумы о вхождении в ЕС Венгрии, Мальты, Словакии, Словении, Эстонии носили факультативный характер. Напротив, референдум о вхождении в ЕС Латвии носил императивный характер, но при условии участия более 50% избирателей, а референдумы о вхождении в ЕС Литвы и Чехии носили императивный характер независимо от явки избирателей. В Польше в случае участия в референдуме по вопросу ратификации договора о вхождении в ЕС менее 50 % избирателей его ратификация могла быть осуществлена большинством голосов в 2/3 в обеих палатах парламента.

Анализ организации, проведения и имплементации результатов еврореферендумов в отдельных государствах — членах ЕС позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, в отличие от евровыборов евроферендум не является универсальным институтом. Существуют государства — члены ЕС с давними демократическими традициями, в которых евроферендум либо ни разу не применялся (Бельгия, Греция, Нидерланды), либо использовался в единичных случаях (Великобритания).

Во-вторых, особенности организации и проведения и имплементации результатов евроферендумов, имеют место практически во всех государствах-членах ЕС. Как правило, эти особенности совпадают с особенностями организации, проведения и имплементации результатов иных видов общенациональных референдумов.

В-третьих, евроферендум позволяет четко определить позицию граждан по определенному вопросу или акту, подтвердить или поддержку или неприятие интеграционного курса. При этом следует подчеркнуть, что в европейских странах показателем эффективности евроферендумов является не только частотность их проведения и процентное соотношение поддерживающих или не поддерживающих интеграционные процессы, но и то, как учитывается в последствии мнение меньшинства.

В заключение следует отметить, что европейский выбор Украины придает анализу организации, проведения и имплементации результатов евроферендумов в странах-членах ЕС не только теоретический интерес, но и практическое значение: и с точки зрения модернизации референдарного законодательства Украины, которое было принято еще в начале 90-х годов прошлого века; и с точки зрения потенциального вхождения Украины в ЕС, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 5 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» от 3 июля 1991 года именно путем референдума решаются вопросы о реализации права народа Украины на вхождение в государственные федеративные или конфедеративные образования или выход из них.

#### *Литература*

1. Даль Р. О демократии / Пер. с англ. А. С. Богдановского; Под ред. О. А. Алякрипского. — М.: Аспект Пресс, 200. — С. 112–113.
2. Тодика Ю. П. Конституційне право України. — Х.: Фоліо-Райдер, 1998. — С. 66.
3. Сарторі Дж. Конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів. — К., 2001. — С. 56–59.
4. Словарь иностранных слов. — 18-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1989 — С. 443.
5. Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. — М.: Юристъ, 2001. — С. 258.
6. Свободетель. — 2004. — Лютий. — С. 1.