

На правах рукописи

Степанян Армен Жоресович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ  
В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

12.00.10 – Международное право. Европейское право.

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2008

Работа выполнена на кафедре права Европейского Союза Московской государственной юридической академии.

Научный руководитель      доктор юридических наук, профессор  
**Кашкин Сергей Юрьевич**

Официальные оппоненты      заслуженный деятель науки  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор,  
**Страшун Борис Александрович**

кандидат юридических наук, доцент  
**Кукушкин Евгений Владимирович**

Ведущая организация      Российская академия правосудия

Защита состоится 19 ноября 2008 г. в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.02 при Московской государственной юридической академии, 123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан 17 октября 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации  
доктор юридических наук, профессор

Н. А. Михалева

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы исследования.* Современная жизнь гражданина немислима без регулярного участия в выборах.

До середины XX века законодательство о выборах развивалось исключительно на национальном уровне. Каждое государство самостоятельно определяло избирательную систему при формировании тех или иных органов, решало вопросы о категориях избирателей, о критериях наделения право избирать и быть избранным.

Во второй половине XX века Европейские сообщества, а позднее и Европейский Союз стали субъектами правотворческой деятельности во многих сферах жизни. В связи с потребностями развития и формирования единой «Европы для народов» в рамках этих образований начало формироваться интеграционное законодательство о выборах, обязательное сегодня на территории 27 стран Европы. Воздействие, оказываемое правом Европейского Союза на нормы государств-членов в этой области, несомненно, является существенным и продолжает возрастать.

После 1992 года и введения гражданства Союза в рамках Европейского Союза получил развитие процесс создания гарантий реализации избирательных прав граждан Союза на всей территории государств-членов Европейского Союза. В этой связи некоторые западные исследователи пишут о таком явлении, как «европейские выборы»<sup>1</sup>.

В последние годы был дан новый импульс развитию законодательства ЕС в области выборов в связи с расширением полномочий Европейского Парламента, разработкой Конституции для Европы, замененной Лиссабонским договором 2007 года.

Составной частью развития законодательства Европейского Союза о выборах выступает также появление «политических партий, действующих на европейском уровне» (европейских политических партий) и последующее

---

<sup>1</sup> См.: Marie Jose Garot, La citoyenneté de l'Union Européenne. Paris. L'Harmattan, 1999, P. 28.

издание законодательства об их статусе. Не вызывает сомнений важность активной работы Европейской Комиссии по организации наблюдений за выборами в третьих странах, кооперация в области защиты прав человека с международными организациями, отчеты органов Союза о тех или иных последствиях электоральной активности.

Все указанные достижения права Европейского Союза, а также законопроекты по данным вопросам, представляют несомненный интерес для отечественной юридической науки и практики. Это обусловлено, в частности, возможностью использования полезного опыта Европейского Союза для совершенствования отечественного законодательства в этой области, а также для развития отечественной правовой доктрины избирательного права.

Исследования в области избирательного права Европейского Союза имеют существенное значение и в контексте реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. (СПС) между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой. В частности, речь идет о реализации общего положения статьи 2 об уважении демократических принципов и прав человека, лежащих в основе внутренней и внешней политики ЕС и России, и составляющего существенный элемент партнерства, статьи 6 о стремлении к сотрудничеству по вопросам, относящимся к соблюдению принципов демократии и прав человека, программного требования статьи 55 СПС, в соответствии с которым Россия должна стремиться «к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества» и статьи 61 .

Актуальность предмета настоящего исследования заметно возросла после подписания 10 мая 2005 года «Дорожной карты» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, создающей общеевропейское пространство, которые предусмотрели детальную основные направления сближения законодательств России и Союза в сферах правового регулирования, имеющих отношение к выборам.

Многие вопросы, входящие в предмет настоящей диссертации, неоднократно в прошлом становились объектом исследований российских правоведов.

Значительным представляется вклад С.Ю. Кашкина, В.И. Лафитского, В.В. Маклакова, Б.А. Страшуна, Л.М. Энтина, посвятивших проблематике выборов в странах ЕС ряд статей и монографий; существуют также другие исследования, касающиеся общих или специальных аспектов европейского законодательства о выборах.

Наконец, следует отметить материалы по теме исследования в учебниках «Право Европейского Союза» Московской государственной юридической академии<sup>2</sup> и «Европейское право» Московского государственного института международных отношений.<sup>3</sup>

В то же время, упомянутые работы не учитывают новейших явлений в избирательном праве Европейского Союза, получивших развитие в самое последнее время, в том числе в 2008 году. Не менее важным является и то обстоятельство, что почти все упомянутые исследования не рассматривали его специально как институт в системе права ЕС и как комплексное междисциплинарное явление, совмещающее в себе элементы конституционного, международного и европейского права.

Отсюда представляется необходимым подготовить в рамках отечественной науки европейского права комплексное исследование правового регулирования выборов в Европейском Союзе, охватывающее бывшие, существующие ныне и проектируемые модели правового регулирования выборов. Составной частью данного исследования должен стать системный анализ, уяснение и осмысление самого понятия «избирательное право Европейского Союза».

Именно на решение этих взаимосвязанных задач направлено настоящее диссертационное исследование.

---

<sup>2</sup> Право Европейского Союза. Учебник для вузов / под ред. Кашкина С.Ю. М.: Юристъ, 2008.

<sup>3</sup> Европейское право. Учебник для вузов. Второе издание / под ред. Энтина Л.М. М.: Норма, 2007.

**Объект и предмет исследования.** Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения в сфере правового регулирования выборов в Европейском Союзе.

Предметом настоящего исследования выступают законодательство, доктрина, судебная практика, а также законопроектные работы Европейского Союза в отношении правового регулирования выборов в Европейском Союзе с тем, чтобы сформулировать выводы и положения об их характере, содержании и динамике развития.

Для получения более глубокого представления о сущности и значении правового регулирования выборов на европейском уровне автор также провел анализ общественных отношений, связанных с выборами и другими институтами непосредственной демократии, а также основных законов и правовых актов государств-членов Европейского Союза, в том числе документов, изданных на основании или во исполнение законодательства ЕС.

Особое место отводится анализу подходов к правовому регулированию выборов в деятельности международных организаций. Представляется необходимым осветить деятельность как универсальных организаций, так и европейских, региональных и субрегиональных механизмов в области соблюдения прав человека, в том числе избирательных прав, в целях более глубокого понимания как предпосылок регулирования выборов в Союзе, так и современных стандартов демократии.

**Цель и задачи исследования.** С учетом отмеченного выше целью настоящей диссертации является комплексное исследование регулирования выборов в праве Европейского Союза на современном этапе, а также тенденции и перспективы его развития.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих основных задач:

- определение места и роли выборов в правовом регулировании Европейского Союза;
- выявление международно-правовых и конституционных предпосылок для регулирования выборов в Европейском Союзе;

– анализ смысла, содержания и сфер использования других категорий права Европейского Союза, используемых для регулирования общественных отношений в области выборов;

– анализ полномочий органов Европейского Союза в сфере правового регулирования выборов, организационных механизмов и процедур издания соответствующего законодательства;

– системное исследование характера и содержания законодательства и законопроектов Европейского Союза в области выборов;

– исследование особенностей выборов в Европейский Парламент, проводимых в государствах-членах Европейского Союза.

***Теоретическая, нормативная и методологическая основа исследования.***

Теоретическую основу диссертационного исследования составили, прежде всего, труды российских и зарубежных ученых-юристов, работающих в области европейского права, в частности работы В.В. Безбаха, М.М. Бирюкова, С.Ю. Кашкина, П.А. Калиниченко, А.Я. Капустина, Ю.А. Матвеевского, Г.П. Толстопятенко, Б.Н. Топорнина, А.О. Четверикова, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина.

Несомненную помощь в разработке избранной темы оказали работы представителей конституционного и сравнительного права зарубежных стран и международного права: И.А. Алебастровой, А.М. Арбузкина, М.В. Баглая, К.А. Бекашева, И.М. Вайля, М.А. Исаева, Е.В. Кукушкина, В.И. Лафитского, Д.В. Лафитского, В.В. Маклакова, А.А. Мишина, М.А. Могуновой, В.П. Мозолина, Б.А. Страшуна, Дж. Миддлтона, Н.А. Тепловой, Н.Ю. Трещетенковой, В.А. Туманова, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина.

Конституционному праву России как науке, исследования в которой имеют значение для понимания избирательного права Европейского Союза и позволяют делать выводы о применимости тех или иных положений регулирования выборов в Европейском Союзе на практике, посвящены труды С.А. Авакьяна, А.А. Вешнякова, А.А. Джагаряна, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина и др.

Нормативную основу исследования составили, в первую очередь, положения как действующих учредительных документов Европейского Союза (Договор о Европейском Союзе 1992 года, Договор об учреждении Европейского сообщества 1957 года, Договор о Евратоме 1957 года), так еще и не вступивших в силу – Лиссабонского договора 2007 года и редакций соответствующих договоров на его основе (Договора о Европейском Союзе и Договора о функционировании Европейского Союза), Хартии Европейского Союза об основных правах, регламентов, директив и других нормативных актов, изданных институтами Европейского Союза, судебной практики ЕС (решения Суда Европейских сообществ), а также международных договоров Европейского Союза.

Большую роль в исследовании нормативных положений Европейского Союза и определении тенденций и перспектив его правового регулирования сыграло изучение комплекса законопроектных и иных подготовительных материалов: «сообщения», «планы действий», проекты заключений Европейской Комиссии, резолюции, заключения и доклады Европейского парламента; подготовительные документы Совета Европейского Союза, заключения генеральных адвокатов Суда Европейских сообществ.

В целях сравнительного анализа при подготовке и написании диссертационного исследования автор обращался к положениям конституций и законов государств-членов Европейского Союза, документам ООН (резолюции, декларации), ОБСЕ (документы, декларации), Совета Европы (конвенции, рекомендации и постановления Европейского суда по правам человека) и других международных межправительственных и неправительственных организаций.

В качестве методологической основы исследования использовались как общенаучные методы познания объективной реальности, так и специальные способы и приемы, характерные для юридических наук: диалектический, исторический, методы логической дедукции и индукции, системный подход, сравнительный (сравнительно-правовой), формально-юридический метод и др.



Сравнительно-правовой метод исследования применялся автором на нескольких уровнях: в аспекте сопоставления норм и правоприменительных актов – решений суда, – установленных в рамках Европейского Союза, с подобными нормами и актами универсальных и региональных международных организаций. Это дало возможность, в частности, выявить общеевропейскую гармонизацию норм в области выборов.

Сравнительный анализ также проводился в аспекте сопоставления правовых систем государств-членов Европейского Союза, в частности, на предмет выявления особенностей и общих черт в избирательных системах и наделении правами граждан этих государств.

**Новизна исследования.** Новизна диссертационного исследования обусловлена, прежде всего, его предметом, целью и задачами. Оно является первым в отечественной науке комплексным исследованием выборов в праве Европейского Союза. Настоящая диссертация представляет собой попытку систематизировать накопленный Европейским Союзом за время своего существования опыт регулирования выборов, сопоставить некоторые аспекты такого регулирования с деятельностью международных организаций, действующими нормами отдельных государств, в том числе России. Институт выборов рассматривается в более широком системном и комплексном контексте, включающем европейские интеграционные организации, и в конечном итоге анализируется через призму научно-понятийного аппарата европейского права.

Автором введен в научный оборот обширный новый нормативный, теоретический и прикладной материал, представляющий интерес как для науки европейского права, так и для других юридических наук.

**Положения, выносимые на защиту.** В соответствии с результатами проведенного научного исследования и сделанными из него выводами автор выносит на защиту следующие положения:

1. В настоящее время наблюдается тенденция к повышению роли международных организаций в установлении и регулировании демократических стандартов проведения выборов. Эта деятельность

развивается по двум основным направлениям: нормотворческая и наблюдательная (контролирующая).

Нормотворческая деятельность международных организаций в области избирательного права осуществляется, с одной стороны, путем создания добровольных (рекомендательных) стандартов по вопросам организации избирательного процесса и, с другой стороны, посредством разработки проектов международных договоров, содержащих юридически обязательные для государств-участников нормы-принципы избирательного права

Деятельность универсальных и европейских организаций по наблюдению за проведением выборов не получила юридического закрепления в международных договорах. Поэтому выводы и рекомендации их представителей не имеют обязательной силы для государства, в котором осуществлялось наблюдение.

2. Признанное Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод право на свободные выборы в органы законодательной власти (статья 3 Протокола № 1) получило расширительное толкование в судебной практике Европейского Суда по правам человека.

В значении, установленном судебной практикой Европейского Суда по правам человека, данное право распространяет силу как на выборы внутригосударственных законодательных органов, так и на выборы представительного органа Европейского Союза – Европейского парламента.

3. Нормотворческая компетенция органов Европейского Союза по вопросам избирательного права согласно учредительным документам ЕС ограничивается установлением порядка реализации права граждан ЕС, проживающих за пределами своего государства (государства их гражданской принадлежности), участвовать в выборах Европейского парламента и муниципальных органов, и разработкой единообразных правил проведения выборов Европейского парламента на территории всех государств-членов.

4. Лиссабонский договор 2007 г. оставил без изменений компетенцию Европейского Союза по вопросам правового регулирования выборов. В то же время, он включил в учредительные документы Европейского Союза новый

институт непосредственной демократии, заимствованный из конституционного права ряда государств-членов – институт народной законодательной инициативы, получивший в рамках ЕС название «гражданская инициатива».

5. Несмотря на наличие полномочий, предусмотренных в учредительных документах ЕС, Европейскому Союзу на современном этапе его развития пока не удалось создать единую (унифицированную) избирательную процедуру применительно к выборам его представительного органа.

Выборы Европейского парламента проводятся в государствах-членах на основании национального законодательства, содержание которого гармонизировано в соответствии с положениями Акта об избрании членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием 1976 г. (с последующими изменениями).

Важным шагом в сторону создания единой избирательной процедуры при выборах Европейского парламента стала реформа Акта 1976 г., осуществленная в 2002 г., в соответствии с которой во всех государствах-членах ЕС выборы Европейского парламента должны проводиться на основе системы пропорционального представительства.

6. Новейшая судебная практика Суда Европейских сообществ (решение от 12 сентября 2006 г. по делу «Испания против Великобритании») расширила круг субъектов избирательного права, способных участвовать в выборах Европейского парламента.

Отныне государства-члены ЕС уполномочены наделять правом избирать и быть избранным в Европейский парламента граждан третьих государств (государств, не входящих в Европейский Союз) и апатридов при условии, что эти лица имеют «тесные связи» со страной проживания, определяемые по национальному законодательству.

7. На основании системного исследования положений учредительных документов и законодательства Европейского Союза, регулирующих отнесенные к его компетенции общественные отношения в области организации и проведения выборов, диссертант сформулировал определение

избирательного права ЕС как особого института в системе права Европейского Союза:

“Избирательное право Европейского Союза – правовой институт, нормы которого, во-первых, закрепляют активное и пассивное право каждого гражданина ЕС участвовать в выборах органов публичной власти, проводимых на территории государств-членов, отличных от государства его гражданской принадлежности, во-вторых, устанавливают основы избирательной системы при формировании представительного органа ЕС – Европейского парламента”.

В структуре избирательного права Европейского Союза как правового института в настоящее время можно выделять два самостоятельных субинститута: субинститут избирательных прав граждан Союза, реализуемых в трансграничном аспекте, и субинститут выборов в Европейский парламент

***Практическая применимость исследования.*** Информация и выводы, содержащиеся в настоящем исследовании, могут использоваться при проведении дальнейших научных исследований различных аспектов избирательного права в рамках Европейского Союза.

Они могут оказаться полезными для органов законодательной и исполнительной власти, избирательных комиссий Российской Федерации при реализации программы сближения отечественного законодательства с законодательством ЕС, предусмотренной Соглашением о партнерстве и сотрудничестве 1994 года и Дорожными картами 2005 года, при обмене опытом.

Работа может использоваться для организации проведения выборов в Парламент Союзного государства России и Беларуси как обобщенный материал по аспектам регулирования избирательного права на единых выборах в общий представительный орган на территории нескольких государств.

Автор ввел в научный оборот теоретический и практический материал, в т.ч. почерпнутый в результате работы в университетских библиотеках и архивах стран ЕС (Бельгии, Франции), а также обобщил опыт личного общения с европейскими учеными и политиками, полученный в ходе обучения в Колледже Европы в г. Брюгге, Бельгия, в аспирантуре МГЮА.

Практическая значимость диссертации, кроме того, обусловлена возможностью использования ее положений в процессе совершенствования внутреннего российского избирательного законодательства, а также для гармонизации избирательного законодательства в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ), Союзного государства России и Беларуси и других интеграционных образований на пространстве бывшего СССР.

Нормативный, теоретический и прикладной материал, проанализированный и систематизированный в диссертации, сформулированные в ней выводы и положения могут использоваться в процессе преподавания нескольких юридических дисциплин: европейского права (права Европейского Союза), международного публичного права, конституционного права зарубежных стран и др., а также спецкурсов по избирательному, сравнительному, конституционному, международному праву и др.

*Апробация исследования.* Диссертация была подготовлена, обсуждена и одобрена на кафедре права Европейского Союза Московской государственной юридической академии.

По предмету исследования автором были сделаны доклады в рамках международных семинаров и конференций, осуществлены переводы двух Директив. Выводы и положения диссертации были опубликованы в научных статьях.

*Структура диссертации* обусловлена поставленными целью и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения.

## II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются цель и предмет исследования, его теоретическая и нормативно-правовая основа, формулируется научная новизна и практическая значимость работы, фиксируются положения, выносимые на защиту.

**Первая глава** «Правовое регулирование выборов и других институтов непосредственной демократии в рамках европейских интеграционных организаций: сущность, содержание и тенденции развития» посвящена исследованию конституционно-правовых и международно-правовых предпосылок, организационно-правовых механизмов формирования, становления и соблюдения европейских стандартов в области институтов непосредственной демократии.

**Первый параграф** посвящен международно-правовым и конституционно-правовым предпосылкам регулирования непосредственной демократии в рамках европейских интеграционных организаций.

Европейский Союз признает основные права, «как они вытекают из общих для государств-членов конституционных традиций» и как они предусмотрены в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая сама является отражением упомянутых традиций. Анализ положений конституционных актов государств-членов ЕС, содержащих основополагающие положения по вопросам демократии и избирательного права, показал, что они явились основой для существующих норм права Европейского Союза относительно проведения выборов в этих странах.

Приоритетную роль проблеме понимания выборов как инструмента демократии придает особый статус Европейского Союза и в этой связи становится актуальным и вопрос о господстве права. Принцип правового государства закреплен в первичном праве ЕС как основа Союза и как принцип, общий для государств-членов, в руководящих документах и актах ООН, Совета Европы, ОБСЕ. Судебная практика Суда ЕС<sup>4</sup> также укрепила данную позицию. Позднее были изданы два Регламента 975/1999 и 976/1999, устанавливающие механизмы, цели и средства в области демократизации и установления верховенства права.

Представляется, что сам цикл развития Европейского Союза, созданного в виде Европейского экономического сообщества на исходе 50-х годов прошлого

---

<sup>4</sup> Case 26/62 (1063) Van gend en Loos, ECR 1, Case 6/64 (1964) Costa vs. ENEL, ECR 585. Case 294/83 Les Verts v. Parlement (1986), ECR 1339, 1365, P. 23.

века, в 60-70-х годах прогрессирующего вместе с ускоряющейся фактической экономической интеграцией, в 70-90-х годах развившего общество потребления наряду с политическим сотрудничеством, наглядно показывает, что дальнейшей потребностью населения будет совершенствование стандартов управления, власти, демократии, стремление к установлению фактического режима применения принципа верховенства права.

Автором рассматривается также важнейший документ в сфере прав человека универсальной международной организации – Организации Объединенных Наций – Всеобщая декларация прав человека 1948 года. Анализ других актов ООН, в том числе Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., позволяет уточнить сущность принципов и характеристик избирательного права: всеобщность, равенство, прямое осуществление при тайном голосовании, периодичность, свобода, справедливость.

Указанные принципы и методы и способы их реализации затрагивают права не только граждан соответствующего государства, но и всех проживающих в них людей. В связи с этим диссертантом рассмотрена проблема признания за иностранными гражданами избирательных прав в ряде европейских стран, проанализированы акты Совета Европы по этому вопросу. Проведено сравнение с российским законодательством, показавшее передовой характер отечественного законодательства, изучена избирательная правоспособность иностранцев в государствах-членах ЕС.

В отношении Европейского Союза тесно взаимосвязанная многоуровневая система признания и защиты прав человека, возможно, является решающим легитимационным фактором для наднационального управления на уровне ЕС, в то же время способствующим взаимодействию различных субъектов власти и формирующим современный конституционный плюрализм государств-членов.

**Второй параграф** посвящен организационно-правовым механизмам формирования и контроля соблюдения европейских стандартов в области непосредственной демократии.

Исследования постановлений Европейского Суда по правам человека – контрольного механизма соблюдения прав человека Конвенции о защите прав человека и основных свобод Совета Европы позволили сделать вывод о том, что практика суда оказала влияние на политику нормотворчества и развития Европейского Союза, в частности на развитие регулирования выборов в Европейский Парламент, во внутригосударственные органы государств-членов ЕС, установила законодательный характер Европейского Парламента как органа Европейского Союза, заставила внести изменения в законодательство и даже конституции стран-членов ЕС.

Определенное влияние на регулирование проведения выборов в Европе оказали и иные акты в рамках Совета Европы, в частности хартии и документы «Венецианской комиссии».

Акты Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе детализировали, добавляли, повышали, закрепляли избирательные стандарты Европы и требования к государствам-участникам в отношении проводимых в них демократических процедур – свободных периодических выборов. Большую роль в организации наблюдения на выборах сыграло Бюро по демократическим институтам и правам человека. Разработанное им руководство по организации наблюдения используется как методологический образец для других механизмов наблюдения за выборами. Основные принципы демократических выборов по мнению ОБСЕ можно изложить в семи словах: всеобщность, равенство, честность, тайность, свобода, прозрачность и подотчетность.

Автором также рассмотрены иные механизмы обеспечения избирательных прав в рамках международных, субрегиональных и неправительственных организаций, повлиявшие на европейские стандарты выборов – Межпарламентский Союз, Северный Союз, СНГ, Совет стран Балтийского моря, Международная организация по наблюдению за выборами.

В настоящее время, как показывает проведенный анализ, наблюдается повышение роли международных организаций в установлении и регулировании стандартов проведения выборов. Нормотворческая деятельность международных организаций в области избирательного права осуществляется,



с одной стороны, путем создания добровольных (рекомендательных) стандартов по вопросам организации избирательного процесса и, с другой стороны, посредством разработки проектов международных договоров, содержащих юридически обязательные для государств-участников нормы-принципы избирательного права

**В третьем параграфе** рассматривается становление и развитие институтов непосредственной демократии в рамках Европейского Союза. Так, в частности исследуются такие институты как референдумы, право петиций, право на обращение к Омбудсману, институт «гражданской инициативы».

Право петиций и право на обращение к Омбудсману является одним из прав, дарованных гражданам Европейского Союза. Оно выполняет две функции: устанавливает прямую связь между гражданином Союза и Европейским Парламентом, гарантируя некую возможность политического влияния, с другой стороны предоставляет возможность правовой защиты индивидуального характера вне формальных правовых средств.

Новеллой Лиссабонского договора 2007 г. является включение в учредительные документы Европейского Союза института непосредственной демократии, заимствованного из конституционного права ряда государств-членов – институт народной законодательной инициативы, получивший в рамках ЕС название «гражданская инициатива».

Автором сделан вывод, что выборы определяют мнение народа при формировании органов власти. В то же время в течение срока их работы для должного функционирования нередко возникает необходимо влиять на их работу. Поэтому для современного демократического режима наличие у населения возможности выразить свою волю по каким-либо вопросам, изменить поведение органов власти является необходимостью.

**Во второй главе** «Избирательные права граждан Европейского Союза» исследуется сущность избирательных прав граждан как часть системы прав граждан ЕС, их влияние на формирование внутригосударственных органов, институтов Европейского Союза.

**В первом параграфе** анализируются избирательные права в системе основных прав граждан Европейского Союза.

Автором исследуется гражданство Европейского Союза, которое представляет собой уже сформировавшийся правовой институт, определяющий особый статус граждан Союза как субъектов права. Важность гражданства ЕС состоит в наделении гражданина государства-члена статусом и определенными правами: правом свободно передвигаться и постоянно проживать на территории государств-членов (ст. 18 Договора о ЕС); правом участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на муниципальных выборах и выборах в Европейский Парламент в государстве-члене, в котором он проживает, на тех же условиях, что и граждане этого государства-члена (ст. 19 Договора о ЕС); правом на защиту со стороны дипломатических или консульских представительств любого государства-члена на тех же условиях, что и граждане этого государства-члена (ст. 20 Договора о ЕС); правом обращаться в Европейский парламент и к Омбудсману, правом на информацию (ст. 21 Договора о ЕС).

Право на свободу передвижения является фундаментальным во всей системе прав Европейского Союза. Избирательные права закрепляются совместно с правом на свободу передвижения, что позволяет также назвать их основными. Избирательное право Европейского Союза является следствием введения права на свободное передвижение на территории государств-членов ЕС.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что именно от государств-членов исходит воля на наделение избирательными правами граждан Союза, так как само наделение гражданством Союза происходит лишь путем получения гражданства государства-члена. Гражданство Союза неотделимо от гражданства государства-члена. Именно избирательные права являются основной и важной частью системы прав граждан Европейского Союза.

Основные права защищаются как правом Сообщества, так и практикой Суда и являются частью общих принципов права, соблюдение которых и должен обеспечивать Суд. При этом Суд, тем не менее, обязан

руководствоваться и конституционными традициями, общими для государств-членов, а также международными договорами в области прав человека. Автором показана позиция Европейского Союза, поддерживающего существующий европейский механизм защиты прав человека в виде Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Совета Европы, ее механизма контроля – Европейского Суда по правам человека, его практики.

Исходя из структуры избирательного права Европейского Союза как правового института в настоящее время можно выделить два самостоятельных субинститута: субинститут избирательных прав граждан Союза, реализуемых в трансграничном аспекте, и субинститут выборов в Европейский парламент.

**Второй параграф** посвящен анализу норм, регулирующих избирательные права граждан Европейского Союза при формировании внутригосударственных органов.

Избирательные права граждан Европейского Союза при формировании внутригосударственных органов закреплены как в ч. 1 ст. 19 Договора, учреждающего Европейское Сообщество, так и в ст. 40 Хартии Европейского Союза об основных правах.

Разница между текущей формулировкой Договора, учреждающего Европейское Сообщество, и измененной Лиссабонским договором хотя и является несущественной, однако также имеет значение и показывает тенденции развития Союза. Лиссабонский договор оставил без изменений компетенцию Европейского Союза по вопросам правового регулирования выборов. В тексте не стало слов об отсутствии у гражданина Союза гражданства государства-члена, в котором он не проживает - «гражданином которого он не является».

Представляется, данное отсутствие является не только стилистическим, но и показывает, что основным критерием является лишь наличие или отсутствие гражданства Союза. Наличие именно соответствующего национального гражданства уже не важно для наличия правоспособности, все граждане Союза равны. Косвенно данный тезис подтверждается включением в название части

договора слова «недискриминация» в дополнение к бывшему наименованию «Гражданство Союза».

Автором анализируется содержание Директивы 94/80, фиксирующей условия пользования активным избирательным правом и пассивным избирательным правом на муниципальных выборах для граждан Союза, находящихся в Государстве-члене, гражданами которого они не являются, и являющимся основным нормативным актом Европейского Союза в этой сфере.

Также исследуется законодательство государств-членов, регулирующее участие граждан Союза в выборах внутригосударственных органов, последствия имплементации Директивы 94/80 в виде норм и судебных решений.

**В третьем параграфе** уделяется внимание нормам, регулирующим избирательные права граждан Европейского Союза при выборах органов Европейского Союза.

Избирательные права граждан Европейского Союза при формировании органов ЕС закреплены как в части 2 статьи 19 Договора, учреждающего Европейское Сообщество, так и в статье 39 Хартии Европейского Союза об основных правах.

Диссертант показывает тенденцию приведения наличия или отсутствия избирательных прав к наличию или отсутствию гражданства Европейского Союза. Наличие или отсутствие у гражданина Союза гражданства государства-члена, в котором он не проживает, не влияет на объем его избирательной правоспособности на выборах в Европейский Парламент.

Можно говорить об обязательном принципе избирательного права на выборах в Европейский Парламент – недискриминации граждан Союза по тому или иному признаку.

Подробно анализируются положения важного нормативного акта в области регулирования выборов в Европейский Парламент – Директивы 93/109, фиксирующей условия пользования активным избирательным правом и пассивным избирательным правом на выборах в Европарламент для граждан Союза, находящихся в государстве-члене, гражданами которого они не

являются. Также в достаточной степени исследованы проблемы, возникшие из ее применения, и проект изменений этой Директивы.

Рассматриваются также акты государств-членов, возникшие после принятия Директивы 93/109.

Освещен значительный вклад постановления Европейского суда по правам человека по делу Мэттьюс против Великобритании<sup>5</sup> в формирование позиции органов ЕС относительно избирательных прав граждан государств-членов. Данная позиция была выражена Судом Европейских Сообществ в деле Испания против Великобритании<sup>6</sup>. Следствием явилось, по сути, расширение круга субъектов избирательного права, способных участвовать в выборах Европейского парламента: государства-члены ЕС уполномочены наделять правом избирать и быть избранным в Европейский парламент граждан третьих государств (государств, не входящих в Европейский Союз) и апатридов при условии, что эти лица имеют «тесные связи» со страной проживания, определяемые по национальному законодательству».

Вывод, сделанный Судом Европейских Сообществ по делу Эман и Севингер<sup>7</sup> состоит в том, что вне зависимости от места проживания каждое лицо, обладающее гражданством государства-члена является гражданином Союза, и, следовательно, может полагаться на права, предоставленные гражданам Союза, в том числе при голосовании на выборах в Европейский Парламент.

Диссертантом сделан вывод об изменяющемся и постоянно увеличивающемся объеме избирательных прав на выборах в Европейский Парламент. Представляется, что рецепция Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и создание в соответствии с ней судебной практики являет собой тенденцию развития в Европейском Союзе.

**Третья глава** «Правовое регулирование выборов в Европейский Парламент» исследует этот институт Европейского Союза, законодательство,

---

<sup>5</sup> *Matthews v. United Kingdom*, жалоба N 24833/94, § 40 - 54, ECHR 1999-I.

<sup>6</sup> Action brought on 18 March 2004 by the Kingdom of Spain against the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. (Case C-145/04) OJ C 106 2004. P.43

<sup>7</sup> Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 September 2006. *M.G. Eman, O.B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag*. Case C-300/04. OJ C 281, 18.11.2006. P. 5.

регулирующее выборы в Европейский Парламент, избирательную систему, используемую при его формировании.

**В первом параграфе** анализируется Европейский парламент в системе институтов Европейского Союза. В настоящее время Европейский Парламент играет большую роль в принятии решений на европейском уровне, в том числе в области выборов. Автор анализирует предпосылки и история введения прямых выборов в Европейский Парламент.

Рассматриваются характеристики Европейского Парламента как органа ЕС: коллегиальность, количество членов, выборность, характер и объем полномочий, его функции.

На текущем этапе развития Европейского Союза отмечается тенденция унификации и гармонизации законодательства в области выборов. Сделан вывод о возможном формировании основ избирательной системы и (или) избирательного процесса в закрепленном законодательстве и учредительных документах Европейского Союза в будущем.

Обстоятельно изучены полномочия Европейского Парламента, связанные с формированием единственного субъекта законодательной инициативы – Европейской Комиссии. Обращено внимание на новый, вносимый Лиссабонским договором, порядок избрания Председателя Европейской Комиссии при представлении кандидатуры Европейским Советом квалифицированным большинством, с учетом результатов выборов в Европейский Парламент и проведения соответствующих консультаций, что позволяет говорить не только о возможности повышения легитимности действий Союза, учитывающего реальное волеизъявление народа.

Автором высказывается предположение о возможном указании в будущем потенциальной кандидатуры председателя Европейской Комиссии политическими партиями, борющимися за места в Европейском Парламенте, наравне с выдвижением программы.

Отмечена ведущая роль Европейского Парламента на политической арене Европейского Союза как в силу наличия все больших полномочий в

законодательной сфере, так и в силу развития межинституциональных отношений и контрольных полномочий.

Реализация законотворческой функции по вопросам избирательного права на текущем этапе ограничена установленным порядком реализации права граждан ЕС, проживающих за пределами государства, гражданством которого они обладают, участвовать в выборах Европейского парламента и муниципальных органов, разработкой единообразных правил проведения выборов в Европейский парламент на территории всех государств-членов.

**Во втором параграфе** уделяется внимание законодательству Европейского Союза и государств-членов о выборах в Европейский парламент. Законодательство Европейского Союза о выборах в Европейский Парламент базируется прежде всего на учредительных договорах.

Положениями первичного права ЕС устанавливается, что представители народов государств Сообщества в Европейский Парламент избираются напрямую при всеобщем голосовании. Закреплены также количество представителей народов государств Сообщества от каждой страны, длительность мандата представителя.

Рассматриваются положения Акта об избрании членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием 1976 года, а также его изменения 2002 года. Так, Актом установлена избирательная система – пропорциональная: списочная или систему передаваемого голоса. Характеристики голосования на выборах определены как всеобщее прямое, свободное и тайное. Актом дана возможность государствам-членам определять избирательные округа, не нарушая пропорционального характера системы, определять минимальный порог для получения мест, возможность устанавливать верхнюю границу расходов кандидатов, определены гарантии деятельности членов Европейского Парламента, список должностей, несовместимых со статусом члена Европейского Парламента. Запрет голосования более одного раза является гарантией принципа равенства. Определен единый для всех государств-членов период голосования – начало в четверг утром и конец в непосредственно следующее за ним воскресенье.

Диссертантом также рассмотрен порядок жалоб по поводу применения положений Акта 1976 года на выборах в Европейский Парламент и некоторые дела по жалобам.

Акт дополняется Приложением, в котором указано, что Соединенное Королевство будет применять положения настоящего Акта только в отношении Соединенного Королевства.

Данное положение явилось причиной рассмотрения Европейским судом по правам человека дела Мэттьюс. В конечном итоге новейшая судебная практика Суда Европейских сообществ – решение от 12 сентября 2006 г. по делу «Испания против Великобритании» – расширила круг субъектов избирательного права способных участвовать в выборах Европейского парламента.

Автор подчеркивает, что на сегодняшний день сформирована трехуровневая система законодательства Европейского Союза о выборах в Европейский Парламент. Первичным правом являются учредительные договоры и Акт об избрании членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием 1976 года, вторичным – Директива 93/109, третьим уровнем является практика Суда Европейских Сообществ. К последнему присоединяется прецедентная практика Европейского Суда по правам человека.

Предполагается, что шагом по развитию законодательства о выборах в Европейский Парламент, вероятно, могли бы стать инкорпорация положений Акта в учредительные договоры. Другим шагом могла бы стать унификация избирательного законодательства о выборах в Европейский Парламент на европейском уровне в виде единого Регламента, в который вошли бы положения, регулирующие избирательный процесс как из Акта 1976 года, так и находящиеся сейчас в национальном законодательстве государств-членов.

Сейчас, несмотря на наличие полномочий, предусмотренных в учредительных документах ЕС, можно лишь констатировать, что Европейскому Союзу на современном этапе его развития пока не удастся создать единую (унифицированную) избирательную процедуру применительно к выборам его представительного органа, ограничиваясь лишь общими принципами



избирательного права и порядком реализации права граждан ЕС, проживающих за пределами родного государства (государства их гражданской принадлежности), участвовать в выборах Европейского парламента.

**Третий параграф** посвящен избирательной системе, действующая при формировании Европейского парламента. Автором освещается система единого передаваемого голоса и списочная система на выборах в Европейский Парламент как подвиды пропорциональной системы, аспекты избирательного процесса в государствах-членах Европейского Союза.

Рассматриваются методики распределения мест при списочной системе, разбитие территорий на избирательные округа, величина минимального порога для получения мест, ограничения максимальной суммы расходов на избирательную кампанию.

Положения национального законодательства государств-членов Европейского Союза анализируются с целью рассмотреть критерии наличия активной избирательной правоспособности. Рассматриваются такие характеристики порядка осуществления активного избирательного права, как обязанность голосовать, голосование за границей, по почте и через интернет.

Диссертантом сделан вывод о том, что критерии реализации активного избирательного права в целом в ЕС отличаются незначительно, установленные общие требования – возраст 18 лет, включение в избирательные списки, определенный ценз в некоторых странах для граждан других стран-членов ЕС, – в общем, не препятствуют возможности осуществлять активное избирательное право. Минимальные действия для включения в избирательные списки или реестр населения, откуда берутся данные для избирательных списков, не являются бременем для граждан Европейского Союза и позволяют говорить об отсутствии административных препятствий.

Автор рассматривает критерии для регистрации кандидатов на выборах в Европейский Парламент: обыкновенно достижение возраста, поддержка в виде одобрения, подписей или залога.

Ответом на актуальный вопрос об ограничениях по полу для кандидатов является отсутствие квот для женщин на выборах в Европейский Парламент в

законодательстве Европейского Союза. Представляется логичным с целью сближения ситуации на европейском и национальном уровнях ввести таковые на выборах в Европейский Парламент.

**В заключении** содержатся основные выводы выполненного автором исследования правового регулирования выборов в Европейском Союзе. Обобщаются и формулируются основные особенности правового регулирования – действующего законодательства и перспективы его развития. Озвучиваются наиболее дискуссионные моменты, выявленные в процессе исследования.

Выводы и положения исследования были опубликованы автором в 3 научных статьях общим объемом 0.8 п. л.:

в изданиях из перечня ведущих изданий, рекомендованных ВАК:

1. Степанян А.Ж. Тенденции развития европейского парламентаризма. Актуальные проблемы российского права. 2006, №1(3), 0.4 п. л.;

2. Степанян А.Ж. Некоторые аспекты избирательного права Европейского Союза. Актуальные проблемы российского права 2007, № 1(4), 0.2 п. л.;

в иных изданиях:

3. Степанян А.Ж. Выборы в парламент как институт демократии: Россия и Европейский Союз. // Сборник тезисов конференции «100 лет парламентаризму в России», РосНОУ, 2006, 0.2 п. л.