

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 327.7

Формирование Европейской комиссии как индикатор развития европейской интеграции

Н. Г. Заславская

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: *Заславская Н. Г.* Формирование Европейской комиссии как индикатор развития европейской интеграции // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. Вып. 2. С. 182–200. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.204>

В статье рассматривается эволюция процедуры формирования Европейской комиссии в контексте институционального баланса между Советом ЕС, Европейским парламентом и Европейской комиссией. Постепенное усиление влияния Европарламента на определение состава Комиссии и выбор ее Председателя интерпретируется как показатель развития интеграции, поскольку таким образом на наднациональном уровне проявляются тенденции, аналогичные национальным, Европарламент приближается к роли, схожей с той, которую выполняют национальные парламенты, результаты европейских выборов учитываются при формировании Еврокомиссии. Несмотря на особенности институциональной системы ЕС и существенные отличия от государственных органов на национальном уровне, автор предпринимает попытку применить для анализа динамики институционального баланса ЕС концепцию Сартори, объясняющую эволюцию взаимодействия между парламентами и правительствами на национальном уровне и постепенное движение в направлении партийного правительства. В статье анализируется изменение нормативно-правовой основы процедуры формирования Европейской комиссии и демонстрируется, каким образом Европарламент усилил свое влияние на определение ее состава. Изучение правоприменительной практики дало возможность определить ключевые факторы, влияющие на формирование Комиссии, выявить особенности, характерные для выбора ее состава на разных этапах, констатировать постепенный переход от межправительственного принципа к синтезу межправительственного и наднационального принципов. Анализ теоретических аспектов, нормативно-правовых актов и практики формирования Еврокомиссии позволяет сделать вывод о постепенном усилении идеологических и партийно-политических факторов при ее назначении.

Ключевые слова: европейская интеграция, институты ЕС, Европейский союз, Европейская комиссия, Европейский парламент, европейская партия.

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2021

Споры по поводу кандидата на должность Председателя Европейской комиссии (далее также — Еврокомиссия, ЕК, Комиссия) летом 2019 г. безусловно продемонстрировали значение этой должности с точки зрения развития европейской интеграции. Опыт функционирования Европейских сообществ и Европейского союза (далее — Евросоюз, ЕС) свидетельствует, что Председатель Европейской комиссии оказывает большое влияние на направление развития интеграционного проекта. Зачастую активная позиция руководства Комиссии создавала серьезные проблемы для государств-членов. Не случайно государства так осторожно подходят к выбору кандидата на должность Председателя Европейской комиссии, они стремятся учитывать партийно-политические и географические аспекты. Существующая процедура дает возможность проявить достаточную гибкость при выборе кандидата, но одновременно способствует созданию неопределенности, когда нет точно сформулированных критериев, которые можно было бы использовать в качестве ключевых при определении кандидата на должность Председателя. Кроме того, рассматривая формирование Европейской комиссии, необходимо учитывать не только выбор ее лидера, но и назначение на другие должности с учетом того, какое значение традиционно уделяется распределению конкретных портфелей между представителями различных стран.

Данная статья базируется на предположении о том, что формирование Европейской комиссии может использоваться в качестве индикатора развития европейской интеграции, поскольку процедура назначения Еврокомиссии отражает характер взаимоотношений между основными институтами, а также между ЕС и государствами-членами. Необходимо учитывать как теоретические аспекты объяснения региональной интеграции по институциональным индикаторам, так и нормативно-правовые аспекты, определяющие логику формирования Европейской комиссии, а также исторический опыт влияния ее лидеров на развитие интеграции. Именно данные аспекты рассматриваются в статье, поскольку они помогают оценить значение формирования Еврокомиссии для европейской интеграции, а также проанализировать особенности переговоров по проблеме ее формирования летом 2019 г.

Теоретические подходы

Начнем с теоретического обоснования особенностей Европейской комиссии и ее взаимоотношений с Европейским парламентом (ЕП), которые помогут понять значение этого института в рамках европейской интеграции.

Иногда предпринимаются попытки сравнить Еврокомиссию с национальными институтами, прежде всего с органами исполнительной власти, а Европейский парламент (далее также — Европарламент, ЕП) — с национальными парламентами. Аргументируется это тем, что Еврокомиссия выполняет функции, схожие с национальными правительствами, а Европарламент действует аналогично национальным представительным органам власти. Надо сразу отметить, что институциональная система ЕС существенно отличается от политических систем, характерных для национальных государств. ЕС представляет собой со всех точек зрения необычный актер, как принято говорить, «единственный в своем роде» (*sui generis*). Если в случае с национальными государствами действует принцип разделения властей, то для ЕС характерен принцип институционального баланса.

Представление об «институциональном балансе» в Европейских сообществах изначально перекликалось с концепцией «баланса сил», весьма популярной в теории международных отношений, особенно среди реалистических теорий. Но если реалисты делают акцент на силе, то в случае с европейской интеграцией основное внимание уделяется институтам и их компетенциям. При этом существует различие между двумя интерпретациями институционального баланса в зависимости от используемого подхода. С одной стороны, можно ориентироваться на нормативно-правовые акты и на их основе рассматривать баланс как «соотношение функций и компетенций между ключевыми институтами ЕС». Главную роль в контроле за соблюдением баланса играет Европейский суд, который занимает нейтральную позицию и следит за развитием отношений между Советом ЕС, Европейским парламентом и Европейской комиссией [1]. Внимание к нормативно-правовым аспектам характерно для юридического подхода. С другой стороны, можно учитывать политические особенности взаимоотношений между институтами ЕС, тогда институциональный баланс будет интерпретироваться как «сформировавшаяся расстановка сил между институтами и тенденции ее развития», в этом случае используется политологический подход. Но и для юридического, и для политологического подхода характерно изучение сложившегося состояния отношений между институтами, а не некоего условного равновесия в процессе принятия решений и их реализации [2, с. 383]. В результате институциональный баланс не предполагает неизменность существующего распределения полномочий и ролей, — наоборот, он динамично развивается. Институты, которые изначально обладали ограниченным влиянием на формируемые решения, использовали различные способы для расширения своих полномочий. Именно такая деятельность характерна для Европейского парламента, который за счет решений межправительственных конференций, переговоров с другими институтами и внутренних правил сумел добиться изменения институционального баланса и усиления собственной роли в процессе принятия решений, в том числе и в вопросе формирования Европейской комиссии [3].

Однако скептическое отношение к сравнению институциональной системы ЕС с национальными государствами не означает невозможность использования политических концепций, разработанных на примерах национальных политических систем, для объяснения взаимодействия между институтами ЕС. Наоборот, концепции, объясняющие особенности эволюции национальных правительств и растущую роль национальных парламентов и партий на процесс формирования правительств, могут оказаться полезными и для объяснения развития европейской политики, поскольку изучение особенностей формирования Европейской комиссии позволяет отметить тенденции, похожие на национальный опыт. Например, можно обратиться к Дж. Сартори [4, с. 16–21] и его объяснению растущего влияния национальных партий, которое постепенно привело к формированию «партийного правительства». Сартори выделял несколько этапов развития особенностей правительства в зависимости от его взаимоотношений с партиями в представительных органах власти (парламентах). Изначально правительства формировались без явной связи с конкретными партиями парламента. На данном этапе реализуется модель «ответственного правительства», министры которого зависят от парламента, поскольку именно парламент определяет состав правительства, но при этом не складывается зависимость от конкретных партий. Такое правительство в мень-

шей степени связано политическими обязательствами, зато должно проявить себя с профессиональной точки зрения [4, с. 17]. Для второго этапа характерно «отвечающее правительство», особенности которого заключаются в том, что оно формируется с учетом результатов выборов, таким образом, его в большей степени можно считать ответом на народное волеизъявление, с этим связано и определение такого правительства как «отвечающего». Казалось бы, на этом этапе можно констатировать наличие партийного правительства, но Сартори отмечает только внешнее сходство «отвечающего правительства» с партийным, считая, что потребовались серьезные структурные изменения партийно-политической системы и формирование современных национальных партий для того, чтобы действительно можно было констатировать переход к следующему этапу, т. е. к партийному правительству [4, с. 19–20].

Аналогичным образом можно следовать логике Сартори и рассматривать постепенное развитие отношений Еврокомиссии и Европарламента, которое привело к растущему влиянию ЕП на процесс формирования Европейской комиссии, а также определение кандидата на должность Председателя ЕК в зависимости от результатов европейских выборов и партийно-политического состава Европарламента.

Первоначальное представление о Европейской комиссии достаточно близко к концепции «ответственного правительства», формируемого с учетом профессиональных качеств кандидатов. Неслучайно неофункционалисты достаточно активно использовали идею «технократического» процесса принятия решений. Еврокомиссия представляет собой наднациональный институт ЕС, который ориентируется на общеевропейские интересы, а не на интересы отдельных государств-членов.

Неофункционалисты видели в Европейской комиссии основной двигатель интеграции; отсутствие связи с национальными интересами, ориентация на поддержку общеевропейской деятельности и право законодательной инициативы позволяли ей участвовать в реализации общих решений, определять существующие пробелы в интеграции и предлагать новые меры по дальнейшему ее развитию. Они не оценивали политическую роль Еврокомиссии и ее изменение, но утверждали, что успешное выполнение наднациональным институтом своих обязанностей и более эффективное решение социально-экономических проблем, по сравнению с национальными властями, способствовали формированию представления о том, что перевод компетенций на наднациональный уровень соответствует общим интересам. Такой подход к деятельности Еврокомиссии, с одной стороны, требовал от нее положительных результатов, потому что именно они легитимизировали ее растущее влияние, с другой — успешная деятельность в одних областях показывала возможность решения и других проблем за счет перевода на наднациональный уровень, расширяя таким образом компетенции Еврокомиссии. Постепенно складывалось представление о смещении центра принятия решений с национального уровня на наднациональный [5, с. 51–52]. Неофункционалистское объяснение усиления Еврокомиссии базируется на функциональном представлении о деятельности институтов, которые главным образом должны выполнять определенные функции, а также на концепции «переливания», которая приводит к постепенному переводу все новых сфер деятельности на наднациональный уровень [6, с. 283–317]. Поскольку основным критерием для оценки деятельности Еврокомиссии считалась ее эффективность, то идеология отходила на второй план, а значит зависимость

Еврокомиссии от состава Европарламента и результатов выборов в Европарламент была бессмысленна.

Межправительственный подход в первую очередь ориентировался на интересы государств, участвующих в интеграционном объединении. Его представители достаточно осторожно относились к Европейской комиссии, поскольку она как раз не учитывала интересы конкретных государств, в результате ее деятельность и некоторые инициативы создавали проблемы для государств-членов, что даже приводило к противоречиям между Европейской комиссией и представителями государств — в 1960-е годы между Председателем Европейской комиссии В. Хальштейном и Президентом Франции Ш. де Голлем, в 1990-е годы — между Председателем Европейской комиссии Ж. Делором и премьер-министром Великобритании М. Тэтчер. Но у государств была возможность повлиять на состав Европейской комиссии. Они принимали решение относительно кандидата на должность ее Председателя, кандидатов от конкретных стран и распределения портфелей обязанностей между конкретными членами Еврокомиссии. Зачастую опасения, что сильный политик на должности Председателя Еврокомиссии стал бы проводить активную наднациональную политику и способствовать переводу новых компетенций на общеевропейский уровень, приводили к тому, что представители государств выбирали компромиссных кандидатов, как это было с Ж. Сантером в 1995 г., которого предпочли премьер-министру Бельгии Ж.-Л. Дехане. Надо отметить, что государства воспринимали своих кандидатов на должности в Еврокомиссии как возможность усилить влияние на европейскую политику, поэтому они поддерживали их и сражались за более важные портфели для своих представителей в Еврокомиссии. Так, Франция активно отстаивала своего кандидата на должность Председателя Европейской комиссии в середине 1980-х годов, хотя представитель Франции уже занимал эту должность относительно незадолго до этого. Такие действия во многом противоречили сложившейся традиции, когда государства по очереди предлагали своих кандидатов на должность Председателя. Но формально правило не было закреплено. Кроме того, Францию поддержала Германия, что помогло одобрению французского кандидата [7, с. 201–203].

Другое дело — оценка процедуры формирования Еврокомиссии с точки зрения федералистов. Они предполагали вполне логичное развитие интеграции по пути постепенного сближения институциональной системы ЕС с политическими системами национальных государств [5, с. 26–28]. Если на национальном уровне парламенты влияют на формирование правительств и контролируют их деятельность, то федералисты ожидали аналогичного развития и на европейском уровне. Если на национальном уровне правительство формируется в зависимости от результатов выборов и партийного состава парламента, то, соответственно, на наднациональном уровне тоже возможна реализация подобных практик. Такое видение перспектив развития интеграции предполагало усиление Европейского парламента и европейских партий, а также укрепление внимания к идеологии, поскольку, согласно федералистской логике, Еврокомиссия должна формироваться прежде всего по идеологическому принципу. Хотя федералистское видение интеграции по большей части осталось нереализованным, надо отметить, что отдельные идеи все-таки были воплощены в жизнь. Несомненно, решение о формировании Европейского парламента в результате прямых и всеобщих вы-

боров является воплощением федералистской логики. Таким образом, с 1979 г. граждане стран — членов Европейских сообществ, а затем и ЕС получили возможность проявить свое отношение к европейской повестке. Европарламент сломал сложившуюся на тот момент традицию формирования парламентских институтов международных организаций на основе делегаций национальных парламентариев. Еще одним важным признаком реализации федералистской логики стало образование европейских партий. Подготовка к европейским выборам требовала большей координации между национальными партиями. Пока не было принято решение о проведении выборов, координация между национальными партиями осуществлялась внутри Европарламента в рамках политических групп, которые создавались по идеологическому принципу. Но перспектива участия в выборах требовала более активного согласования действий, прежде всего общих предвыборных программ. В результате происходит налаживание межпартийного сотрудничества, создаются вначале партийные наднациональные федерации (с 1970-х), а затем и наднациональные партии (с 1990-х) [8]. Можно вспомнить о том, какое внимание уделяет Сартори созданию современных партий для того, чтобы можно было сформировать партийное правительство. Наконец, следует признать, что Европарламенту постепенно удалось усилить свою роль в процедуре формирования Европейской комиссии, получив право утверждать Председателя и весь состав Еврокомиссии. Но долгое время у парламентариев не было возможности повлиять на выбор кандидата на должность Председателя, это право по-прежнему принадлежало государствам-членам. Ситуация изменилась с вступлением в силу Лиссабонского договора, который обязал государства учитывать результаты выборов в Европейский парламент при определении кандидата на должность Председателя Еврокомиссии [9, ст. 17(7)]. Это требование повысило значение европейских выборов и привело к появлению практик предвыборных дебатов между претендентами на должность Председателя Еврокомиссии, аналогичных тем, которые организуются на национальном уровне. Конечно, и сейчас существуют серьезные препятствия на пути реализации федералистской логики формирования Европейской комиссии. Они связаны с действующей процедурой назначения Еврокомиссии и важной ролью, которая по-прежнему отводится государствам. Кроме того, особенности партийно-политического устройства Европарламента также мешают созданию партийного правительства. Дело в том, что Европарламент отличается излишней гетерогенностью. Его история свидетельствует, что европейские партии способны между собой конкурировать только за относительное большинство, но получить большинство, необходимое для контроля решений, невозможно. Правда, двум крупнейшим партиям (христианским демократам и социал-демократам) долгое время удавалось совместно набрать большинство, но даже этого количества голосов иногда не хватало, так как особенности голосования в ЕП иногда требовали не простого большинства, а, например, 2/3 от участвующих в голосовании парламентариев и одновременно половину от списочного состава ЕП. Кроме того, в последнее время усилилось протестное голосование, и на выборах 2019 г. эти партии потеряли и простое большинство в Европарламенте [10]. В результате только Председатель Комиссии выбирается по партийному принципу, а кандидатуры на остальные должности в Еврокомиссии зависят от государств, которые их предлагают. Правда, затем они

еще должны быть согласованы с Председателем и получить одобрение комитетов Европарламента. Однако прямой связи между партийным составом ЕП и партийным составом Еврокомиссии не существует.

Нормативно-правовая база

Регулирование вопросов назначения Европейской комиссии определяется в договорах, которые учредили Европейские сообщества и Европейский союз, а также договорах, которые внесли в них поправки и дополнения. Договоры были подписаны государствами, участвующими в европейской интеграции, поэтому можно считать, что изначально переговоры велись на межправительственной основе и их результат должен был соответствовать национальным интересам. Однако в итоговых решениях возобладала неофункциональная логика. Видимо, государства понимали необходимость гармонизации экономической деятельности и делали ставку на реализацию общих интересов.

Парижский договор 1951 г. стал попыткой совместить межправительственный принцип с наднациональным. При создании Европейского объединения угля и стали был создан Высший руководящий орган (ВРО), его формирование было преимущественно прерогативой государств-членов. Решение о восьми членах ВРО из девяти принималось национальными правительствами. Кандидаты на должности во ВРО определялись согласно профессиональным качествам. А вот решение относительно девятого члена ВРО принималось теми восемью, которые были выбраны национальными правительствами, на основе принципа кооптации, т. е. было необходимо получить поддержку пяти членов ВРО [11, ст. 10]. Предполагалось, что ВРО будет действовать исходя из общих интересов и не зависеть от государств, их делегировавших. Решение по поводу внутреннего руководства, т. е. Председателя и его заместителя, принималось также национальными правительствами. Ассамблея (предшественник Европейского парламента) не имела влияния на процесс формирования ВРО. Таким образом, ВРО представляется явно технократическим институтом, который призван решить проблемы в сфере руководства добычей угля и сталелитейной промышленности. Эффективность его деятельности становится основным критерием для оценки. Идеологические аспекты совсем не учитываются. Национальные аспекты проявляются только в том, что государства имеют возможности выдвигать своих представителей. Но в этом вопросе не исключено некоторое различие в возможностях, ведь пока возможно до двух представителей от каждого государства и официально не фиксируется деление на большие государства с двумя представителями и малые страны с одним представителем. В реальности, вероятнее всего, будет складываться именно такая традиция. Принцип кооптации при назначении девятого члена ВРО усиливал наднациональный характер института.

В 1957 г. были подписаны Римские договоры, согласно которым были учреждены новые сообщества. Договор, учредивший Европейское экономическое сообщество (далее также — ЕЭС), позаимствовал ключевые особенности у Парижского договора в том, что касается межправительственных особенностей формирования Комиссии ЕЭС, а принцип кооптации не был задействован [12, ст. 157]. Ключевые решения принимались исключительно национальными правительствами, они определяли весь состав Комиссии, предлагали кандидатов от своих стран, согла-

совывали итоговый состав, избирали руководство Комиссии, т.е. Председателя и двух его заместителей. Ассамблея пока не участвовала в процессе формирования Комиссии. Хотя национальные представители, определявшие состав Комиссии, собирались практически в рамках Совета министров, в тексте договора он не упоминался, чтобы не возникало впечатления о подчиненном положении Комиссии. Получалось, что процесс назначения Комиссии происходил за пределами институциональной системы сообщества (Совета министров или Ассамблеи). Выбор кандидатов на должности в Комиссии зависел от их профессиональных качеств и способности действовать независимо от национальных интересов своего государства, поскольку предполагалось, что Комиссия ориентировалась на общие интересы. Для Европейского сообщества по атомной энергии была создана своя Комиссия, формирование которой базировалось на схожих принципах. Некоторое время будут существовать несколько аналогичных институтов (ВРО, Комиссия ЕЭС и Комиссия Евратома), созданных для трех европейских сообществ. В середине 1960-х годов было принято решение о слиянии, принципы формирования общей Комиссии Европейских сообществ заимствовали у Римских договоров, т.е. был зафиксирован исключительно межправительственный принцип ее формирования [13, ст. 11], и разве только немного усложнилось внутреннее устройство Комиссии, количество заместителей Председателя увеличилось до трех. В дальнейшем, по мере расширения Европейских сообществ, будет увеличиваться и состав Европейской комиссии, а также количество заместителей Председателя. Единый европейский акт заложил основы для серьезного реформирования сообществ, в том числе и в вопросах институциональной системы, он существенно увеличил компетенции Европейского парламента, но принципы формирования Комиссии остались неизменными, только общий состав увеличился до 17 с учетом расширения Сообществ, а количество заместителей Председателя было уже 6. Таким образом, основные принципы формирования Комиссии были сформированы еще в Римских договорах и просуществовали без значительных изменений до начала 1990-х годов.

Серьезные изменения процедуры формирования Европейской комиссии произошли только с принятием Маастрихтского договора. Европейский парламент получил возможность участвовать в назначении Европейской комиссии [14, ст. 158(2)]. Прежде всего, национальные правительства, договариваясь о кандидатуре претендента на должность Председателя Европейской комиссии, должны согласовывать выбранную кандидатуру с Европарламентом, хотя речь идет только о консультациях и официального утверждения в Европарламенте по данному вопросу не требуется, но у ЕП есть возможность отказаться от негодного кандидата. Дело в том, что после того, как национальные правительства в сотрудничестве с кандидатом на должность Председателя определяют претендентов на все должности в Еврокомиссии, итоговый состав должен получить одобрение в Европарламенте, только после этого возможно официальное назначение. Таким образом, Европарламент получил право участвовать в определении как будущего Председателя Еврокомиссии, так и всего состава этого института. С Маастрихтским договором произошло и переосмысление роли европейских партий. В тексте договора напрямую признается роль партий на европейском уровне в том, что касается развития интеграции и европейского сознания, а также представления политической воли европейских граждан [14, ст. 138а]. К тому же Маастрихтский

договор увеличил срок деятельности Европейской комиссии до 5 лет, раньше она назначалась на 4 года. Одинаковый срок деятельности Еврокомиссии и Европарламента позволил в дальнейшем синхронизировать периоды их работы, что и было сделано в 1999 г. Амстердамский договор продолжил усиление роли Европейского парламента, уточнив, что национальные правительства, выбирая кандидатуру на должность Председателя Европейской комиссии, обязаны получить согласие Европарламента [15, ст. 214(2)]. Ниццкий договор должен был подготовить институты Европейского союза к предстоящему большому расширению. Было очевидно, что система, созданная для 6 государств, была недостаточно адаптирована, чтобы эффективно функционировать в условиях постоянно увеличивающегося количества членов. В результате большие государства были лишены возможности иметь двух представителей в Еврокомиссии, что уравнило все государства между собой. Кроме того, назначение Европейской комиссии было включено в систему институтов ЕС. Если раньше кандидата на должность Председателя и весь состав Комиссии определяли национальные правительства, то теперь этот вопрос решался Советом ЕС, в котором должны были быть представлены главы государств и правительств. Упрощалась сама процедура принятия решения в Совете: вместо общего согласия требовалось квалифицированное большинство голосов [16, ст. 214(2)].

Но наиболее важные изменения в процедуре формирования Еврокомиссии произошли с принятием Лиссабонского договора. Согласно ему Европейский совет, принимая решение о кандидатуре на должность Председателя Еврокомиссии, должен был учитывать результаты выборов в Европейский парламент. Правда, каким именно образом следовало их учитывать, не говорилось. Лидеры европейских партий считали, что они могут определять своих кандидатов на должность Председателя Европейской комиссии, а затем, в зависимости от результатов, Европейский совет поддержит кандидатуру партии, получившей большинство. Однако представители государств говорили о возможности либо выбрать другого кандидата от выигравшей партии, либо даже кандидата от партии, занявшей одно из лидирующих мест на выборах. Лиссабонский договор действительно недостаточно четко оговаривал эти вопросы. Но Европейскому совету в любом случае приходилось прислушиваться к результатам европейских выборов и мнению лидирующей партии, поскольку кандидатуру на должность Председателя еще надо было утвердить в Европейском парламенте, причем требовалось набрать большинство от списочного состава, так что для положительного исхода голосования следовало заручиться поддержкой основных европейских партий. Кроме того, Европарламент сохранил свою возможность влиять на итоговый состав Европейской комиссии [9, ст. 17(7)]. После того, как Европейский совет обсуждал и утверждал с будущим Председателем кандидатуры на должности в Еврокомиссии и распределял портфели, кандидаты должны были пройти слушанья в парламентских комитетах, на которых депутаты Европарламента проверяли их готовность заниматься определенным направлением деятельности [17, п. 106]. Зачастую на этом этапе Европарламент рекомендовал заменить того или иного кандидата. Хотя согласно договору на голосование Европарламента выносился весь состав новой Комиссии, но потенциальная угроза неудачного результата голосования заставляла национальных представителей реагировать на пожелания парламентариев и заменять проблемных кандидатов. Можно констатировать, что действующая сейчас система

формирования Еврокомиссии наделяет Европейский парламент большим влиянием. Особо важным элементом этой системы является связь между выборами в Европейский парламент и формированием Европейской комиссии. В результате возникает взаимозависимость между крупнейшей политической группой в ЕП и руководством Еврокомиссии. Но пока речь идет не о «партийном» составе Еврокомиссии, а, скорее, об «отвечающем» составе, если использовать классификацию Сартори, т. е. составе Комиссии, который формируется в ответ на выборы, чтобы отреагировать на приоритеты избирателей.

В результате изменений нормативно-правовой базы произошло существенное смещение институционального баланса, особенно в том, что касается компетенций межправительственных институтов (Совета ЕС и Европейского Совета) и Европейского парламента. Если в начале именно национальные правительства и их представители играли существенную роль в формировании Европейской комиссии, то затем начинается усиление Европейского парламента.

Практические аспекты формирования Европейской комиссии

Надо отметить, в первичном праве были определены ключевые принципы формирования Комиссии, но оставалось довольно много пробелов, которые компенсировались неформальными традициями. Рассмотрим, каким образом на практике применялись нормы. Начнем с этапа, когда формирование Европейской комиссии осуществлялось на основе межправительственного принципа и все определяли государства, которым предстояло каждый раз определиться как с рядовыми членами Еврокомиссии, так и с ее руководителем. Согласно существовавшим нормам представителям правительств необходимо было обсудить все кандидатуры. Каждое правительство выдвигало одного или двух претендентов в зависимости от собственного размера, крупные государства претендовали на две должности в Комиссии, а малые государства — на одну. Сложилось неформальное правило не критиковать кандидатов, предложенных другими странами, считаясь с их выбором. Но зачастую это правило нарушалось. В 1970 г. шли переговоры о новом составе Комиссии и по одному из кандидатов от Германии в составе Европейской комиссии возникли споры. Против предложенной ФРГ кандидатуры Э. Ахенбаха выступили Нидерланды. Кроме того, предложение ФРГ вызвало негативную реакцию действовавшего Председателя Комиссии Ж. Рея, а также члена Комиссии от ФРГ В. Каферкампа [18, с. 259]. Формально они не имели какого-либо влияния на решение правительства ФРГ и других государств, но их позиция была индикатором определенного мнения представителей политической элиты. Споры возникли из-за прошлого Ахенбаха, его юридической и дипломатической карьеры в нацистской Германии, включая его деятельность в оккупированном Париже. Но к 1970-м годам он был уважаемым политиком, членом Бундестага и Европарламента. Опыт национальной и европейской политики, руководящее положение в либеральной партии стали причиной его представления на должность в Еврокомиссии. Тем не менее Германии пришлось отказаться от его кандидатуры, поскольку она не желала рисковать будущим отношений с европейскими институтами и партнерами по Европейским сообществам.

Поскольку большое внимание уделялось вопросам эффективности деятельности Комиссии, национальные правительства предлагали своих кандидатов с учетом

их профессионального опыта. Наличие опыта в определенной сфере помогало в борьбе за важные портфели в Комиссии. Так, Нидерланды несколько раз выдвигали социалиста С. Мансхольта, известного специалиста в аграрной сфере, для того чтобы голландский еврокомиссар мог получить в свое ведение сельское хозяйство, важное направление деятельности ЕЭС и чувствительный сектор экономики Нидерландов. В результате Мансхольт в нескольких составах Комиссии занимал должность еврокомиссара по сельскому хозяйству (1957–1972), которую он покинул, став Председателем Еврокомиссии и заменив ушедшего досрочно в отставку Ф. Мальфатти.

Хотя Европейский парламент на этом этапе не влиял на особенности формирования Комиссии, но партийная принадлежность учитывалась национальными правительствами при выборе кандидатов. Попытки сбалансировать партийное представительство в Еврокомиссии предпринимались на разных уровнях: национальном, субрегиональном и европейском. На национальном уровне у больших стран были возможности представить более сбалансированно партийно-политическую ситуацию в стране. Некоторые большие страны, например Великобритания, пока у них было по два еврокомиссара, предлагали кандидатов, которые представляли разные партии. Так, Великобритания всегда выбирала одного консерватора и одного лейбориста. Но были и примеры того, как правительства больших стран старались использовать свое преимущество и предлагали двух еврокомиссаров от одной партии, как это сделало в 1970 г. французское голлистское правительство. На субрегиональном уровне тоже делались попытки координации партийно-политического представительства. Например, страны Бенилюкса согласовывали партийно-политическую принадлежность своих кандидатов. Они предварительно договаривались между собой, чтобы их кандидаты в Еврокомиссию представляли три основные партии: христианских демократов, социал-демократов и либералов. В 1970 г. Люксембург выбрал кандидатом представителя либеральной партии, Нидерланды настаивали на том, чтобы их еврокомиссаром остался социалист Мансхольт, в результате Бельгия уже не могла выдвинуть либерального кандидата, поэтому ей пришлось отказаться от бывшего Председателя Еврокомиссии либерала Ж. Рея и выбрать представителя христианских демократов [18, с. 259–260]. В Еврокомиссии 1972 г. сохранилось такое же партийное деление между представителями Бенилюкса. В 1973 г. была сформирована новая Европейская комиссия под руководством Ф.-К. Ортоли, в ней произошло некоторое изменение партийного распределения кандидатов Нидерландов и Бельгии. Нидерланды предложили представителя христианских демократов, а Бельгия — социалиста. Но такой партийный баланс на субрегиональном уровне оказалось сложно поддерживать. С 1977 г. странам Бенилюкса не удавалось договориться о партийном распределении между своими кандидатами в Еврокомиссию. В качестве примера попытки повлиять на партийное представительство в Европейской комиссии на европейском уровне можно вспомнить события 1970 г. Тогда Г. А. Люккер, лидер христианских демократов в Европарламенте, обратился к главам правительств, принадлежавшим к христианским демократам, включая премьер-министров Италии, Нидерландов, Бельгии, чтобы они увеличили за счет своих представителей участие христианских демократов в Европейской комиссии [18, с. 262]. Но, как уже отмечалось, национальные правительства должны были учитывать и другие факторы. Так, Италия

считала необходимым поддерживать партийно-политический баланс между своими еврокомиссарами, в результате от Италии был предложен один представитель христианских демократов и один член коммунистической партии. Бельгия и Нидерланды должны были учитывать субрегиональный уровень и партийно-политический баланс в рамках Бенлюкса, соответственно могли выбрать только одного христианского демократа. В итоге в Еврокомиссии, сформированной в 1970 г., несмотря на усилия Люккера, было только два христианских демократа из девяти членов комиссии.

Особое внимание следует уделить руководству Европейской комиссии и тому, как выбирался ее Председатель. На первоначальном этапе национальные правительства старались поддержать интеграционные объединения и на ведущие должности в сообществах предлагали высокопоставленных политиков с собственным представлением о европейской интеграции. В результате должности председателей Высокого руководящего органа в ЕОУС, Комиссий ЕЭС и Евратома занимали представители Франции и Германии, сторонники усиления наднациональных институтов: Ж. Монне, один из отцов-основателей европейской интеграции, мечтавший о Соединенных Штатах Европы [19]; В. Хальштейн, видный немецкий дипломат и государственный деятель, сторонник федералистской модели интеграции; Р. Майер, бывший премьер-министр Франции; Л. Арман, французский инженер, один из активных сторонников идеи создания Евратома; Э. Хирш, французский инженер и государственный деятель, сподвижник Монне. Какой-либо очередности между странами в том, что касается возможности выдвинуть своего представителя в качестве Председателя ВРО и Комиссии одного из сообществ, не существовало, государства-члены не пытались сбалансировать участие разных государств в руководстве сообществ, так, председателями ВРО два раза подряд были представители Франции, у комиссии Евратома до слияния институтов было три председателя, все трое были делегированы Францией. Надо отметить, что во время Мессинской конференции вопрос возможной ротации обсуждался, но французская делегация официально высказалась против формализации очередности [18, с. 266].

Но дальнейшие события показали, что государства недооценили потенциальное влияние сообществ на их внутреннюю политику. Оказалось, что излишне амбициозные и активные руководители сообществ могут угрожать национальным интересам государств-членов, что проявилось в конфликте между Президентом Франции Ш. де Голлем и Председателем Комиссии ЕЭС В. Хальштейном. В результате французское правительство и правительства других государств стали более осторожными, во время переговоров о слиянии ВРО и двух комиссии они приняли решение о формировании общей комиссии на основе межправительственной процедуры. Кроме того, они постарались ограничить срок деятельности Председателя Европейской комиссии и возможность продления его полномочий. Во время этих переговоров Франция даже предлагала ежегодно переизбирать Председателя Еврокомиссии и ввести официальный принцип ротации между государствами-членами. В итоге было решено назначать Председателя на 2 года с возможностью переназначения на следующий срок, поскольку Еврокомиссия формировалась на 4 года. Ограничение срока деятельности Председателя Еврокомиссии и использование неформального принципа ротации должны были ослабить эту должность и сделать ее менее привлекательной для амбициозных и влиятельных политиков. Такие

договоренности привели к снижению интереса к общеевропейской политической деятельности. Зачастую политики были готовы покинуть должность Председателя Еврокомиссии, чтобы участвовать в национальных выборах. Например, в 1972 г. Ф. Мальфатти досрочно ушел со своего поста, чтобы переориентироваться на более важную для него итальянскую политику.

Тем не менее следует признать, что на практике правительства могли проявить гибкость и к ограничению срока деятельности руководителя Еврокомиссии, и к принципу ротации этого поста между государствами. Так, Ж. Делор занимал должность Председателя в общей сложности пять раз с 1985 по 1995 г. Кроме того, именно при назначении Делора было нарушено неофициальное правило ротации, поскольку предыдущий представитель Франции (Ф.-К. Ортоли) занимал должность руководителя Еврокомиссии относительно незадолго до этого (в 1973–1977 г.), соответственно Франция не должна была выдвигать своего кандидата. Предполагалось, что Германия будет претендовать на эту должность, но она отказалась. Тогда Бельгия предложила Э. Давиньона, имевшего большой опыт европейской политики, члена Европейской комиссии с 1977 г. и заместителя Председателя Еврокомиссии с 1981 г. Но его кандидатура не устраивала Германию. В этой ситуации Франция использовала недовольство Германии кандидатурой Давиньона и предложила своего претендента — министра финансов Ж. Делора, в основном специализировавшегося на национальной политике, хотя и избранного в 1979 г. в Европейский парламент, но покинувшего его для того, чтобы занять пост в правительстве Франции. При поддержке Германии удалось добиться утверждения французского кандидата [7, с. 201–203]. На посту Председателя Делор продемонстрировал возможности Еврокомиссии и вернул престиж европейской политике. После него на должность Председателя Еврокомиссии назначали исключительно ведущих национальных политиков, занимавших до этого должности премьер-министров в своих странах: Ж. Сантера, Р. Проди, Ж.-М. Баррозу.

Следует также отметить растущее влияние Европейского парламента на процедуру формирования Еврокомиссии. Формально влияние Европарламента было закреплено только в Маастрихтском договоре, но на самом деле парламентарии стали участвовать в этой процедуре раньше. Европарламент воспользовался своим правом на автономию внутренней структуры, подтвержденным еще Европейским судом в 1981 г. [20], и постепенно стал вводить в собственный регламент требование обсуждения в Европарламенте потенциальных еврокомиссаров. Так была определена процедура парламентского обсуждения претендентов с последующим голосованием о доверии новой Комиссии. С февраля 1981 г. парламентарии голосуют по вопросу доверия новому составу Комиссии [21; 22, с. 293]. Формально это была внутренняя процедура Европарламента, не влиявшая на переговоры между представителями правительств, которые и принимали итоговое решение. Но решение парламентариев имело политическое значение, было понятно, что назначение состава Комиссии, не получившего одобрения в Европарламенте, приведет к трудностям в дальнейших отношениях между двумя важными институтами обществ. Влияние Европарламента было признано на заседании Европейского совета в Штутгарте в 1983 г., главы государств и правительств согласились с необходимостью консультации с расширенным бюро ЕП по кандидатуре на должность Председателя Еврокомиссии, а также с требованием одобрения Европарламентом

программы новой Комиссии [23, п. 2.3.5]. Однако обсуждение программы Комиссии после ее назначения ставило под угрозу ее дальнейшую деятельность в случае неудачного голосования в Европарламенте, поэтому в регламенте ЕП появилась новая процедура — голосование по новому составу Комиссии еще до официального вступления в должность [24, п. 29]. Это правило носило исключительно внутренний характер и регламентировало ситуацию в самом Европарламенте, но ему начали следовать при назначении Еврокомиссии. Так, в 1989 и 1993 гг. вначале было проведено голосование о доверии в Европарламенте, а только затем новая Комиссия вступила в должность [22, с. 294]. Вступление в силу Маастрихтского договора в 1993 г., официально признавшего роль Европарламента, фактически зафиксировало практику, которая уже существовала на протяжении нескольких лет.

Но в 1993 г. Европарламент вводит новую процедуру, регламентирующую ситуацию в случае отказа парламентариев утвердить предлагаемого Председателя Еврокомиссии: в этом случае представители правительств должны предложить другого кандидата. Кроме того, кандидаты на должности еврокомиссаров должны были проходить обсуждение в профильных комитетах Европарламента и представлять программы по соответствующим направлениям [25, п. 32–33]. В данном случае Европарламент снова использовал инструменты регулирования внутренних процедур, но они затрагивали другие институты, прежде всего Еврокомиссию, а также полномочия национальных правительств. Но при формировании Комиссии 1995 г. правила, установленные Европарламентом, были соблюдены. В июле 1994 г. претендент на должность председателя Ж. Сантер, хоть и с некоторым трудом, но был утвержден, получив всего 260 голосов «за», 238 голосов «против» при 23 воздержавшихся [22, с. 293], кандидаты на должности еврокомиссаров согласились пройти обсуждения в парламентских комитетах. Амстердамский договор подтвердил расширение полномочий Европарламента и признал процедуру утверждения Председателя Еврокомиссии парламентариями. Обсуждение в парламентских комитетах превратилось в серьезное испытание для потенциальных кандидатов. В 2004 г. Ж.-М. Баррозу представил в Европарламенте кандидатов на должности в своей комиссии [8]. После обсуждения кандидатов в парламентских комитетах Баррозу провел переговоры с лидерами политических групп Европарламента, оказалось, что его первоначальное предложение по составу Еврокомиссии вряд ли получит одобрение. Наибольшую критику вызвал итальянский кандидат Р. Бутильоне. Правительство Италии предлагало его на должность еврокомиссара по вопросам юстиции, но его неосторожные высказывания по гендерным и семейным проблемам вызвали критику парламентариев. Также Европарламент сомневался в представителе Латвии, И. Удре, претендовавшей на портфель по налогообложению, — обсуждение ее кандидатуры в Европарламенте было омрачено информацией о возможных финансовых злоупотреблениях Удре. Кроме того, критике были подвергнуты и другие кандидаты, например представители Нидерландов (Н. Крус), Венгрии (Л. Ковач) и Дании (М. Ф. Боэль). Чтобы обеспечить поддержку парламентариев, Баррозу провел новые консультации с представителями государств-членов и представил обновленный состав Еврокомиссии на голосование в ЕП [22, с. 295]. Италии пришлось изменить решение и предложить другого кандидата — министра иностранных дел Ф. Фраттини, Латвия также заменила своего кандидата, выдвинув А. Пиебалгса, получившего в итоге портфель по энергетике. Другие спорные

кандидаты все-таки были включены в итоговый состав Еврокомиссии. Назначение Комиссии Баррозу продемонстрировало растущее значение Европарламента и его способность участвовать в решениях по конкретным кандидатам в Европейскую комиссию.

Наиболее существенные изменения в практике формирования Еврокомиссии были связаны с вступлением в силу Лиссабонского договора, согласно которому Председатель Еврокомиссии должен был определяться в соответствии с результатами выборов в Европейский парламент [9, ст. 17(7)]. Некоторые исследователи даже стали называть эти события «институциональной революцией» со значительным усилением Европарламента [26, с. 37]. Но положения Лиссабонского договора оставляли поле для интерпретации. В 2014 г. Председателем Еврокомиссии был назначен Ж. К. Юнкер, возглавивший на выборах правоцентристскую Европейскую народную партию, получившую большинство, несмотря на возражения отдельных государств против Юнкера, например Великобритании и Венгрии. Казалось бы, была продемонстрирована прямая связь между результатом выборов в Европарламент, решением выигравшей выборы европейской партии и итоговым назначением Председателя Еврокомиссии. Такое развитие событий послужило основой для утверждения об усилении влияния европейских партий и в целом Европейского парламента на формирование Европейской комиссии, еще одним шагом в сближении Европейского парламента и национальных парламента в том, что касается их влияния на исполнительные органы власти. Однако события 2019 г. показали, что Европейский совет не всегда готов согласиться с кандидатом на должность Председателя Еврокомиссии, выбранным победившей партией. Произошла «контрреволюция» [26, с. 49], продемонстрировавшая силу государств-членов и заставившая говорить о существенном ослаблении Европарламента [26, 27, 28, 29]. Хотя М. Вебер был избран Европейской народной партией в качестве Spitzenkandidat (ведущего кандидата), его кандидатура вызвала негативную реакцию некоторых государств, особенно Франции, лидер которой Э. Макрон скептически относился не только конкретно к Веберу, но и ко всей системе Spitzenkandidat. Кроме того, незнание Вебером французского языка усиливало негативное отношение французской стороны. Надо также отметить, что выбор в качестве кандидата на пост главы Еврокомиссии Вебера нарушал неписанную традицию назначений бывших глав национальных правительств или членов правительств, например Р. Дженкинса, Г. Торна, Ж. Делора, Ж. Сантера, Р. Проди, Ж.-М. Баррозу и Ж. К. Юнкера. Конечно, назначение кандидата с опытом работы в Европейском парламенте еще больше усилило бы влияние ЕП, но следовало учитывать значение обсуждения руководителя Еврокомиссии между представителями государств-членов, для которых выбор такой кандидатуры оказался слишком большим вызовом сложившимся традициям. К сожалению, опыт участия Вебера в Европейском парламенте оказался недостаточным, чтобы получить поддержку других европейских партий. Либерал-демократы и социалисты отказались его поддержать. Если социалисты при этом все-таки были сторонниками системы Spitzenkandidat и считали, что Председателя Еврокомиссии надо избрать среди тех, кто заранее был заявлен своими партиями, то либерал-демократы стали критиковать сложившуюся систему как недостаточно прозрачную, настаивая на наднациональных списках кандидатов [26, 27, 28, 30]. Критики кандидатуры Вебера говорили о необходимости учитывать партийные

коалиции, например, социалистов и либерал-демократов, которые вместе получили больше голосов, чем Европейская народная партия, также они призывали обратить внимание на гендерный баланс и выбрать Председателем Еврокомиссии женщину. Попытку все-таки поддержать систему Spitzenkandidat, выбрав лидера социал-демократов Ф.Тиммерманса, отклонили главы правительств Ирландии, Хорватии и Болгарии, представлявшие Европейскую народную партию и считавшие, что именно их однопартиец должен занять ключевую должность в ЕС [28].

Конечно, для Европейского парламента крайне важно было добиться соблюдения условий Лиссабонского договора, но его крупнейшие политические группы не поддержали кандидата Европейской народной партии, а долгие переговоры с Европейским советом могли привести к конфликту между двумя институтами. В результате в качестве компромисса была выбрана У.фон дер Ляйен, которая также представляла Европейскую народную партию, а значит, в какой-то степени ее назначение соответствовало необходимости учитывать результаты выборов и победу ЕНП, что должно было удовлетворить Европарламент. Кроме того, ее кандидатура соответствовала растущему требованию назначить политика-женщину на ключевую должность в Евросоюзе и традиции выбирать бывших национальных премьер-министров или министров. Наконец, она, как и М.Вебер, давала возможность Германии выдвинуть своего представителя на эту должность впервые после отставки В.Хальштейна. Казалось бы, требования в отношении влияния победившей партии было соблюдено, но выбор самой партии был проигнорирован, что зачастую воспринимается как уступка не только со стороны Европейской народной партии, но и всего Европейского парламента, а также как крушение системы Spitzenkandidat. Странников У.фон дер Ляйен едва хватило, чтобы Европарламент утвердил ее кандидатуру (383 из 374 необходимых голосов), ее поддержали Европейская народная партия, либерал-демократы и часть социал-демократов, а вот зеленые, левые и правые евроскептики голосовали против [26; 31].

Заключение

За время развития европейской интеграции процедура формирования Европейской комиссии претерпела существенные изменения, которые можно рассматривать через призму институционального баланса. Очевидно, что изменились компетенции Совета ЕС и Европейского парламента. Эволюция нормативно-правовой базы и практика ее реализации привели к тому, что Европейский парламента стал активным участником процесса формирования Европейской комиссии. Если изначально у него не было возможностей оказать влияние на состав Европейской комиссии, то теперь выборы в Европейский парламента являются ориентиром для принятия решения о Председателе Еврокомиссии. Кроме того, Европарламент участвует в обсуждении кандидатур всех членов Комиссии и одобряет ее итоговый состав.

В результате традиционный технократический подход к формированию Европейской комиссии сменился политическим. Можно констатировать определенное развитие федералистской логики. Усилилась роль европейских партий, причем не только в рамках Европарламента, но и всего Евросоюза, они стали влиять на другие институты ЕС. Лиссабонский договор стимулировал развитие европейских

партий, которые начали конкурировать на европейских выборах не только за места в Европарламенте, но и за право возглавить Европейскую комиссию. Правда, надо отметить, что, несмотря на снижающееся влияние государств, они по-прежнему сохраняют важную роль в европейской политике в целом и в формировании Европейской комиссии в частности, что и было продемонстрировано во время «контр-революции» 2019 г. и отказа от системы Spitzenkandidat во время назначения очередной Комиссии. Постепенно складывается система, которая напоминает «отвечающее правительство» Сартори. Результаты выборов учитываются при формировании Еврокомиссии, но пока нет условий для перехода к следующей стадии и создания «партийной» Комиссии.

Литература / References

1. Bradley, K. St C. (1987), Maintaining the Balance: the Role of the Court of Justice in defining the institutional position of the European Parliament, *Common Market Law Review*, vol. 24, pp. 41–64.
2. Jacque, J.-P. (2004), The Principle of Institutional Balance, *Common Market Law Review*, vol. 41, pp. 383–391.
3. Zaslavskaya, N. G. (2015), Evolution of institutional balance in the EU in the context of European integration, *Klio*, no. 3(99), pp. 155–160. (In Russian)
4. Sartori, G. (2005), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Colchester: The ECPR Press.
5. Rosamond, B. (2000), *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan.
6. Haas, E. (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, Stanford University Press.
7. Dinan, D. (1994), *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
8. Zaslavskaya, N. G. (2017), The role of integration processes in the formation of transnational parties, *Upravlencheskoe konsultirovanie (Administrative Consulting)*, no. 12(108), pp. 55–63. (In Russian)
9. Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, C202, vol. 59, 7 June 2016, pp. 13–46.
10. *European Parliament. Election Results-2019. European Union, Results by political group — Constitutive session — 2 July 2019*. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/previous-elections> (accessed: 15.03.2021).
11. *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris, le 18 avril, 1951*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=LV> (accessed: 14.03.2021).
12. *Treaty establishing the European Economic Community and Related Instruments (EEC Treaty), Rome, 25 March 1957*. Available at: https://ec.europa.eu/romania/sites/default/files/tratatul_de_la_roma.pdf (accessed: 14.03.2021).
13. *Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, 8 April 1965*. Available at: <http://aei.pitt.edu/5202/1/5202.pdf> (accessed: 14.03.2021).
14. *Treaty establishing the European Community as amended by Article G(1) Treaty on European Union. European Union (1995), Selected instruments taken from the Treaties, book 1, vol. 1. Brussels-Luxembourg*. Available at: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (accessed: 14.03.2021).
15. *European Union. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts (1997)*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (accessed: 14.03.2021).
16. *European Union. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community (2006)*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF> (accessed: 14.03.2021).
17. *European Parliament, Rules of Procedure, 7th Parliamentary terms, July 2010*. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20100705+0+DOC+PDF+V0//EN> (accessed: 14.03.2021).

18. Van Miert, K. (1973), *The Appointment of the President and the Members of the European Commission*, *Common Market Law Review*, vol. 10(3), pp. 257–273.
19. Monnet, J. (1955), *Discours de fin de présidence de la Haute Autorité de la CECA*, Luxembourg, CLT-UFA [Prod.], June 09. Available at: https://www.cvce.eu/content/publication/2002/6/24/776cf2a2-2e39-4a44-b1f9-3aa4c51c0e6b/publishable_fr.pdf (accessed: 14.03.2021).
20. *European Court of Justice. Lord Bruce of Donnington v. Aspden, case 208/80, 1981, rec. 2205*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61980CJ0208&from=EN> (accessed: 14.03.2021).
21. European Parliament (1981), Resolution on the investiture and programme of the Commission in 1981, February 12, *Official Journal of the European Communities*, no. C50/70, March 9.
22. Corbett, R., Jacobs, F. and Shackleton, M. (2011), *The European Parliament*. John Harper Publishing.
23. European Council (1983), *Solemn Declaration on European Union, Stuttgart*, June 19. Available at: https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/17/a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d/publishable_en.pdf (accessed: 14.03.2021).
24. European Parliament (1989), *Rules of Procedure, 5th edition*, July. Available at: http://aei.pitt.edu/36246/1/A2317_2.pdf (accessed: 14.03.2021).
25. European Parliament (1993), *Rules of Procedure, 8th edition, provisional edition*, October. Available at: <http://aei.pitt.edu/36230/1/A2236.pdf> (accessed: 14.03.2021).
26. De Wilde, P. (2020), The Fall of the Spitzenkandidaten: Political Parties and Conflict in the 2019 European Parliament Elections, in Kritzinger, S., Plescia, C., Raube, K., Wilhelm, J. and Wouters, J. (eds), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, Routledge, pp. 38–53.
27. Potemkina, O. (2019), Who killed Spitzenkandidat?, *Scientific and Analytical Herald of IE RAS*, no. 4(10), pp. 32–38.
28. Grey, A., Barigazzi, J. and De La Baume, M. (2019), Who killed the Spitzenkandidat?, *Politico*, 5 July. Available at: <https://www.politico.eu/article/who-killed-the-spitzenkandidat-european-parliament-election-2019-transition/> (accessed: 10.02.2021).
29. Crum, B. (2020), Party-groups and Ideological Cleavages in the European Parliament after the 2019 Elections, in Kritzinger, S., Plescia, C., Raube, K., Wilhelm, J. and Wouters, J. (eds), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, Routledge, pp. 54–65.
30. Rettman, A. (2019), Weber Under Fire As EU Leaders Hold Jobs Talks, *EUObserver*, 28 May. Available at: <https://euobserver.com/eu-election/145033> (accessed: 14.03.2021).
31. Kaveshnikov, N. (2020), Transformation of party and political space of the European Union and its influence on the organization and functioning of the European Parliament, *Contemporary Europe*, is. 2, pp. 163–175. (In Russian)

Статья поступила в редакцию 12 февраля 2021 г.

Статья рекомендована к печати 15 марта 2021 г.

Контактная информация:

Заславская Наталья Генриховна — канд. ист. наук, доц.; n.zaslavskaia@spbu.ru

Appointment of the European Commission as an indicator of European integration development

N. G. Zaslavskaya

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Zaslavskaya N. Appointment of the European Commission as an indicator of European integration development. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 2021, vol. 14, issue 2, pp. 182–200. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.204> (In Russian)

The article examines the evolution of the European Commission appointment procedure in the context of the institutional balance between the Council of the EU, the European Parlia-

ment and the European Commission. The growing influence of the European Parliament on the appointment of the Commission and the nomination of its President is described as an indicator of the development of integration because it demonstrates how the EU supranational institutional system moves closer to the institutional systems of nation states. The European Parliament has gained power similar to national parliaments. The European elections' results are taken into account during appointment of the European Commission. Despite remaining existing differences between the EU institutional system and national institutions, the author attempts to apply the Sartori concept in order to examine the dynamics of the EU institutional balance. As Sartori described, interaction between parties in national parliaments and governments and gradual transformation towards party government, similar tendencies could be found on the European level. The analysis of the theoretical interpretations, legal basis and practical experience of the European Commission's appointment enables the author to determine the increased role of the European Parliament vis-à-vis other institutions and the growing importance of the European parties. The current procedure demonstrates a shift from the technocratic functional approach to an ideological approach leading to a growing importance of European politics.

Keywords: European integration, EU institutions, European Union, European Commission, European Parliament, European party.

Received: February 12, 2021

Accepted: March 15, 2021

Author's information:

Natalia G. Zaslavskaya — PhD in History, Associate Professor; n.zaslavskaia@spbu.ru