Региональные интеграционные процессы

Трансформация роли Европейской комиссии в системе властных отношений Европейского союза по итогам расширения 2004–2007 гг.[1]

Е.М. Островская

Островская Екатерина Максимовна – стажер-исследователь Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 115162, Москва, ул. Мытная, д. 46, стр. 5; E-mail: eostrovskaya.hse@gmail.com

В отличие от предыдущих периодов «евроскептицизма» текущий кризис ЕС, продолжающийся с 2008 г., не может быть разрешен странами-членами в рамках выбора между передачей дополнительных компетенций на наднациональный уровень или усилением межправительственного начала интеграции.

Системный характер кризисных явлений выражается прежде всего в деградации институциональной структуры Европейского союза. Принятие большого количества новых стран-членов с различным уровнем социально-экономического развития и различной культурой политической жизни в ходе расширения 2004–2007 гг. ставит вопрос не только о трансформации институтов ЕС, но и связей между ними в качестве главного фактора современного интеграционного процесса.

В данной статье с точки зрения теории исторического неоинституционализма рассматривается Европейская комиссия (ЕК). Предполагается обзор исторического развития данного института с целью выявления феномена «зависимости от выбранного пути» (path dependence) в ходе современного этапа его эволюции. Рассматривается как внутренняя динамика Европейской комиссии, так и внешний контекст, в качестве которого выступает положение ЕК в системе властных отношений ЕС.

В результате делается вывод о том, являются ли текущие институциональные изменения в ЕК следствием первоначального институционального дизайна или же принципиально новой стадией развития в истории данного института. В завершение статьи формулируются перспективы дальнейшего развития Европейской комиссии и проверяется тезис работы об «адаптивной способности» ЕК к условиям институционального кризиса европейской интеграции.

Ключевые слова: Европейский союз, исторический неоинституционализм, расширение ЕС 2004–2007 гг., Европейская комиссия

Введение

Расширение Европейского союза (ЕС) в 2004–2007 гг. стало самым масштабным за всю историю интеграционного объединения. Двенадцать новых стран-членов увели-

[1] В данной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 13-05-0052 при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 г.

чили количественный состав ЕС практически вдвое. Население при этом возросло на 100 млн человек, емкость единого внутреннего рынка была существенно расширена, что положительно сказалось на экономической динамике и конкурентоспособности европейских стран в рамках глобальной мировой экономики. Тем не менее можно утверждать, что гораздо большее значение в рассматриваемый период имели политические последствия данного шага. Как утверждал один из высокопоставленных чиновников Европейской комиссии (ЕК) того времени Ф. Кэмерон, процесс расширения стал политическим императивом для Европейского союза [Cameron, 1996]: «Расширения, которые привели в Европейское сообщество Грецию, Испанию и Португалию, имели основным мотивом укрепление стабильности в странах, покончивших с тоталитарными режимами. Для стран Центральной и Восточной Европы членство в Союзе имеет такое же значение».

Вступление в ЕС стран бывшего Восточного блока ознаменовало собой перестройку международной системы после произошедших глобальных изменений и окончательное исчезновение разделительных линий, существовавших в Европе в период «холодной войны». Принимая в свой состав страны, ранее входившие в социалистический блок, Европейский союз принял на себя и новую роль более независимого от США гаранта региональной безопасности, а также культурно-цивилизационного ориентира для других стран европейского континента, также заявивших о своем намерении вступить в интеграционный проект.

Неслучайно в исследовательской литературе устоялось мнение о том, что расширение 2004–2007 гг. стало одним из крупнейших успехов в истории Европейского союза в целом и политики европеизации в частности [Lavenex, 2004]. Именно на этапе присоединения 12 новых стран-членов на внешнее окружение ЕС были наиболее эффективно распространены внутренние нормы и ценности объединения [Sjursen, 2006]. Процесс подготовки к вступлению большинства новых стран-членов занял около 11 лет, для Болгарии и Румынии данный срок был продлен и составил 14 лет. За этот период в странах-кандидатах были проведены сложнейшие реформы, связанные с полной перестройкой национальных экономик с командно-плановой на рыночную основу, а также демократизацией их политических систем. Однако, как утверждает авторитетный отечественный исследователь Ю. Борко [2006], именно высокая степень отличия новых стран-членов от традиционного ядра группировки, состоявшего из западноевропейских стран – фактора, к которому также можно добавить высокую неоднородность и среди самой группы новых стран-членов, стала причиной *принципиально иного характера расширения 2004–2007 гг.*

Возросшая гетерогенность стран – членов Европейского союза крайне остро поставила вопрос сочетания процессов расширения и углубления интеграции в рамках объединения. Механизм интеграции на разных скоростях, которому изначально отводилась «подсобная роль – служить локомотивом, тянущим за собой весь состав», в условиях расширенного ЕС вынужденно становился основным инструментом развития сотрудничества [Борко, 2007].

Противоречия как внутри отдельных институтов, так и в рамках институционального баланса привели к общему замедлению процессов интеграции и большему упору на ее межправительственную составляющую, концентрирующуюся на формальном и неформальном согласовании интересов стран-членов. Как отмечает Т. Бордачев, «ЕС впечатляюще проявил себя в деле ликвидации “первой очереди” последствий конца “холодной войны”. Однако цена, которую участники интеграционного проекта запла-

тили за этот тактический успех, оказалась на поверку слишком высокой» [Бордачев, 2013]. Интеграция в Европейском союзе на современном этапе развития уже не может быть охарактеризована в рамках исключительно неофункционалистского или межправительственного подхода.

Передача дополнительных компетенций на наднациональный уровень или же поиск компромиссов в процессе все более неформализованных межгосударственных переговоров не решают проблему неэффективности институциональной структуры расширенного Европейского союза, не справляющейся с обеспечением задачи его успешного функционирования на уровне взаимодействия различных элементов институциональной структуры. В этом и заключается системный характер наблюдаемого в настоящий момент кризиса ЕС.

При помощи теории неоинституционализма мы проанализируем один из важнейших наднациональных институтов ЕС – Европейскую комиссию. Данный институт, традиционно являвшийся «двигателем интеграции» и ставший главным проводником процесса расширения 2004–2007 гг., в значительной степени утратил свои позиции в расширенном Европейском союзе.

Предполагается, что *относительное ослабление влияния Европейской комиссии в институциональном балансе ЕС не стало результатом снижения значимости наднационального компонента сотрудничества по сравнению с межгосударственным, а было обусловлено структурой институциональных практик, сформировавшихся в данном институте.*

В рамках настоящей работы ставятся следующие теоретические и практические вопросы:

– Насколько текущая эволюция Европейской комиссии обусловлена феноменом «зависимости от выбранного пути» (path dependence)?

– Реформы, проведенные с 2000 по 2004 г. под руководством вице-председателя Европейской комиссии Н. Киннока как реакция на скандал, связанный с отставкой Комиссии под председательством Ж. Сантера в 1999 г., стали следствием предшествовавшего институционального развития Европейской комиссии или же «критическим моментом» ее развития (critical juncture)?

– Каким образом институциональные реформы начала 2000-х годов повлияли на способность Европейской комиссии адаптировать вновь присоединившиеся страны-члены к сложившемуся ранее общеевропейскому устройству и адаптироваться самостоятельно к новой реальности Европейского союза?

Для доказательства представленной гипотезы в первой части данной работы мы вкратце рассмотрим исторический неоинституционализм как теоретический подход к изучению европейской интеграции. Следующая часть посвящена анализу долгосрочных тенденций развития Европейской комиссии, а также тех вызовов, которые поставило перед данным институтом расширение 2004–2007 гг. В Заключении с учетом проанализированных долгосрочных и среднесрочных тенденций развития Европейской комиссии представлены выводы о перспективах развития данного института и его будущей роли в институциональном балансе ЕС.

Исторический неоинституционализм как теория европейской интеграции

«Основные подходы» в рамках теории европейской интеграции (grand theories) традиционно концентрируются на наднациональном или межправительственном компоненте интеграционного процесса, происходящего в Европейском союзе.

Теория межправительственного сотрудничества в центр внимания исследователя помещает рационально действующих государственных акторов, занимающихся согласованием своих позиций в ходе переговоров. Один из основателей данного направления Э. Моравчик отмечает: «Европейский союз, как и другие международные институты, может быть эффективно изучен при помощи предпосылки о государствах как ключевых акторах, действующих в условиях международной анархии. <...> Европейское сообщество лучше всего может быть представлено в качестве международного режима для координирования политик» [Moravcsik, Schimmelfennig, 2009, p. 68].

Теория неофункционализма, напротив, делает упор на самостоятельной роли наднациональной динамики в процессах интеграции в ЕС [Niemann, Schmitter, 2009]. Уже в конце 60-х годов XX в. Э. Хаас (Haas, 1958, p. 16), анализируя предыдущий период развития интеграции, пишет: «Политическая интеграция – это процесс, в ходе которого политических акторов, существующих в различных национальных контекстах, убеждают перенести их лояльность, ожидания и политическую активность в новый центр, институты которого производят или требуют создания юрисдикции над национальными государствами».

Однако если в предыдущие периоды развития Европейского союза теории межправительственного торга или неофункционального «перелива» национальных компетенций на наднациональный уровень могли структурировать общую логику развития Европейского союза, то в настоящий момент необходим значительно более дифференцированный подход. В условиях многовекторной интеграции возникает вопрос о принципиальной возможности выработки «универсальной логики» развития в какой-либо из сфер взаимодействия в условиях расширенного состава и более сложной институциональной структуры ЕС. Европейский союз, являясь уникальным объединением, сочетающим признаки международной организации и суверенного государства, в процессе своего развития создал уникальную по сложности систему институциональных практик, *способных оказывать самостоятельное влияние на ход взаимодействия всех акторов интеграционного процесса*.

Теоретическая сложность, однако, состоит в том, чтобы *учесть не только уникальный характер состава институтов Европейского союза, но и общую логику институционального взаимодействия, которая лежит в их основе и «является результатом более традиционных социальных и политических процессов»* [Sweet et al., 2001].

Теорией, которая в наиболее полной степени отвечает поставленной цели, является исторический неоинституционализм, понимающий любой социальный процесс как исторический феномен, что позволяет адекватно оценить взаимодействие наднациональной динамики и тех ограничений, которые накладывает на интеграционный процесс межправительственное согласование национальных интересов в каждом конкретном случае.

По мнению представителей теории исторического неоинституционализма, «институциональный выбор, сделанный в прошлом, может сохраняться или быть заблокированным, определяя и ограничивая поведение акторов в будущем. <...> Институты обладают способностью противостоять изменениям» [Pollack, 2008, p. 437–438]. Данный феномен связывается с рядом факторов, обусловленных, во-первых, частичной автономией наднациональных институтов, которые с момента своего создания стремятся защитить и расширить свои компетенции; во-вторых, ограниченностью временного горизонта политических лидеров, зачастую принимающих решения по развитию европейской интеграции исходя из внутренней политической динамики; в-третьих – эффектом «непредвиденных последствий» интеграционных решений, ставших ре-

зультатом сложного характера комплекса взаимодействий в рамках ЕС [Pierson, 1996]. Перечисленные факторы способствуют возникновению ситуации, когда созданные институты лишь частично находятся под контролем национальных элит стран-членов. При этом изменение существующих практик сталкивается с большими издержками проведения новых межправительственных переговоров, а также негативной реакцией уже созданного слоя «наднациональной бюрократии».

Исследователь европейской интеграции П. Пирсон охарактеризовал данное явление как периоды, когда «*существующие институты могут оставаться в равновесии, несмотря на произошедшие значительные политические изменения*» – "*lock-ins*" (цит. по: [Pollack, 2008, p. 3]). Таким образом, открытым остается вопрос, при каких условиях институциональная динамика прошлых периодов интеграции может быть преодолена, *что ставит в отношении функционирования Европейской комиссии важную теоретическую дилемму.*

Если ослабление Европейской комиссии, наблюдаемое в условиях текущего системного кризиса интеграции, согласно базовой гипотезе данного исследования, вызвано структурой сложившихся в ЕК институциональных практик, то снижение ее роли может быть результатом «негативного эффекта» (negative feedback), который существующие в ЕК институциональные практики оказывают на взаимодействие акторов в новых условиях расширенного состава. В случае подтверждения данной гипотезы реформы Европейской комиссии в 2000–2004 гг. стали продолжением ее институциональной динамики и в настоящий момент не могут обеспечить эффективность данного института в условиях ЕС-27.

Высказанное предположение основывается на концепции, сравнительно недавно возникшей в рамках теории исторического неоинституционализма и утверждающей, что предшествующая динамика институтов в результате эффекта "lock-in" может оказывать негативное влияние на ход интеграции в изменившемся политическом контексте, подрывая тем самым авторитет того или иного института [Streeck, Thelen, 2005].

В противоположном случае изменение в структуре институтов ЕС возможно в экстраординарных условиях, когда изменения внешней среды (к примеру, предпочтениях акторов или макросоциальном контексте) настолько существенны, что преодолевают эффект «вязкости» существующих институциональных договоренностей [Christiansen, Vanhoonacker, 2008]. Данный феномен в традиции исторического неоинституционализма получил название «критический момент развития» института (critical juncture).

В случае подтверждения данной гипотезы крушение СССР и необходимость интеграции стран постсоветского пространства в институциональные структуры как императив безопасности (что особенно ярко продемонстрировал конфликт в Косово в 1999 г.) стали «экстраординарными условиями», которые повлекли за собой «критические» изменения в природе Европейской комиссии в ходе реформ Н. Киннока 2000–2004 гг. В таком случае не стоит ожидать радикальных реформ в структуре функционирования Европейской комиссии, связанных с возвращением ей традиционной роли «мотора интеграции». И более правильной исследовательской стратегией будет подробный анализ возникающих в рамках данного института новых институциональных практик, которые интересно рассмотреть во взаимодействии с упомянутым ранее стремлением европейской бюрократии сохранить свои позиции в институциональном балансе ЕС.

Европейская комиссия: «критический момент развития» или «зависимость от выбранного пути»?

Развитие Европейской комиссии в интеграционном процессе ЕС

Современному институту Европейской комиссии предшествовал Высший руководящий орган Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), учрежденный Парижским договором 1951 г. В послевоенный период исторические условия возникновения европейской интеграции были уникальными и во многом способствовали значительной автономии вновь создаваемого института наднационального регулирования. Проблема контроля над бывшими немецкими землями Рур и Саар, в которых находились значительные запасы стратегически важных природных ресурсов того времени, стала отражением более широкого европейского выбора между включением Западной Германии в региональную систему баланса сил и опасениями ремилитаризации и реваншизма с ее стороны. Последние особенно остро ощущались во Франции.

Эффективным выходом из сложившейся ситуации стало решение в пользу создания уникального механизма наднационального регулирования сталелитейной и угольной промышленности между шестью странами европейского континента – Францией и Западной Германией, а также присоединившимися к ним Италией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом. Другими словами, одним из важнейших факторов успеха становилась именно политическая независимость центрального регулирующего органа, которым стал Высший регулирующий орган ЕОУС. Первоначальный институциональный выбор стран-членов был сделан в пользу независимости, гибкости (количество членов бюрократического аппарата составило всего девять человек), а также высокого авторитета председателя Высшего руководящего органа. После основания данный институт возглавил известный общественно-политический деятель периода мировых войн Ж. Монне, обладавший уникальным опытом и личными связями в странах ЕС и США.

Следующим этапом развития в истории европейской интеграции стало распространение опыта сотрудничества в сфере контроля над угольной и сталелитейной промышленностью на экономическое сотрудничество и сотрудничество в области атомной энергетики между европейскими странами.

В результате подписания Римского договора 1957 г. по аналогии с Высшим руководящим органом ЕОУС были созданы административные органы для новых сфер интеграции, получившие название Европейских комиссий. Особенностью вновь созданных институтов стала большая подконтрольность странам-членам, особенно в сфере Единого экономического сообщества (ЕЭС). В данный период также были сформированы основные функции Европейской комиссии как института:

а) право законодательной инициативы и право «давать рекомендации по вопросам, содержащимся в учредительном договоре», что позволило ЕК действовать в качестве наднационального «мотора интеграции»;

б) контроль за соблюдением общеевропейских решений национальными правительствами и другими институтами ЕС (функция «хранителя договоров»);

в) представительство на международной арене в рамках предоставленных компетенций.

В указанный исторический период также сохранялись базовые институциональные характеристики ЕК: небольшой административный аппарат, неформальный характер процедур и «командный дух» участников. В частности, первым председателем

Комиссии ЕЭС стал немецкий политик В. Хальштейн, который, как и Ж. Монне, был влиятельной политической фигурой того времени и, по общему признанию, обладал сильными лидерскими качествами.

Тем не менее, несмотря на достигнутые успехи экономической интеграции, «кризис пустого кресла» середины 60-х, а также Брюссельский договор о слиянии трех сообществ, вступивший в действие в 1967 г., положили начало изменениям в структуре институциональных практик, унаследованных ЕК от предыдущих исторических периодов.

Предложения В. Хальштейна по наделению Комиссии собственными бюджетными полномочиями, а также общая федералистская риторика того времени вызвали резко негативную реакцию национальных государств, прежде всего французского руководства. В результате последовало снижение роли ЕК в процессе европейской интеграции. Председатель Комиссии ЕЭС В. Хальштейн был заменен на гораздо менее заметную политическую фигуру – бельгийского политика Ж. Рейя. Кроме того, начался постепенный процесс наращивания штата Коллегии и бюрократического аппарата Комиссии (Генеральных директоратов и других административных служб), а также большей институционализации процедур ЕК. Модель институциональной организации Комиссии *все больше отходила от задуманной Ж. Монне в начале 50-х годов структуры неформального взаимодействия узкого круга высокопоставленных чиновников стран-членов в интересах европейской интеграции.*

В конце 70-х годов после периода сравнительно низкой активности Комиссии пост председателя занял британский представитель Р. Дженкинс, основными направлениями деятельности которого стали формирование консенсуса между государствами-членами по вопросу создания общеевропейской валютной системы и расширение внешнеполитического представительства ЕК через ее включение в состав участников саммита «Группы семи».

Однако наиболее успешным стал период председательства французского политического деятеля Ж. Делора. С 1985 по 1995 г. в ЕЭС был достигнут существенный прогресс в согласовании параметров экономической интеграции, выразившийся в принятии Единого Европейского акта в 1986 г. В 1989 г. также наметился прогресс в создании Единого валютного союза. Полномочия Комиссии при этом были расширены посредством расширения процедуры голосования квалифицированным большинством в Совете министров ЕС. Ж. Делор, обладавший значительным личным авторитетом, «был принят как политически равный в Европейском совете» [Peterson, 2012, p. 85].

Тем не менее, *по мере усложнения процессов интеграции, стали очевидны пределы расширения полномочий ЕК в долгосрочной перспективе.* Сферы внутренней безопасности и общей внешней и оборонной политики, обозначенные в Маастрихтском договоре 1991 г., были основаны на механизмах межправительственного сотрудничества. Желание стран-членов ограничить активность Европейской комиссии выразилось в назначении на пост председателя ЕК бывшего премьер-министра Люксембурга Ж. Сантера, от которого ожидали меньшей по масштабам, но более эффективной деятельности [Peterson, 2012].

Впоследствии по иронии судьбы именно Комиссия Ж. Сантера была обвинена в недостаточном внимании к эффективности управления и сформировала важный прецедент в истории ЕС, подав в отставку в 1999 г. по результатам независимого доклада Суда аудиторов ЕС. В документе содержалась информация о слабой подотчетности Комиссии в вопросах эффективного управления средствами Европейского союза, а так-

же злоупотреблениях при формировании штата сотрудников и коррупции. Во многом предъявленные обвинения затрагивали институциональную практику, сложившуюся еще в период председательства Ж. Делора.

Назначение бывшего премьер-министра Италии Р. Проди на пост председателя ЕК проходило в трудных условиях начавшихся переговоров по семилетнему бюджету ЕС и реформы общей сельскохозяйственной политики. Расширение компетенций председателя ЕК в Амстердамском договоре 1997 г. было использовано Р. Проди для переформирования состава Комиссии с упором на экспертную подготовку ее членов и увеличение неформальной подконтрольности коллегии председателю через механизм Совета по оценке эффективности [Peterson, 2008]. Кроме того, была начата масштабная внутренняя реформа под руководством вице-председателя ЕК британца Н. Киннока.

Процесс реформ значительно поменял принцип работы административных служб Комиссии как на уровне внутреннего устройства, так и на уровне взаимодействия со странами-членами и другими институтами ЕС. Основной целью стало большее разграничение административных и политических функций в рамках Европейской комиссии с превращением данного органа в большей степени в «профессиональную бюрократию». Значительное внимание уделялось вопросу повышения подотчетности ЕК странам-членам, Европейскому парламенту и гражданам ЕС.

Одним из главных нововведений стал механизм централизованного стратегического планирования, что де-факто ограничивало роль ЕК как «мотора интеграции» через законодательную инициативу, так как направляло активность европейских чиновников в русло заранее согласованных задач (core tasks). Содержание данного понятия не было четко закреплено в правовой базе ЕС и на практике истолковывалось как контроль над зоной единого внутреннего рынка [Hooghe, Nugent, 2012].

Вместе с тем можно отметить тенденцию к большей политизации деятельности административных служб ЕК посредством снятия с них части рутинных обязанностей через механизм делегирования национальным администрациям, агентствам ЕС или частным контрагентам [Ibid.]. Однако значимых самостоятельных инициатив в области интеграции в период реформ ЕК выдвинуто не было.

Политическая роль ЕК в открытии переговоров о вступлении в Европейский союз 12 новых стран бывшего советского блока активно оспаривалась межправительственными институтами ЕС. В начале 2000-х годов в процессе переговоров по Ниццкому договору и Декларации о будущем Европейского союза, которая затем легла в основу провалившегося в 2005 г. Договора о конституции для Европы, представители ЕК вынужденно занимали маргинальные позиции на фоне де-факто определения странами-членами правил функционирования будущего расширенного состава ЕС. Изолированность ЕК в рамках политического процесса ярко проявилась в ее противоречивой позиции в ходе ключевого этапа переговоров по Декларации о будущем Европейского союза в 2002 г. По личному указанию Р. Проди ЕК подготовила две рекомендации Совету министров – официальный документ и его «идеалистическую версию». При этом ЕК, сославшись на технический характер второго документа, отказалась нести какую-либо политическую ответственность за него, во многом дискредитировав свою репутацию как независимого эксперта.

Назначение малозаметного португальского политика Ж.М. Баррозу на пост председателя ЕК в 2004 г. стало продолжением тенденции к снижению роли Европейской комиссии в структуре институтов ЕС и процессе европейской интеграции в целом. Увеличение стран-членов до 27 за беспрецедентно короткий срок способствовало возникновению дополнительных вызовов эффективности ЕК.

Сам по себе негативный характер расширения состава Коллегии комиссаров и административного состава Генеральных директоратов и других служб ЕС был осложнен различной политической культурой и отсутствием опыта взаимодействия делегатов стран ЕС-27 в составе общих институтов. По мнению исследователя ЕС Д. Питерсона, «коллегия ЕС очевидно была слишком велика, превратившись в собрание чужаков, которое было слишком большое по составу, чтобы проводить большое количество значимых обсуждений» [Peterson, 2008, p. 8].

Кроме того, усиление разрыва между административным аппаратом и Коллегией в условиях расширенного состава дополнительно подорвало эффективность действий Европейской комиссии. Только в 2005 г. вступление в состав ЕС 10 стран-членов стало причиной создания 200 подразделений в рамках бюрократического аппарата ЕК. Возросла роль технократического крыла Еврокомиссии. Однако, несмотря на большую свободу ЕК в продвижении своих инициатив посредствам формирования политической повестки в расширенном составе, Комиссия не всегда может эффективно использовать данное преимущество из-за изменений своей внутренней институциональной структуры, связанной с предыдущими этапами ее развития.

Анализ институциональной эволюции Европейской комиссии

В ходе исторического развития Европейская комиссия претерпела ряд противоречивых изменений.

Изначально данный институт задумывался как центральный регулирующий орган, пользующийся значительной автономией от национальных правительств и опирающийся на сильное политическое лидерство председателя. С течением времени у стран-членов возникли опасения относительно заданной институциональной динамики и чрезмерного расширения компетенций Комиссии, что заставило их предпринять шаги к формальному и неформальному ограничению полномочий ЕК в рамках институционального баланса ЕС. Данная тенденция привела к признанию странами-членами роли ЕК в сфере регулирования пространства Единого внутреннего рынка на основе уже предоставленных ранее компетенций (феномен “path dependence”), однако в других сферах Европейская комиссия не получила значимой самостоятельной институциональной динамики. Ее деятельность жестко ограничивается странами-членами в случае любой потенциальной угрозы национальному суверенитету.

Более того, *динамика даже в признанных за Комиссией сферах интеграции на современном этапе подрывается негативным эффектом, вызванным предыдущим институциональным выбором и его «непредвиденными последствиями»*.

Реформы Н. Киннока, способствовавшие усилению бюрократизации ЕК, стали причиной смещения активности Комиссии в область технократического взаимодействия Генеральных департаментов вместе с увеличением их подконтрольности и усилением роли председателя ЕК. На фоне снижения традиционной роли Европейской комиссии в качестве «мотора интеграции» институциональная система Европейского союза оказалась частично заблокирована по итогам количественного расширения ее состава.

В результате можно говорить о том, что ЕК на современном этапе находится в «критической точке» своего развития в результате наложения негативных эффектов предварительного институционального выбора на внешний шок расширения численного состава членов в 2004–2007 гг.

В этой связи в будущем можно *ожидать адаптации Европейской комиссии к гибким механизмам сотрудничества и усиления борьбы между странами-членами за использование ресурсов данного института*.

Заключение

Эволюция современных институциональных практик Европейского союза происходила в условиях значимых изменений международного контекста. Возникновение биполярной международной системы в период после Второй мировой войны и необходимость реинтеграции Западной Германии в региональную систему безопасности с учетом растущих опасений немецкого милитаризма создали уникальный механизм наднационального сотрудничества в Европейском объединении угля и стали.

Главным политическим ресурсом Высшего руководящего органа ЕОУС стала независимая бюрократическая экспертиза и технократическое взаимодействие узкого круга лиц под руководством авторитетной фигуры председателя. Однако по мере распространения опыта сотрудничества на другие сферы и углубления процесса интеграции с перспективой передачи все большей части национальных компетенций на наднациональный уровень страны-члены стремились все более ограничивать первоначально заданную институциональную динамику. Впоследствии деятельность Европейской комиссии как главного наднационального «мотора интеграции» де-факто стала оспариваться как напрямую со стороны стран-членов, так и в рамках институционального баланса ЕС.

Серия назначений неярких политических фигур на пост председателя, а также упреки в неэффективности управленческой деятельности и связанные с этим реформы в начале 2000-х годов привели к изменениям в институциональной роли ЕК. В процессе эволюции данного института странами-членами был сделан выбор в пользу более бюрократизированной модели развития с растущей подконтрольностью национальным государствам.

В результате *даже регулирование тех сфер, в которых Комиссия традиционно обладала собственной институциональной динамикой на основе феномена «зависимости от выбранного пути», как, например, сфера Единого внутреннего рынка, оказалось уязвимым в условиях внешнего шока трансформации международной системы после распада СССР.*

Необходимость расширения 2004–2007 гг. привела к наложению качественного снижения эффективности Европейской комиссии как института и негативных последствий вступления в ЕС большого количества стран с различным уровнем социально-экономического развития и политической культуры.

В условиях текущего кризиса ЕС можно говорить не о возвращении Европейской комиссии к ее исторической роли «мотора интеграции», а о вероятной адаптации данного института к механизмам гибкой интеграции с усилением соперничества государств-членов за ресурсы Европейской комиссии.

Литература

Бордачев Т.В. (2013) Удар цунами // Россия в глобальной политике. № 2. Режим доступа: http://www.globalaffairs.ru/number/Udar-tcunami-15868 (дата обращения: 24.11.13).

Борко Ю.А. (2006) Расширение и углубление интеграции // Расширение Европейского союза и Россия / под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М.: Деловая литература. С. 11–42.

Борко Ю.А. (2007) Свет и тени европейской интеграции // Россия в глобальной политике. № 1. Режим доступа: http://www.globalaffairs.ru/number/n_8140 (дата обращения: 24.11.13).

Cameron F. (1996) The European Union and the Challenge of Enlargement. Paper presented at the Halki International Seminars, Halki. 31 August – 7 September.

Christiansen Th., Vanhoonacker S. (2008) At a critical juncture? Change and continuity in the institutional development of the council secretariat // West European Politics. Vol. 31. P. 751–770.

Haas E.B. (1958) The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957. Stanford: Stanford University Press.

Hooghe L., Nugent N. (2012) The Commission's Services // The Institutions of the European Union / J. Peterson, M. Shackleton (eds.). Oxford: Oxford University Press.

Lavenex S. (2004) EU external governance in "wider Europe" // Journal of European Public Policy. Vol. 11. P. 680–700.

Moravcsik A., Schimmelfennig F. (2009) Liberal intergovernmentalism // Theories of European Integration / A. Wiener, Th. Diez (eds.). N. Y.: Oxford University Press.

Niemann A., Schmitter P. (2009) "Neo-functionalism" // Theories of European Integration / A. Wiener, Th. Diez (eds.). N. Y.: Oxford University Press.

Peterson J. (2012) The College of Commissioners // The Institutions of the European Union / J. Peterson, M. Shackleton (eds.). Oxford: Oxford University Press.

Peterson J. (2008) Enlargement reform and the European Commission. Weathering a perfect storm? // Journal of European Public Policy. Vol. 15. No. 5. P. 761–780.

Pierson P. (1996) The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis // Comparative Political Studies. Vol. 29. P. 123–163.

Pollack M. (2008) The New Institutionalisms and European Integration // Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State. No 1. Режим доступа: https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/politik/governance/ConWeb_Papers/conweb1-2008.pdf (дата обращения: 24.11.2013).

Sjursen H. (2006) What kind of power? // Journal of European Public Policy. Vol. 13. P. 169–181.

Streeck W., Thelen K. (2005) Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies // Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies / W. Streeck, K. Thelen (eds.). N. Y.: Oxford University Press.

Sweet A.S., Sandholtz W., Fligstein N. (2008) The institutionalization of Europe. Oxford: Oxford University Press.

The European Commission in the Power Relations of the European Union after the 2004–2007 Enlargement

E. Ostrovskaia[1]

Ekaterina Ostrovskaia – Junior Researcher at the Centre for Comprehensive European and International Studies; graduate student in the Master's Program in International Relations at the European and Asian Studies Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 46/5, Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: eostrovskaya.hse@gmail.com

Abstract

Applying a comparative perspective, this article argues that the current crisis of European Union integration cannot be resolved by member states either transferring additional competences to the EU level or straightening the intergovernmental dimension of integration. The systemic character of the ongoing process is weakening the institutional structure, which affects both the institutions and their power relations. The European Commission (EC), once a highly independent supranational actor on the eve of the integration process in the 1950s, now faces growing competition from intergovernmental elements of the institutional balance. The theoretical approach of historical neo-institutionalism offers new, useful insights into this research area. The articles uses this theory to analyze the EC's evolution since the time of its creation in the form of High Authority of the European Coal and Steel Community, focusing on the links between the gradual changes in its internal structure and its institutional position.

Although the phenomenon of "path dependency" was initially present in the EC's internal systems, the later development of its competences in the institutional balance provoked member states to limit the commission's activities in the second half of 1960s. First attempts were made mainly by appointing weak presidents, but the later reform of the EC's internal structure, undertaken by Neil Kinnock in the beginning of 2000s, directed its further structural development as a more technocratic institution. Consequently, the EC was not able to pursue its aims effectively in preparing for its enlargement to include Central and Eastern Europe. The increased heterogeneity of the member states after the 2004–2007 Enlargement also weakened the EC's position in the institutional balance, diminishing its traditional function as the "engine of integration."

Key words: European Union, historical neo-institutionalism, 2004–2007 EU enlargement process, European Commission

References

Bordachev T. (2013). Political tsunami hits hard. *Russia in Global Affairs*, no 2 (30 June). Available at: http://eng.globalaffairs.ru/number/Political-Tsunami-Hits-Hard-16054 (accessed 24 November 2013).

Borko Y. (2006) Rasshirenie i uglublenie integracii [Enlargement and deepening of the integration process]. *Rasshirenie Evropejskogo Sojuza i Rossija*. Moscow: Delovaja literatura, pp. 11–42.

Borko Y. (2007) Svet i teni evropejskoj integracii [Light and shadow of European integration]. *Rossija v global'noj politike*, no 1. Available at: http://www.globalaffairs.ru/number/n_8140 (accessed 24 November 2013).

Cameron F. (1996) *The European Union and the Challenge of Enlargement*. Paper presented at the Halki International Seminars, Halki. 31 August – 7 September.

Christiansen Th., Vanhoonacker S. (2008) At a critical juncture? Change and continuity in the institutional development of the council secretariat. *West European Politics*, vol. 31, pp. 751–770.

[1] This study is based on findings produced by the research grant No. 13-05-0052 with the support of the National Research University Higher School of Economics Academic Fund Program in 2013.

Haas E.B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press.

Hooghe L., Nugent N. (2012) The Commission's Services. *The Institutions of the European Union* (eds. J. Peterson, M. Shackleton). Oxford: Oxford University Press.

Lavenex S. (2004) EU external governance in "wider Europe". *Journal of European Public Policy*, vol. 11, pp. 680–700.

Moravcsik A., Schimmelfennig F. (2009) Liberal intergovernmentalism. *Theories of European Integration* (eds. A. Wiener, Th. Diez). N. Y.: Oxford University Press.

Niemann A., Schmitter P. (2009) "Neo-functionalism". *Theories of European Integration* (eds. A. Wiener, Th. Diez). N. Y.: Oxford University Press.

Peterson J. (2008) Enlargement reform and the European Commission. Weathering a perfect storm? *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no 5, pp. 761–780.

Peterson J. (2012) The College of Commissioners. *The Institutions of the European Union* (eds. J. Peterson, M. Shackleton). Oxford: Oxford University Press.

Pierson P. (1996) The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies*, vol. 29, pp. 123–163.

Pollack M. (2008) The New Institutionalisms and European Integration. *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*, no 1. Available at: https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/politik/governance/ConWeb_Papers/conweb1-2008.pdf (accessed 24 November 2013)

Sjursen H. (2006) What kind of power? *Journal of European Public Policy*, vol. 13, pp. 169–181.

Streeck W., Thelen K. (2005) Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (eds. W. Streeck, K. Thelen). N. Y.: Oxford University Press.

Sweet A.S., Sandholtz W., Fligstein N. (2008) *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.