

ВЫБОРЫ В ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ:

Или ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ УСТАЛОСТЬ

**ХОТЯ С МОМЕНТА** последних европейских выборов прошло уже немало времени, проблематика не перестает быть актуальной и сегодня. Последние события в Европейском союзе (конституционный кризис, вызванный результатами референдумов во Франции и Нидерландах, а также бюджетными разногласиями Англии и ряда других стран) дали почву для различных дискуссий по поводу будущего этого уникального по своей природе межгосударственного образования. Европейские выборы представляют собой довольно интересное для изучения явление в связи с отсутствием единых правил их организации и проведения. Ведь вопрос об унификации избирательных процедур наряду с вопросами о конституции для единой Европы, расширении Евросоюза требует приемлемого решения.

Европейский парламент — единственный институт Европейского союза, избираемый непосредственно населением. Он представляет интересы 455 миллионов граждан ЕС, из которых около 338 миллионов обладают избирательным правом, что делает выборы в этот орган самыми масштабными в мире. Его статус нельзя определить однозначно, так как Центрально-Американский парламент теперь тоже избирается непосредственно, но довольно обширные полномочия Европейского парламента ставят его на особое место по сравнению с любым другим подобным парламентом в мире.

Порядок проведения и подготовки европейских парламентских выборов регулируются:

1. Союзные акты общего характера. В первую очередь, к ним относятся договоры, учредившие Европейское сообщество, — Римский договор об учреждении ЕС от 25 марта 1957 года, Договор о ЕС (Маастрихтский договор) от 7 февраля 1992 года. Нормы этих актов регулируют коллективное представительство стран в парламенте, а также предписывают союзным органам выработать предложения по унификации избирательных процедур по выборам в Европарламент.
2. Союзные акты специального характера. Основовоположающе

должна подготовить предложения по выборам, проводимым путем всеобщего прямого голосования в соответствии с единой для всех государств-членов процедурой выборов.

Совет должен, действуя единогласно, изложить соответствующие предложения и рекомендовать государствам-членам адаптировать законодательство в соответствии со своим обязательством, подготовить проект Конвенции 1960 года, вводящей всеобщие прямые выборы. Однако этот проект повис в воздухе до 1968 года — года ухода Шарля де Голля. В 1969 году Парламент обратился к Совету с резолюцией, напоминающей о необходимости встроения выполнения обязательств. Однако надлежащей реакции Совета не последовало.

В июне 1973 года Парламент решил подготовить новые предложения по решению данного вопроса, назначив члена от голландской партии социалистов Шелто Патина ответственным за выработку концепции. Каменем преткновения стал вопрос единой системы, по которой должны были проходить выборы в странах-участницах ЕС, а также выработка унифицированных избирательных правил.

Стратегия Патина заключалась в отделении вопроса о единой избирательной процедуре от относительно менее дис-



Рисунок В. Кремлева

**Избирательный процесс (краткая характеристика)**

С 1979 года по настоящее время европейский избирательный процесс характеризуется крайним разнообразием правил осуществления избирательных действий на той или иной стадии в зависимости от страны.

Общими для всех стран являются лишь возраст активного избирательного права — 18 лет, ряд принципов избирательного права, как то: всеобщие, прямые, свободные выборы при тайном голосовании, а также нормы Акта 1976 года в редакции 2002 года, запрещающие голосование два и более раз и определяющие должности, не совместимые с мандатом депутата Европейского парламента (в основном это должности в других институтах ЕС). Все остальные вопросы европейского избирательного права отведены на отработку национального законодательства государств-членов.

Активное избирательное право и регистрация избирателей

В соответствии с принципом взаимного признания, введенного Директивой 1992 года (документ оформил реформу избирательного права, инициированную после подписания Маастрихтского договора 1992 года), граждани ЕС, проживающий на территории государства-члена и удовлетворяющий требованиям, предъявляемым этой государством к своим гражданам, может избирать на тех же условиях, что и граждане данного государства. Выборы 1994 года, таким образом, стали первыми, когда граждане ЕС могли голосовать не только в стране своего гражданства, но и в стране проживания, включая временное пребывание, то есть лишь через 34 года (!) после того, как

— граждан ЕС воспользовались на выборах 1994—1999 годов возможностью голосовать не в стране своего гражданства. Исследователи связывают данное обстоятельство с недостаточной осведомленностью лиц о своем праве, а также оставшимися в ряде стран дискриминационными условиями в отношении избирателей-иностранцев.

В ряде стран (Дания, Голландия, Ирландия) граждане ЕС автоматически включаются в списки, в других действует личная регистрация на основе сведений, полученных из государств своего гражданства.

В отношении пассивного избирательного права и выдвижения кандидатов также действует принцип взаимного признания, но с дополнительным условием его реализации. Если гражданин ЕС, проживающий на территории государства, гражданином которого он не является, желает быть избранным в депутаты Европейского парламента от этого государства, но при этом не отвечает требованиям, предъявляемым к кандидатам в государство его гражданства, то он дисквалифицируется и в стране проживания (однако окончательное решение вопроса о дисквалификации такого лица Директива оставлена на усмотрение властей страны проживания). Только в Люксембурге существует четкая оговорка для граждан ЕС, проживающих на его территории и не являющихся его подданными, что связано с высокой долей иностранцев в общей численности населения Люксембурга.

После принятия указанной Директивы ряд кандидатов воспользовались своим правом баллотироваться в стране проживания (средний список: Бельгия: Оливье Дюпюи, который был зарегистрированным в качестве кандидата в депутаты Европарламента от Италии в 1994

и 1999 годах, немец Даниель Конбендт — во Франции в 1999 году). И это не говоря о лицах с двойным гражданством.

Возраст пассивного избирательного права устанавливается каждой страной самостоятельно: 18 — Финляндия, Испания, 19 — Австрия, 21 — Великобритания (в отличие от правил национальных выборов, лорды и священнослужители также могут баллотироваться,

иные). Другие — воскресенье (13 июня).

**Часы голосования**

Часы голосования совпадают только у Дании, Португалии и Испании — (9:00—20:00). Остальные страны имеют самые разнообразные варианты, например: Бельгия — 8:00—13:00, Люксембург — 8:00—14:00, Германия — 8:00—21:00. В результате получается, что у бельгийского избирателя всего 5 часов в распоряжении, у британца же целых 15, а у итальянца — 16.

**На пути к унификации избирательных процедур**

Актом об избирании членов Европейского парламента сменены прямые голосования 1976 года,

«ВЫБОРЫ 1994 ГОДА СТАЛИ ПЕРВЫМИ, КОГДА ГРАЖДАНЕ ЕС МОГЛИ ГОЛОСОВАТЬ НЕ ТОЛЬКО В СТРАНЕ СВОЕГО ГРАЖДАНСТВА, НО И В СТРАНЕ ПРОЖИВАНИЯ, ВКЛЮЧАЯ ВРЕМЕННОЕ ПРЕБЫВАНИЕ, ТО ЕСТЬ ЛИШЬ ЧЕРЕЗ 34 ГОДА (!) ПОСЛЕ ТОГО, КАК ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ ВПЕРВЫЕ ПРЕДЛОЖИЛ ТАКОЕ ПРАВИЛО В ПРОЕКТЕ КОНВЕНЦИИ 1960 ГОДА».

**Методика заполнения вакансий**

Бельгия, Ирландия — специальные «назначенцы».

Почти все остальные государства — правило «следующий по списку после выбывшего».

**Избирательная система**

До 2002 года не существовало общего ориентира по выбору того или иного вида избирательной системы для стран — участниц ЕС. Большинство специалистов склонялись в пользу пропорциональной системы, так как в данном случае не стоит спорить о парламентском формировании стабильного правящего меньшинства (целое назначение мажоритарной системы).

Приоритетное значение для европейских выборов имеет справедливое представительство, что наилучшим образом обеспечивается применением пропорциональной системы. А потому статья 1 Акта 1976 года в последней редакции закрепляет, что члены Европей-

принятый в 2002 году в новой редакции, внес большой вклад в процесс унификации правил выборов в Европарламент, однако его обновление не исключало полного выполнения требований статьи 138 Римского договора о единой для всех государств — членов ЕС процедуре выборов. А ведь реализация нормы этой статьи — далеко не роскошь. Существует еще и практическая необходимость в создании единых правил проведения выборов в Европейский парламент.

Различия в национальном избирательном законодательстве элемент в равном масштабе голов европейских избирателей, что в итоге отражается на балансе сил в парламенте в целом. Так, если Германия выбрала в 1999 году 99 депутатов, то Люксембург — только 6. Небольшая разница может показаться, что Германия отдал приоритет. Но на самом деле в Люксембурге на одного депутата приходится 72 000 жителей, в Германии же соотношение — 1:829 000.

С другой стороны, часть реали-

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

**«ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ — ЕДИНСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА, ИЗБИРАЕМЫЙ НЕПОСРЕДСТВЕННО НАСЕЛЕНИЕМ. ОН ПРЕДСТАВЛЯЕТ ИНТЕРЕСЫ 455 МИЛЛИОНОВ ГРАЖДАН ЕС, ИЗ КОТОРЫХ ОКОЛО 338 МИЛЛИОНОВ ОБЛАДАЮТ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРАВОМ, ЧТО ДЕЛАЕТ ВЫБОРЫ В ЭТОТ ОРГАН САМЫМИ МАСШТАБНЫМИ В МИРЕ».**

место занимает Акт об избирании членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием, утвержденного в первой редакции Решением Совета Европейских сообществ от 20 сентября 1976 года. Однако сравнительно недавно этот документ был существенно отрецензирован (Решение Совета ЕС от 25 июня и от 23 сентября 2002 года).

Нельзя недооценивать и такой акт в системе европейского избирательного законодательства, как Директива Совета ЕС от 6 декабря 1993 года, предоставившая избирательные права на выборах в Европарламент всем гражданам ЕС, находящимся вне страны их гражданства.

3. Непосредственно сам порядок выборов закрепляется в национальных актах государств — членов ЕС (например, в Великобритании действует Акт о европейских парламентских выборах от 24 июля 2002 года, сменявший принятые до него акты 1978, 1993 и 1999 годов; в Германии правовую базу европейских выборов составляет Акт о выборах членов Европейского парламента от 4 февраля 1994 года, а также Инструкции Федеральной избирательной комиссии по проведению выборов в Европейский парламент от 2 мая 1994 года в редакции от 12 декабря 2003 года).

4. Судебные решения по спорам, возникающим в процессе европейских выборов.

**На пути к прямым выборам**

До 1979 года Европарламент состоял из представителей, делегированных национальными парламентами стран-участниц. И это несмотря на то, что члены подписанием договоров о создании Евратома и ЕСЗ в 1957 году страны-участницы были настроены на прямые выборы. Част 3 статьи 138 Договора об учреждении ЕСЗ (Римского договора) предусматривала, что Ассамблея (как тогда назывался Европейский парламента)

куSSIONного вопроса о прямых выборах. Предложение Патина стало шедевром прагматизма и заключалось в следующем: каждое государство — член ЕС само должно определить избирательную систему, по которой пройдут первые выборы в Европейский парламент, в то время как этот самый Парламент должен будет подготовить предложения по системе для всех государств — членов к следующим выборам.

Результаты Европейского общими обсуждениями представленного доклада (Парижский саммит 1974 г., вхождение Великобритания в Сообщество в 1975 году и др.) стал принятый в 1976 году Акт об избирании членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием. Но понаблюдать еще три года, пока в июне 1979-го не состоялись первые выборы в Европейский парламент (первоначально они были назначены на май-июнь 1978 года, но затем отложены на год). Следует отметить, что данный Акт во многом повторял предложенный Парламентом в 1960 году проект Конвенции.

По мнению ряда видных специалистов в области права Европейских сообществ (например, Т. С. Хартли), юридическая природа Акта остается спорной. Ляжется ли он международным договором, в основе которого лежит проект текста, выработанный Советом, или это решение Совета, получившее одобрение всех государств-членов? Причем решение данного вопроса имеет не столько теоретико-познавательное значение, сколько большую практическую важность. Дело в том, что полномочия Европейского суда по признанию актов недействительными и их толкованию зависят от природы этих актов. Хартли приходит к выводу, что Акт 1976 года является все-таки международным договором и одновременно частью триады договоров, учредивших Европейские сообщества.

В настоящий момент принцип прямого избирательного права на европейских выборах получил конституционное закрепление (ст. 19 проекта Конституции для Объединенной Европы).

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ПАРТИЙ В ЕВРОПАРЛАМЕНТЕ**

Партия	Количество мест
Блок из Партии европейского народа (Христианские демократы) и Партии европейских демократов	268
Группа социалистов	200
Союз Партии либералов и Партии демократов Европы	88
Союз Партии «зеленых» и Партии свободных европейцев	42
Конфедеративная группа левых (Левые объединенной Европы и «Зеленые» левые Севера)	41
Группа независимых демократов	37
Союз за Европу из Национальных групп	27
Независимые депутаты	29
<b>Всего</b>	<b>732</b>

Европейский парламент впервые предложил такое правило в проекте Конвенции 1960 года. Справедливости ради стоит отметить, что Ирландия, Бельгия и Голландия еще до 1994 года предусматривали во внутреннем законодательстве возможность голосовать на европейских выборах граждан всех государств — членов Союза.

Однако на практике очень небольшое количество избирателей

ского парламента избираются в каждом государстве — члене по избирательному списку или системе единственного передаваемого голоса. Тип избирательного округа, партийного списка и избирательного бюллетеня регулируются национальным законодательством. Однако статья 8 Акта особо подчеркивает, что национальные положения актов государств-членов, регулирующие избирательную процедуру, не должны в целом нарушать пропорциональный характер избирательной системы.

В большинстве из десяти присоединившихся стран действует пропорциональная система выборов по партийным спискам. На Мальте — система единственного передаваемого голоса.

Интересно отметить, что системы, используемые странами на выборах в Европейский парламент, отличаются от используемых национальных парламентских выборов (только Голландия применяет практику и тот же тип округа). Так, национальные выборы во Франции происходят по мажоритарной двухтуровой системе. В Германии — смешанная система выборов в Бундестаг. В Великобритании Палата общин избирается по мажоритарной системе относительного большинства (принцип на европейских выборах пропорциональной системы с составлением региональных списков эти страна стала применять только с 1999 года, чем предшествовали долгие годы дебатов о необходимости такого перехода). Бельгия и Италия нангом сократили количество избирательных округов на выборах в Европейский парламент по сравнению с национальными парламентами этих государств. Греция, Испания, Португалия, Австрия, Люксембург, Швеция на национа-

льном уровне устанавливаются следующие вопросы.

Тип избирательных округов. Выбор заключается между региональными избирательными округами и единым национальным многомандатным округом. У региональных избирательных округов есть бесспорное преимущество: они способствуют укреплению связей между избирателями и депутатами (а связи эти значительно слабее в условиях пропорциональной системы по сравнению с мажоритарной), а также выведение региональных и местных проблем на первый план.

Следует только отметить незначительное количество государств «нарушающих» условия пропорциональной системы (как округа (Великобритания, Ирландия, Бельгия, частично Германия и Италия). При едином же национальном округе усиливается элемент пропорциональности, то есть падает коэффициент искажения воли избирателей. Возникает вопрос: как рационально считать преимущества этих двух типов округов? Была предложена альтернатива: либо пропорциональное представительство с округами строго ограниченного размера, либо вариант смешанной системы по типу Германии, либо применение системы единственного передаваемого голоса по примеру Ирландии.

Последняя считается самой справедливой избирательной

ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ
338 МИЛЛИОНОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

системы и, кроме того, наиболее оптимально совмещала бы указанные достоинства, так как выборы по ней проводятся в региональных мандатных округах, а искажение воли избирателей минимально благодаря возможности пропорционального голосования.

Однако третий вариант отпал сразу же из-за технических сложностей использования системы единственного передаваемого голоса. От смешанной системы также в итоге отказались, так как большинство стран изначально выбрали для европейских выборов пропорциональную систему в той или иной ее разновидности. Наконец, большинство политиков продолжают поддерживать национальные округа.

В Испании считается, что «чрезвычайно» региональных округов неизбежно даст преимущество региональным партиям Каталонии и Страны Басков, которые смогут использовать их для получения большей независимости. Стронники региональных округов, напротив, говорят, что максимум, на который могут рассчитывать региональные партии, — 5–10 мест, закрепленных за Великобританией. В условиях «чрезвычайно» стивки результат региональные партии неизбежно проиграют выборы, тогда как в условиях национального округа 5–10 процентов — гарантия прохождения в парламент. Поэтому в случае с региональными округами региональные партии как раз успевают в своих возможностях пройти в парламент. Против региональных округов активно выступил Франция.

Тип списка. Критикуются варианты со связанными (закрытыми, жесткими) списками, система единого передаваемого голоса и паширование (последнее — особенно,

так как выборы превращаются в борьбу внутри партии, а не между ними). Идеальным с точки зрения уникальности представляются открытые списки с предпочтительным голосованием внутри них, но с ограниченными возможностями протестки предпочтений. Ограничения могут касаться количества предпочтений, например, когда избиратель может выбрать только одного кандидата из списка. Возможна и ситуация, когда предпочтения будут учитываться, только если кандидат, за которого они отданы, получил не менее определенного числа голосов избирателей (например, не менее 50% предпочтений). Тогда такие списки будут полукрытыми.

Заградительный барьер. Общее отношение к нему отрицательное, так как его применение во многих странах не смогло предотвратить приход оппозиционных правых партий, как, например, Национальный фронт во Франции. Последние выборы вообще ознаменовались тотальным поражением правых партий и успехом «евросkeptиков». В Британии это Партия независимости Соединенного Королевства (12 из 78 мест, закрепленных за Великобританией). Во Франции — Национальный фронт Ле Пен (8 мест). В Польше — «Самооборона» (7 мест), лидер которой пообещал добиваться выхода Польши из ЕС. В Чехии — Гражданская демократическая партия (14 мест).

Финансирование. Требуется единый подход к правилам финансирования европейских выборов: осуществлять его до или после избирательной кампании, по критерию чистоты партии или полученным голосам.

Количество депутатов от каждой страны. Данный вопрос является наиболее актуальным (в связи с процессом расширения ЕС) и наиболее

труднорешаемым. С одной стороны, в соответствии с принципами равно избирательного права (в особенности такого его требования, как равный «вес» голоса избирателя) и справедливости выборов на каждого депутата должно приходиться одинаковое количество избирателей европейских стран. С другой — а именно государствам обеспечить адекватное представительство. Как совместить

«НЕЛЬЗЯ УПУСКАТЬ ИЗ ВИДУ И ТО ОБСТОЯТЕЛЬСТВО, ЧТО ПО СВОЕМУ СТАТУСУ ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ ПРЕДСТАВЛЯЕТ НЕ СТРАНУ, А НАРОД, — УЧИТЫВАЯ ТАКОЙ СТАТУС, НЕОБХОДИМО УСТАНОВИТЬ БОЛЕЕ СПРАВЕДЛИВОЕ СООТНОШЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ И ПРЕДСТАВЛЯЕМЫХ».

эти два поларных требования?

В федеративных государствах выходом является двухпалатная структура высшего законодательного органа, при которой принцип равно избирательного права к семи или иным особенностям соблюдается на выборах в нижнюю палату, а справедливое представительство субъектов обеспечивается существованием верхней.

В ЕС государства-члены представлены в Совете. Но ни он, ни Европейский парламент не отвечают требованиям полноценного равенства или пропорциональности. Нельзя упустить из виду и то обстоятельство, что по своему статусу Европейский парламент представляет не страны, а народ, — учитывая такую статус, необходимо установить более справедливое соотношение представителей и представляемых.

За все историю рассматриваемого института его численный состав увеличился многократно. В настоящее время он состоит из 732 членов (а

началось все с 62 в 1951 году, в 1999 году было уже 626). При этом процесс интеграции европейских стран не завершился, а следовательно, 732 — не предельная численность.

С другой стороны, «раздувание» парламента — отнюдь не залог эффективности работы. А потому необходимо либо уменьшить численность депутатов от стран «старжилов», на что, естественно, они вряд ли согласятся,

либо искать иной выход из создавшегося положения.

Статья 19 проекта Конституции ЕС предусматривает правило, согласно которому за каждой страной должно быть гарантированным минимум 4 депутата. В крайнем случае — в Парламенте. Максимальная численность Парламента при этом — 736 депутатов. Указанная статья также содержит требование о том, чтобы к 2009 году (до следующих выборов в Парламент ЕС), в крайнем случае — к 2014-му, Совет ЕС единогласно принял выработанные Парламентом решение о количественном представительстве каждой страны на базе вышеуказанных принципов и учетом планируемого вступления в ЕС Румынии, Турции и ряда других стран-кандидатов.

До настоящего времени выдвигались неоднократно количество предложений по унификации избирательных процедур. В 1979 году, подкомитет Комитета по политическим вопросам, докладчик Джей Сейтлингер от партии Христианских демократов. Предложено пропорциональная система в мандатных округах (3–9 мест).

В 1982 году, Парламент проголосовал (158 — за, 77 — против, 27 — воздержался) за пропорциональную систему с мандатными округами (3–15 мест) и предпочтительным голосованием. Совет затронул рассмотрение проекта (основным препятствием была Британия с ее мажоритарной системой), отказался вести его в действие и применить на выборах 1984 года, отложив дальнейшее обсуждение до выборов 1989 года.

В 1984–1989 годы, докладчик Рейнхольд Боклет, Христианские социалисты. Его предложение — постепенный переход к единой системе: либо пропорциональной и небольшой множественными округами, либо единым национальным округом, возможность введения заградительного барьера не более 5 процентов, пере-

ходным периодом. Проект пользовался незначительной поддержкой и был оставлен.

В 1993 году, Комитет по вопросам институтов, докладчик Карл де Гухт, фламандский либерал, резолюция Парламента: универсальность не требует полного совпадения избирательных систем, это лишь гармонизация основных элементов. Приоритет у пропорциональной системы. Заградительный пункт — от 3 до 5 процентов. Возможна расстановка предпочтений. Предложение де Гухта не рассматривалось Советом вплоть до 1994 года, потом перестало быть актуальным, так как был подписан Амстердамский договор, предусматривавший, что европейская система не нуждается в унификации, она лишь должна соответствовать принципам, общим для государств-членов.

В 1998 году, Комитет по вопросам институтов, докладчик Гиоргиос Анастасопулос. Его проект был принят на пленарном заседании 15 июля 1998 года и заключался в том, что выборы должны проходить по спискам (остальные страны решают сами — барьер, тип списка, квоты). Только один спорный пункт в докладе вызвал разногласия. Он устанавливал правило, по которому в странах с численностью населения более 20 миллионов человек должны образовываться региональные избирательные округа.

Особенностью его проекта стало абсолютно новое, ранее никогда не звучавшее предложение о том, чтобы часть депутатов избиралась на общенациональной, а не национальной основе (это, по замыслу автора, должно было укрепить практику составления транснациональных партийных списков и стимулировать проведение общенациональных, а не национальных кампаний). Эта идея также встретила серьезную оппозицию. Компромиссное решение — 10 процентов депутатов мест, замещаемых по предложенной схеме, и об ее введении не ранее 2009 года. В конце концов до 2009 года было решено отложить не введение, а само обсуждение данной проблемы.

Проект Конституции ЕС вновь указывает на необходимость принятия европейского закона о единой избирательной процедуре в Европейский парламент в соответствии с принципами общими для всех стран-участниц. Проект закона должен быть разработан парламентом ЕС, принят большинством голосов депутатов и единогласно членами Совета ЕС, а также быть ратифицированным всеми государствами — членами ЕС.

Проблема повышения явки на европейских выборах

Падение явки характерно не только для внутригосударственных

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО СТРАН В ЕВРОПАРЛАМЕНТЕ

Table with 3 columns: Страна, Количество мест, and a total row 'Всего' with 732 seats.

парламентских выборов. Абсентеизм значительно вырос и на европейском уровне.

С 1979 по 1999 год явка на европейских выборах упала на 18 процентов (несмотря на увеличение числа членов ЕС до 25): 1979 год — 63 процента, 1984-й — 61, 1989-й — 65, 1994-й — 56,8, 1999-й — 49,4, 2004-й — 45,7 процента.

До сегодняшнего момента не предложено ни одного реального способа стимулирования избирательной активности. Ряд специалистов в качестве одного из способов предлагают формирование Комиссии ЕС парламентом, так как это, по их мнению, должно повлиять интерес к выборам тех, от кого будет зависеть состав исполнительного органа. Однако природа ЕС и статус Еврокомиссии исключают действительность такого способа ее формирования.

Природа европейских выборов

Исходя из вышеизложенного, можно выделить три направления, по которым развилась практика проведения выборов в Европарламент:

- 1) переход от косвенного способа формирования к прямым выборам (1957–1979 годы); 2) введение единой избирательной системы — пропорциональной — и единых принципов проведения выборов (1957–2002 годы); 3) превращение национальных общенациональных «чистом виде» (современная тенденция). Общественные выборы могли бы стать таковыми в истинном смысле этого слова, если бы была унифицирована избирательная система по всем переменным (способ голосования, тип округа, метод распределения мандатов), существовали бы транснациональные партии и списки, финансирование поступало бы из бюджета ЕС и были бы образованы

общеевропейские СМИ, а также система избирательных комиссий.

А пока выборы в Европейский парламент по-прежнему можно с осторожностью охарактеризовать как совокупность различных национальных избирательных процедур. Все еще сохранились их более внутренних, нежели общенациональных, уклон.

Один немецкий политолог вообще определил выборы в Европейский парламент как национальные выборы второго порядка (второразрядные выборы). Они не связаны с распределением властных полномочий, формированием правительства, явка падает, кампании скучны (партии не уделяют им должного внимания, тратят меньше средств, а национальные СМИ проявляют незначительный интерес к их освещению).

В итоге избиратели чувствуют себя «высвободженными», что приводит к трем последствиям. Во-первых, к все большему падению явки.

Во-вторых, к победе малых, экстремистски настроенных партий без многолетних традиций.

В-третьих, избирательные партии, в том числе правящие, проявляют себя хуже, так как у избирателя появляется легальная возможность высказать неудовлетворение их работой, не дожидаясь национальных выборов.

Европейские выборы, таким образом, оказываются сопоставимыми национальным. Когда сроки их проведения совпадают, последние затевают первые, а когда первые происходят после последних — они выигрывают феномен «электоральной усталости».

А.В. Терещко, аспирант юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, «Журнал о выборах»

ДИНАМИКА ЧИСЛЕННОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА

Table showing the dynamics of the number of members of the European Parliament from 1952 to 2004, with columns for years and a total for each year.

В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ ЕСТЬ СВОЙ УПОЛНОМОЧЕННЫЙ

Начло на стр. 1

Элементом статуса члена избирательной комиссии с правом решающего голоса является возможность приобретения полномочий административным право-нарушениями, а именно достаточных данных о совершении правонарушения. Такие сведения могут быть самостоятельно обнаружены уполномоченным членом избирательной комиссии, а также могут стать ему известными из сообщений СМИ, жалоб и обращений, поступивших в избирательную комиссию, из материалов проверки избирательной комиссии, иных органов публичной власти по фактам нарушения избирательных прав граждан.

Действующая редакция КоАП РФ содержит 33 статьи, в соответствии с которыми может наступить административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах. Компетентность члена избирательной комиссии, уполномоченного составлять протоколы об административных нарушениях и проводить административное расследование, распространяется только на 16 из них.

Во всех остальных случаях поступившие документы, материалы и сведения подлежат незамедлительному направлению по подведомственности в тот орган или подведомственность в тот орган или подведомственность в тот орган, к ведению которых отнесено производство по делу. О принятом решении уведомляется заявитель, который может обжаловать соответствующие действия члена избирательной комиссии в суд.

После разрешения вопроса о подведомственности уполномоченный член избирательной комиссии оценивает поступившие материалы

на предмет их достаточности для принятия одного из двух решений: 1) о составлении протокола об административном правонарушении; 2) об отказе в возбуждении производства по делу об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении должен быть составлен немедленно, но не позднее двух суток с момента выявления правонарушения. Отсрочка может быть вызвана необходимостью сбора доказательств по делу. При этом круг обстоятельств, подлежащих выяснению и доказыванию, жестко определен законом.

Протокол является, по сути, обвинительным актом по делу об административном правонарушении и может быть основан только на достоверных и допустимых доказательствах. Окончательный вину и меру наказания определяет суд. Протокол и приложенные к нему материалы должны содержать сведения, необходимые и достаточные для принятия решения по делу. Протокол направляется мировому судье, который и решает вопрос о привлечении (отказе в привлечении) конкретного лица к административной ответственности. Качество протокола и собранных по делу доказательств определяет перспективу рассмотрения дела об административном правонарушении.

Основания для отказа в возбуждении производства по делу об административном правонарушении перечислены в статье 24.5 КоАП РФ. Уточнение уполномоченного члена избирательной комиссии не может выходить за

пределы закона. Отказ в возбуждении производства по делу об административном правонарушении оформляется в форме письменного определения и должен быть мотивирован. Такое определение может быть обжаловано заинтересованным лицом в суд.

В практике работы уполномоченных членов избирательных комиссий нередки случаи, когда поступивших материалов не достаточно для принятия решения о составлении протокола об административном правонарушении, двудневный срок, установленный законом для проведения проверочных мероприятий и сбора доказательств также оказывается недостаточным. При этом уполномоченный член избирательной комиссии не устремивает и законных оснований для отказа в возбуждении производ-

ства по делу об административном правонарушении. В такой ситуации должно быть вынесено определение о возбуждении производства по делу об административном правонарушении и начато административное расследование. Следует помнить, что суд может признать необоснованным отказ в возбуждении производства по делу незаконным.

Задачей административного расследования является выяснение обстоятельств дела и сбор соответствующих доказательств. С целью сбора доказательств уполномоченный член избирательной комиссии вправе проводить опросы, истребовать документы, сведения и объяснения, осматривать помещения и территории, принадлежат юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, находящимся там вещи и документы, а также изымать их.

Кроме того, по ходатайству уполномоченного члена избирательной комиссии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть доставлено милицией в отделение для составления протокола об административном правонарушении. Процедуры соответствующих действий установлены КоАП РФ.

Кодекс определяет срок расследования — до одного месяца. В исключительных случаях, когда впроклер по объективным причинам не была закончена, вышестоящее должностное лицо может продлить срок расследования до двух месяцев.

Поводом для такого продления является ходатайство уполномоченного члена избирательной комиссии.

Следует отметить, что член избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченный составлять протоколы об административных правонарушениях, не находится в должностном подчинении по отношению к аналогичному уполномоченному члену избирательной комиссии. Поэтому вопрос о том, к кому именно следует обратиться с ходатайством о продлении срока административного расследования в системе избирательных комиссий открытым. На практике члены Избирательной комиссии Иркутской области с правом решающего голоса, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, обращаются с соответствующим ходатайством к

инициатором, находящимся там вещи и документы, а также изымать их. Кроме того, по ходатайству уполномоченного члена избирательной комиссии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть доставлено милицией в отделение для составления протокола об административном правонарушении. Процедуры соответствующих действий установлены КоАП РФ.

Кодекс определяет срок расследования — до одного месяца. В исключительных случаях, когда впроклер по объективным причинам не была закончена, вышестоящее должностное лицо может продлить срок расследования до двух месяцев. Поводом для такого продления является ходатайство уполномоченного члена избирательной комиссии.

Следует отметить, что член избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченный составлять протоколы об административных правонарушениях, не находится в должностном подчинении по отношению к аналогичному уполномоченному члену избирательной комиссии. Поэтому вопрос о том, к кому именно следует обратиться с ходатайством о продлении срока административного расследования в системе избирательных комиссий открытым. На практике члены Избирательной комиссии Иркутской области с правом решающего голоса, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, обращаются с соответствующим ходатайством к



председателем Избирательной комиссии Иркутской области.

Результатом административного расследования является принятие на основе всесторонней оценки собранных по делу доказательств одного из решений: 1) о составлении протокола об административном правонарушении или 2) прекращении производства по делу об административном правонарушении. Протокол об административном правонарушении направляется в районный суд по месту административного расследования для решения вопроса по существу.

Протокол может быть составлен, если уполномоченный член избирательной комиссии посчитает событие административного правонарушения, вину привлекаемого к ответственности лица и иные, подлежащие выяснению обстоятельства, в достаточной степени установленными и доказанными. О прекращении производства по делу составляется постановление, которое направляется заинтересованному лицу и может быть обжаловано в суд.

В настоящее время Избирательной комиссией Иркутской области общается практика работы членов избирательных комиссий по составлению протоколов об административных правонарушениях и производству административных расследований. В результате обобщения и анализа планируется издать соответствующее методическое пособие.

Вячеслав Платохино, член Избирательной комиссии Иркутской области