

С. ДРАЙШЕР

ЭВОЛЮЦИЯ ЕВРОПАРЛАМЕНТА

Зачем нам нужен анализ Европарламента?

Европейский парламент – удивительная организация. Он был основан в 1952 г. как своего рода декоративный институт наподобие общей ассамблеи, главной задачей которого было дать формальное правовое обоснование Европейскому объединению угля и стали. Но начиная с 1979 г., когда Европарламент стал избираться прямым голосованием, он превратился в один из столпов Европейского союза. И хотя существуют и другие международные парламенты [Marschall, 2005], они отличаются от Европейского парламента в двух аспектах: политическая сфера, которой они занимаются, гораздо уже, чем у ЕП, и влияние их решений на граждан стран-членов тоже намного меньше. Поэтому Европейский парламент можно рассматривать как прототип наднационального парламента, имеющего дело с радикально измененной основной идеей¹. Поэтому неудивительно, что Европейский парламент сегодня часто и подробно анализируют. Ученые, работающие в сфере европейской интеграции и Европейского парламентаризма, оставили незатронутыми лишь несколько аспектов этой темы. Основные же аспекты ЕП, а именно его инструменты и символические функции, структуры управления или ресурсы парламентского времени, были подробно описаны и проанализированы [Hix, Noury, Roland, 2007; Jacobs, Corbett, Shackleton, 2007; Dreischer, 2005,

¹ Основная идея института – это выбор задач и целей, которые институт планирует реализовать [см.: Nauriou, 1965].

2006, 2009, 2012; Maurer, 2001; Westlake, 1995]. Более того, в последние годы была проделана определенная работа по исследованию политических групп и их объединений [Fitzmaurice, 1975; Hix, 2001; Raunio, 1997], комиссий [Yoshinaka, McElroy, Bowler, 2011], а также элиты Европейского парламента [Scarrow, 1997; Stamm, 2008] и его истории [Scalingi, 1980; Loth, 2007, European Communities, 2009; Hix, Raunio, Scully, 2003; Corbett, Jacobs, Shackleton, 2003]. Такое состояние исследований подводит нас к следующему вопросу: есть ли какая-либо необходимость изучать далее «динамику» ЕП, если уже было проделано столько работы? Ответ должен быть дан по двум направлениям: с одной стороны, дальнейший анализ совершенно необходим, так как европейская интеграция – это живой, стремительный процесс, ведущий к постепенным изменениям в политической системе Европейского союза. Даже если результаты этих исследований можно будет свести только к анализу влияния, которое оказывает расширение ЕС или ряд реформ договоров, касающихся правовых основ ЕП, на выполнение им конкретных функций (например, законодательную, контроля, права назначения и «представительства»), то и тогда эти исследования будут важны для понимания того, что такое Европейский союз и Европейский парламент. Главной мотивацией для такого рода анализа является, конечно, привлекательность анализа институционального развития, происходящего непрерывно начиная с 1952 г. Анализ того, «как» и «что» меняется, становится необходимым условием для всех дальнейших попыток выяснить причины этих изменений.

С другой стороны, даже если мы знаем, *как* развивался Европейский парламент и *что* именно изменилось в нем за последние 60 лет, необходима определенная дополнительная работа. Дальнейшие исследования, безусловно, будут полезны, так как Европейский парламент – именно тот институт, где нужно искать ответ на один из наиболее существенных вопросов обществоведов, а именно: *почему* происходят изменения – и особенно институциональные изменения Европейского парламента? Такой вопрос влечет за собой несколько дополнительных вопросов: как реализуются и стабилизируются культурные модели (или мемы, как их назвала Сюзан Блэкмор [Blackmore, 2000] или Ричард Докинс [Dawkins, 1976])? И как они передаются последующим поколениям акторов Европарламента? Почему иногда культурные модели останавлива-

ются в развитии, или возвращаются к жизни, или вообще отмирают? Какие общие условия необходимы для того, чтобы осуществлялись институциональные изменения? И что мы можем узнать в ЕП про институциональные процессы вообще? Но все же ответ на вопрос о парламентской динамике всегда должен иметь исторический характер.

Как анализировать Европейский парламент?

Какого рода теоретическая основа более всего подходит для нелегкой задачи изучения эволюции Европейского парламента и объяснения всех «почему» в его развитии? Лучше всего можно ответить на этот вопрос, используя сравнительно новую теорию эволюционного институционализма [Patzelt, 2007]. Эта теория сочетает в себе части исторического институционализма [Pierson, 2004; Thelen, 2004], институционального анализа [Institutionalität und Geschichtlichkeit, 1997] и этнометодологии [Garfinkel, 1967; Patzelt, 1987; Coulon, 1995] с общей теорией эволюции [Riedl, 1978]. Центральные пункты этой теоретической основы концентрируют наше внимание на форме института. Эволюционный институционализм рассматривает институты как социальные конструкции. Эти конструкции производятся и (вос)производятся тысячами местных и временных обстоятельств и ситуаций под воздействием постоянной работы «реальной действительности», несущей ответственность за построение и поддержание конкретных структур [Patzelt, 1987, p. 116ff]. Институты в этом контексте рассматриваются как структуры, которые существуют только до тех пор, пока они привлекают и социализируют новых членов, и эти новые члены в состоянии воспроизводить институциональные структуры. То есть институты являются результатом продолжающегося процесса построения действительности (или реальности), а различные группы культурных моделей служат ресурсами для этих процессов построения.

Основная цель эволюционного институционализма – признать всеобъемлющую силу «эволюционного алгоритма» и в природе и в культуре. И соответственно, в эволюционной парадигме появляется два репликатора: с одной стороны, гены (в сфере природы), с другой стороны, мемы (в сфере культуры). Внутри же

культурной революции в рабочем состоянии всегда находятся следующие элементы. (1) Существует условная¹ вариация и/или перекомбинирование культурных моделей, в соответствии с которыми создаются институты, которые после своего создания служат «носителями» институциональных «чертежей», созданных рядом культурных моделей. (2) Каждая инновация должна пройти две ступени отбора в форме внутренней и внешней селекции, которые прокладывают путь различным траекториям развития. (3) Дифференциальное воспроизведение производит разные и иногда даже новые формы, как, например, возникновение и распространение видов. Такого рода институциональное развитие порождает «слоистую структуру», где эволюция служит адекватной концепцией для понимания и объяснения этих процессов возникновения «слоев»².

Целью этой работы является анализ на ряде примеров и в соответствии с вышеуказанной парадигмой того, *как* Европейский парламент развивался и *почему* развитие пошло именно по этому пути. Этой работой я пытаюсь объяснить, что теоретический подход эволюционного институционализма помогает нам лучше понять модели процесса развития Европейского парламента. Поэтому теоретическую основу следует понимать как общее орудие для описания институционального развития. Чтобы сделать теоретическую основу более понятной, нам необходимо будет представить общий обзор формы Европейского парламента и объяснить по крайней мере три основные позиции эволюционного институционализма: что такое *основополагающая идея*, *ниша* и *институциональная* и *практикуемая* формы.

Основные элементы парламентского анализа

Развитие основополагающей идеи

Одним из основных элементов каждого института и в то же время институциональной структурой, несущей наибольшую на-

¹ Хотя условность является заданной, но процесс, начатый в определенный момент эволюции, всегда может быть намеренным и не совсем случайным.

² Институциональная «слоистость» как механизм институциональной эволюции объясняется у К. Телен [Thelen, 2004, p. 35].

грузку¹, является основополагающая идея. Она связывает в единое целое главные цели и задачи института. По словам одного из французских институционалистов, Мориса Ориу, главная идея – это идея той работы, которую предстоит сделать [Broderick, 1970]. Институционализация парламента – это отправная точка для основополагающей идеи, и Европейский парламент начал свою работу как парламентский форум, а позже стал соавтором парламентского законодательства. Так как Европейское сообщество было основано на широко популярной идее миротворчества, неудивительна слабость Европарламента в начале европейского интеграционного процесса. Никто из основных акторов не мог себе представить, что можно основать наднациональное сообщество без формальной правовой основы представительной ассамблеи, независимо от ее замысла. В то же время никто не мог себе представить создание мощного парламента с огромным разнообразием инструментов и символических функций. В своей знаменитой речи 9 мая 1950 г. Роберт Шуман утверждал:

«Единая Европа не будет создана в одно мгновение или по единому плану. Она будет строиться через конкретные достижения, которые сначала создадут солидарность *de facto*. Объединение европейских наций требует искоренения векового противостояния Англии и Франции. Любое предпринимаемое действие должно прежде всего интересоваться эти две страны» [Schuman, 1950].

Это является главной причиной, почему прототип наднационального парламента был снабжен основополагающей идеей «парламентского форума». Тем не менее существовало ясное понимание того, что Европейский парламент должен быть чем-то большим, чем просто межправительственным представительским органом, даже несмотря на то, что главная идея «парламентского форума» существенно не изменялась в первое десятилетие своего существования. Одной из серьезных трансформаций стал четырехлетний процесс переименования Всеобщей ассамблеи в Европейский пар-

¹ В этом контексте аналитический критерий «нагрузки» указывает на то, что определенная структура настолько важна для института, что ее изменение повлечет за собой изменения в субструктурах. В то время как субструктуры легче поддаются изменениям, главная структура остается довольно надежно закрепленной. Иначе говоря, обычно легче изменить правила внутри парламентской комиссии, чем ликвидировать комиссию целиком.

ламент [Furter, 1963, p. 16]. Но новое имя было лишь адаптацией к Римскому договору и тому факту, что Европейский парламент стал впоследствии представлять три объединения (Европейское объединение угля и стали, Европейское сообщество по атомной энергии и Европейское экономическое сообщество).

Кроме Римских договоренностей, на развитие Европейского парламента оказали влияние несколько этапов расширения Европейского союза (1973, 1981, 1986, 1995, 2004 и 2007), когда количество членов возросло с первоначальных шести до 27. Ни одна национальная политическая система никогда не сталкивалась с таким серьезным изменением своей территории и количества населения. Тем не менее эти реформы мало повлияли на саму главную идею, даже несмотря на то, что рост количества членов постоянно заставлял Европейский парламент соответственно адаптировать свои внутренние правила и структуры, изменяя количество членов в комитетах или регламент. Более важные трансформации основополагающей идеи были произведены бюджетной реформой (1970–1975), первыми прямыми выборами (1979), Единым европейским актом (1986), и Маастрихтским и Амстердамским договорами (1992–1997), и договорами, подписанными в Ницце (2000) и Лиссабоне (2007)¹. Эти реформы начали процесс постепенного расширения прав в области законодательства, контроля и назначения Комиссии. Кроме того, проекты конституции, составленные Европейским парламентом в 1953, 1984, и 1994 гг., также оказали косвенное влияние на изменения главной идеи, например, послужив толчком для переговоров глав государств или правительств². И наконец, договор, утверждающий европейскую конституцию, отклоненный в 2005 г. национальными референдумами во Франции и Голландии. Он стал основой Лиссабонского договора, вступившего в силу в 2009 г. Этот договор еще раз изменил компетенции Европейского

¹ Хороший обзор представлен в: [Nugent, 2010].

² Автор провел несколько интервью с членами Европарламента; в одном из них бывший член Европарламента Отто фон Габсбург (1912–2011) указывал на то, что различные проекты конституции не оказывали прямого влияния на глав государств и правительств. Но после того как идеи были опубликованы, состоялся публичный прием с последующими дискуссиями, оказывая косвенное влияние на переговоры глав государств и правительств.

парламента и расширил спектр его функций [Brown, 2008; Piris, 2010].

Все вышеупомянутые реформы и трансформации политической системы серьезно повлияли на развитие главной идеи Европейского парламента. Но не будет преувеличением сказать, что введение прямых выборов в 1979 г. и бюджетная реформа в середине 1970-х годов изменили природу Европейского парламента радикально. Эти события стали краеугольным камнем в развитии формы Парламента от парламентского форума к парламентскому участию в создании законодательства. Все последующие шаги были последствиями этого процесса и этой траектории развития.

Ниша Европейского парламента

Краткий хронологический обзор развития основной идеи указывает на радикальные изменения Европейского парламента в период между 1952 и 2012 гг. Так как любая система постоянно находится в состоянии обмена с внешней средой, процесс трансформации происходит под влиянием внешних событий. Таким образом, необходимо определить соответствующую часть внешней среды Европарламента и отделить ее от общего внешнего окружения. В теоретическом подходе эволюционного институционализма соответствующая часть внешней среды – это та, которая предоставляет ресурсы институту в обмен на услуги или выгоды для института. Парламентские «услуги» для институциональной внешней среды – это символические или инструментальные функции, такие как выработка законов, наблюдение, назначение правительства или представительство ([Bagehot, 1963 [1867]; Loewenberg, 2011] – об общем списке парламентских функций). Функции адресуются или гражданам, или другим институтам внутри Европейского сообщества¹. Таким образом, соответствующая часть внешней среды, предоставляющая ресурсы и получающая «услуги» от Европейского парламента, называется *ниша парламента*. Если мы говорим об институциональных изменениях, совершенно необхо-

¹ В этом тексте слова «Сообщество» и «Союз» используются одновременно, несмотря на то, что Союз был создан уже после вступления в силу Маастрихтского соглашения.

димо помнить о том, что ниша может меняться и может мутировать по двум причинам: или происходит трансформация, влекущая за собой изменение ниши, так как ниша – это лишь часть внешней среды; или же парламент выполняет новые / другие функции, и за счет этого внешняя среда соответствует изменениям в парламенте. Европейский парламент сталкивается с обоими случаями. С одной стороны, он получил новые функции, как, например, возможность назначать Комиссию совместно с Европейским советом; с другой стороны, ниша часто менялась, например, когда организация несколько раз расширялась.

Если мы пытаемся конкретно определить нишу Европейского парламента, будет полезно определить основных институциональных акторов внутри политической системы Европейского общества. Эти акторы, помимо Европейского парламента, таковы: Комиссия, Совет (министров), Европейский совет, Европейский суд, Региональная комиссия, Европейская экономическая и социальная комиссия. Три последних не имеют никаких выгод от Европейского парламента, даже если они предоставляют ресурсы в форме решений или экспертизы и предложений. Трудно сказать, что они действительно являются частью ниши, потому что институциональный обмен – это одно из основных условий для того, чтобы эта часть внешней среды могла называться нишей. Но связь между этими институтами и ЕП более или менее односторонняя.

В отличие от этих трех институтов, Комиссия, Совет и Европейский совет являются наиболее важными партнерами в повседневной жизни Парламента.

Комиссия – это институт, работающий в тесном контакте с Европейским парламентом. С одной стороны, Комиссия – это единственный институт в Европейском союзе, которому предоставлено *формальное* право проявить инициативу в законодательных процедурах¹. С другой стороны, Европейский парламент обладает правом назначать Комиссию и распустить всю Комиссию при определенных обстоятельствах, указанных в договорах. Из этого следует, что существуют очень узкие отношения взаимозави-

¹ Неформальные полномочия у Комиссии были всегда, потому что Парламент, так же как и Совет, может созвать Комиссию и внести предложения для изменения общеевропейских правил. С принятием Лиссабонского соглашения оба института обладают этим правом.

симости между этими двумя институтами, но эти взаимоотношения очень сильно отличаются от взаимоотношений между Парламентом и Советом.

Совет, в отличие от Европейского парламента, – это институт, где произошли наиболее сильные изменения. Совет всегда имел решающее слово в области законодательства, но со времени вступления в силу Лиссабонского соглашения в 2009 г. Совет и Парламент имеют равные законодательные полномочия. Это произошло в результате постепенного, многоступенчатого процесса. Только с введением в 1977 г. «примирительной процедуры» и «процедуры сотрудничества» в 1987 г. Европейский парламент получил возможность оказывать позитивное влияние на законодательный процесс [Westlake, 1995, p. 37]. Новая эра в отношениях между Советом и Парламентом началась с принятием Маастрихтского соглашения, так как тогда была введена процедура «совместного решения» для ряда сфер политики. Позже эта процедура была усовершенствована договорами, заключенными в Амстердаме и Ницце, и с тех пор она используется уже для более широкого круга политических проблем. По Лиссабонскому соглашению, эта процедура была слегка модифицирована и стала стандартной юридической процедурой (см.: Art. 294 TFEU). Это фундаментальное изменение ведет к совершенно другим отношениям между двумя институтами, так как сегодня Совет является частью парламентской ниши, и наоборот.

Европейский совет¹, состоящий из глав государств или правительств, расположен в центре институциональной структуры, так как является основным фактором для развития правовых основ Европейского союза. Правовые основы формируют Европейский союз и его политическую систему и состоят в основном из договоров Европейского союза. Договоры содержат формальные и существенные условия (оперативную часть документа), способствующие выработке политики институтов Европейского союза и

¹ Европейский совет был создан в 1974 г. для того, чтобы преодолеть болезнь Европейского сообщества после «кризиса пустого кресла». Второй причиной этого было стремление координировать внешнюю политику стран-членов. На самом деле Европейский совет не был частью институциональной системы, а был межправительственным собранием до тех пор, пока не вступило в силу Лиссабонское соглашение.

определяющие разделение полномочий между Европейским союзом и странами-членами¹. В соответствии с основной задачей Европейский совет принимает решение о распределении полномочий в Европейском союзе. Таким образом, эволюция Европарламента зависит от решений, принимаемых главами государств и правительств, так как сам по себе Парламент не может вносить изменения в договоры Европейского союза. Даже если Европарламент принимает участие в межправительственных конференциях (IGC), созываемых Европейским советом, и подготовке реформ договоров, окончательное решение формулируется главами государств и правительств на европейских саммитах. Парламент не принимает участия в этих (вечерних) сессиях, и результаты часто представляют собой своего рода «пакет соглашений».

С одной стороны, парламентская ниша совершенно очевидно создается институтами, имеющими более или менее интенсивный обмен с Европарламентом. С другой стороны, нужно обратить внимание на то, кому внутри политической системы адресована эта деятельность. Граждане Европейского союза предоставляют ресурсы в форме доверия и кандидатов в Европарламент, а в ответ Европарламент выполняет функции от лица граждан, и граждане Европейского союза рассчитывают на достойное представление своих интересов. До 1979 г. особенностью европейской политической системы было отсутствие выборного звена между парламентом и гражданами. Эти отношения возникли только после того, как в 1979 г. были введены прямые выборы. До этого членов Европарламента делегировали национальные парламенты стран-членов. Тем не менее связь между гражданами и членами парламента осуществлялась косвенно, так как эта связь устанавливалась через их деятельность в качестве членов национальных парламентов. То есть парламентарии не нужно было соревноваться за получение прав на участие в системе, потому что он получал это «задаром» через национальный парламент. Так как Европарламент избирается прямым голосованием, он должен добиться права на участие (input legitimacy) своими собственными усилиями. Одна из возможно-

¹ В отличие от первоначального законодательства, второе состоит из законов, подлежащих исполнению согласно статье 288 TFEU, включая правила, директивы, решения, мнения и рекомендации.

стей доказать право на участие и способность нести ответственность за свою нишу – это большое количество поданных за кандидата голосов. В 1979 г. уровень участия в европейских выборах был приблизительно 63%, но он стабильно снижался до 43% на выборах 2009 г. В то же время 50% европейцев [European Commission, 2009, p. 24] заявили, что они доверяют Европарламенту, и даже 89% заявили, что они слышали об этом [European Commission, 2011, p. 40]. Во время кризиса евро вера в Европейский союз упала, но все еще 45% населения в Европе доверяют Европарламенту, а 40% имеют тенденцию доверять Комиссии и Европейскому центральному банку, но показатели для Европейского совета (36%) еще ниже [European Commission, 2011, p. 41]. Европарламент глубоко осознает, что сегодня, несомненно, совершенно правильно рассматривать гражданина как важную часть парламентской ниши. Совершенно очевидно, что основные положения ниши оставались почти без изменений в течение последних десятилетий, но и качество отношений и обмен между институтами сильно изменились. Европарламент вышел победителем в этом динамичном развитии, так как он стал наиболее важной и неотъемлемой частью внешней среды других институтов.

Институциональная и практикуемая формы

Каждая институциональная среда основана на множестве формальных и неформальных правил, привычных действий и традиций. Почти в каждом институте количество этих правил больше, чем количество правил, используемых в повседневной жизни института. Поэтому стоит разделить эти правила на два аспекта – «институциональную» и «практикуемую» формы. *Институциональная форма* парламента состоит из всех правил, традиций и привычных действий по предоставлению советов институциональным акторам по поводу того, как парламент должен работать и взаимодействовать с внешней средой. Это общее количество правил и обычаев всегда выше, чем то количество, которое используется в реальной жизни. *Практикуемая форма* института – это та часть институциональной формы, которая в действительности образуется при конкретных внешних обстоятельствах. Это значит, что практикуемая форма – это набор действий, а институциональ-

ная форма – это набор «правил». Возможно, было бы полезно привести несколько конкретных примеров из практики Европейского парламента. С одной стороны, институциональная форма Европарламента состоит из формальных правил, зафиксированных в договорах Евросоюза, регламенте парламента, регламентах комиссий и политических групп, директивах или инструкциях и вспомогательной литературе для членов парламента. С другой стороны, неформальные правила, установленный порядок работы и привычные действия сохраняются в головах членов парламента, как, например, правило о том, что новый член парламента не будет претендовать на председательский пост в комиссии.

В этих правилах, привычках и установленном порядке работы есть четкая иерархия. Самое главное место занимает основная идея, которая в большинстве случаев зафиксирована формально, например, она часто может быть изложена в преамбуле основного документа, такого как регламент. То есть основная идея является центральным элементом *институциональной формы*. Если основная идея изменяется, то произойдут изменения и в институциональных функциях, структурах и механизмах. Следовательно, те несколько элементов, которые составляют институциональную форму, несут разную нагрузку. В этом контексте «нагрузка» обозначает зависимость, созданную каким-либо конкретным элементом институциональной структуры или функции [Demuth, 2007]. Другими словами, очень просто изменить некоторые субструктуры в парламентамской комиссии или изменить ее полномочия, но невозможно распустить комиссию вообще.

Здесь необходимо упомянуть о том, что возможность изменений внутри института в основном не зависит от вопроса, будет ли изменение начинаться с институциональной или практикуемой формы. На самом деле, это вопрос о том, возможно ли провести и внутреннюю, и внешнюю селекцию. Этот двухступенчатый процесс внутренней и внешней селекции является наиболее важным моментом для всех вариантов результата. Внутренняя селекция в этом контексте обозначает, что реформа должна быть принята *внутри* института *его* членами, в то время как *внешняя* селекция относится к нише. Ниша должна потребовать создания новых навыков, нового порядка работы и правил. А иначе не будет шанса осуществить их.

Привлекательность Европейского парламента для эволюционного анализа

Европейский парламент – привлекательный институт с разных точек зрения. Во-первых, это прототип наднационального парламента, изначально организованного внешними акторами, т.е. главами государств и правительств. Сегодня это парламент с широким диапазоном функций внутри очень влиятельной политической системы, непосредственно влияющей на граждан Европы. Таким образом, анализ этого института обещает привести к открытиям в области возникновения, и роста представительских ассамблей и институтов вообще. Даже если история Европейского парламента довольно коротка, она так насыщена изменениями, что для того, чтобы адаптироваться ко всем этим переменам, от Европарламента потребовалась большая гибкость. Больше всего внимания потребовали пять пунктов в парламентарской эволюции.

1. Инструментарские функции Европарламента постоянно расширялись. Поэтому Совету необходимо было сотрудничать с Парламентом в различных областях, что было исключительным правом Совета в течение четырех десятилетий. Как следствие, возникло некое соперничество между Парламентом и Советом, и Европарламенту пришлось соответственно адаптировать свои институциональные и практикуемые формы. Таким образом, серьезные изменения в Европарламенте стали результатом развития взаимоотношений между Советом и Парламентом.

2. Отсутствие адаптации возникло из-за роста тех инструментальных функций, которые не совпадали с расширением символических функций. Этот разрыв порожден структурными и функциональными нагрузками, такими как властные структуры внутри Европейского союза, запрещающие Европарламенту, среди всего прочего, свободный выбор места проведения работы.

Порядок выступления – это еще один пример проблем, возникающих из-за разделения парламента на два фрагмента, в которых члены из 27 стран сгруппированы в восемь разных политических групп. По многим вопросам возникают идеологические и национальные разногласия [Nougy, 2002]. Но время выступления строго ограничено и сводится всего к нескольким минутам. С одной стороны, эта практика гарантирует, что все разнообразные

точки зрения действительно будут представлены в парламенте. С другой стороны, появляется необходимость выступать прямо с места. И это катастрофа для символических функций парламента, так как все члены парламента имеют свои зафиксированные места на пленуме и не передвигаются в центр пленарного зала, если на заседании присутствует всего несколько членов. Граждане, наблюдающие за дебатами по телевизору, получают неправильное впечатление о «неработающем» парламенте, так как большинство членов Европарламента принимают участие в заседаниях комиссий, которые проводятся одновременно.

3. Изменения в Европарламенте чаще имеют внешние причины, в то время как изменения по внутренним причинам редко имеют успех. Совет Европы имеет полномочия настаивать на пересмотре договоров, но возможности Европарламента реализовывать реформы с формальной точки зрения строго ограничены и сводятся к предложениям директив о способах воплощения всеобщего избирательного права. Европарламент одобряет реформы, если его структуры и функции несут небольшую нагрузку, а Европейский совет является главным реформатором в области тяжело нагруженных структур и функций.

4. Двойное разделение внутри Европарламента по идеологическим и национальным признакам приводит к различным видам нагрузок, таких как, например, «груз привычек» или «нагрузки вето-игроков». Так как разделение по партиям – это нормальное, обычное явление, то разделение по национальному признаку – это особенность наднационального парламента. Например: если в Европарламенте политика затрагивает жизненно важные национальные интересы, то члены парламента от этой страны будут голосовать в пользу национальных интересов. Хорошим примером такого рода нагрузки (для вето-игроков) было голосование испанских членов Европарламента по вопросу импорта оливок и цитрусовых в Европейский союз. Другой пример относится к использованию ядерной энергии. Австрийские члены парламента почти никогда не соглашались с юридическими предложениями, навязывающими использование ядерных электростанций. Кроме того, разногласия выражаются не только в «играх с вето», но и в «грузе привычек». Как только Комиссия употребляет «сигнальное слово» в предложениях по законодательству, члены парламента от заинтересованных

стран всегда голосуют одинаково, даже если в предложении есть какие-то хорошие идеи.

5. Европарламент находится в высококонкурентном окружении. Он имеет равные права только в некоторых областях законодательства, которыми занимается Европейский союз, и парламенту приходится частично нести ответственность за назначение правительства (Комиссии) вместе с Советом Европы.

Если мы пытаемся анализировать, почему Европейский парламент последовал именно по этому пути развития, надо не забывать об этих пунктах. Из этих формулировок возникают вопросы: как, когда и почему изменялся Европарламент? Возможно ли развитие парламента без приходящих извне изменений? Каково влияние ниши на изменения в парламенте и есть ли оно вообще?

Европарламент трансформировался из парламентского форума в участника законодательного процесса. И эта трансформация является очень сложным процессом. Из описанных выше примеров можно сделать пять основных выводов.

1. Следует согласиться с тем, что институциональное изменение может произойти только если все четыре условия институционального изменения действительно соблюдены: должна быть система благоприятных условий. Это значит, что, во-первых, должна быть низкая структурная или функциональная инерция в форме сильных нагрузок или сильно зависимой траектории развития. Во-вторых, должны быть подходящие предложения вариаций. В-третьих, должно существовать внутреннее соответствие между инновациями и существующей структурой Европейского парламента; в противном случае предложение никогда не будет иметь шанса пройти внутренний отбор. И в-четвертых, должен поступить запрос об изменении со стороны внешней среды, т.е. инновация должна помочь удовлетворить просьбу ниши об изменении и пройти стадию внешнего отбора.

2. Радикальная реформа всегда сопровождается изменениями главной идеи. При этом вряд ли можно найти хотя бы один пункт в парламентском развитии, который можно назвать поворотным пунктом в главной идее. Ее изменение – это обычно постепенный процесс, происходящий в несколько стадий.

3. Институциональное изменение почти всегда связано с изменениями ниши. Несмотря на то что парламент уже изменился

внутренне, этот процесс связан с трансформациями, причины которых находятся во внешней среде.

4. У Европейского парламента есть только очень небольшие возможности сформировать нишу в своих собственных интересах, но после того, как парламент приобрел влияние, он может использовать институциональный механизм для того, чтобы заставить другие институты действовать в его интересах.

5. Возможность сохранения институциональной структуры при стабильных условиях в нише довольно высока, что делает радикальные изменения института маловероятными. Давление привычки («никогда не меняй команду, которая выигрывает») порождает институциональную инерцию, которая мешает проведению серьезных реформ.

Дискуссии о формах Европейского союза продолжают, и в Европейском парламенте еще будут происходить дальнейшие изменения, но наиболее серьезные реформы уже произошли. Похоже на то, что проложен путь к двухкамерной системе, которая все больше будет походить на парламентскую систему правления. Но хотя Европейскому парламенту еще предстоит проделать большую работу, возможность выбора этого пути никогда не была более вероятной.

Литература

- Bagehot W.* The English Constitution. – Oxford: Oxford univ. Press, 1963. – 201 p.
- Blackmore S.* The Meme Machine. – Oxford, N.Y.: Oxford univ. Press, 2000. – 288 p.
- Broderick A.* The French Institutionalists: Maurice Hauriou, Georges Renard, Joseph T. Delos. – Cambridge: Harvard univ. Press, 1970. – 370 p.
- Brown T.* Lisbon: What the Reform Treaty means. – Dublin: Institute of European Affairs, 2008. – 292 p.
- Coulon A.* Ethnomethodology. – Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995. – 88 p.
- Dawkins R.* The Selfish Gene. – Oxford: Oxford univ. Press, 1976. – 368 p.
- Demuth C.* Institutionen und ihre endogenen Systembedingungen. Die Ordnung des Institutionellen // Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit / Patzelt W.J. (ed.). – Würzburg: Ergon, 2007. – S. 415–448.
- Dreischer S.* Der Machtaufstieg des Europäischen Parlaments und der Einfluss institutioneller Mechanismen // Parlamente und ihre Macht. Kategorien und Fallbeispiele

- institutioneller Analyse / Patzelt W.J. (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2005. – S. 145–170.
- Dreischer S.* Das Europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten. – Baden-Baden: Nomos, 2006. – 268 S.
- Dreischer S.* Knechte der Zeit? Eine Analyse europaparlamentarischer Eigenzeit // Parlamente und ihre Zeit. Zeitstrukturen als Machtpotentiale / Patzelt W.J. (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2009. – S. 157–206.
- Dreischer S.* Vom parlamentarischen Forum zum parlamentarischen Mitgestalter. Verlaufsformen europaparlamentarischer Entwicklung // Parlamente und ihre Evolution. Forschungskontext und Fallstudien / Patzelt W.J. (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2012. – S. 211–248.
- Public Opinion in the European Union // Eurobarometer 72. – Brussels, European Commission: Autumn 2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_first_en.pdf (Дата посещения: 12.08.2012.)
- Public Opinion in the European Union // Eurobarometer 75. – Brussels, European Commission: Spring 2011. – Mode of access: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_en.pdf (Дата посещения: 12.08.2012.)
- European Communities: Building Parliament. 50 Years of European Parliament History, 1958 – 2008. – Brussels: European Parliament, 2009. – 303 p.
- Fitzmaurice J.* The Party Groups in the European Parliament. – Farnborough: Saxon House, 1975. – 228 p.
- Furler H.* Im neuen Europa. Erlebnisse und Erfahrungen im Europäischen Parlament. – Frankfurt a. M.: Sozietäts-Verlag, 1963. – 271 S.
- Garfinkel H.* Studies in Ethnomethodology. – Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall, 1967. – 288 p.
- Hauriou M.* Die Theorie der Institutionen. – Berlin: Duncker & Humblot, 1965. – 122 S.
- Hix S.* Legislative Behaviour and Party Competition in European Parliament: An Application of Nominate to the EU // Journal of Common Market Studies. – Oxford, 2001. – Vol. 39. – P. 663–688.
- Hix S., Noury A. G., Roland G.* Democratic Politics in the European Parliament. – Cambridge et al.: Cambridge univ. Press, 2007. – 260 p.
- Jacobs F., Corbett R., Shackleton M.* The European Parliament. – L.: Harper, 2007. – 416 p.
- Leonard D.* Guide to the European Union. – L.: Profile Books, 2005. – 342 p.
- Loewenberg G.* On legislatures. The Puzzle of Representation. – Boulder: Paradigm Publishers, 2011. – 159 p.
- Loth W.* Der Weg nach Rom – Entstehung und Bedeutung der Römischen Verträge // Integration. – Berlin, 2007. – Vol. 1. – S. 36–43.
- Marschall S.* Transnationale Repräsentation in parlamentarischen Versammlungen. Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates. – Baden-Baden: Nomos, 2005. – 377 S.
- Maurer A.* Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. – Baden-Baden: Nomos, 2001. – 439 S.

- Noury A.* Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians // European Union Politics. – Konstanz, 2002. – Vol. 3. – P. 33–58.
- Nugent N.* The Government and Politics of the European Union. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. – 512 p.
- Patzelt W.J.* Grundlagen der Ethnomethodologie. Theorie, Empirie und politikwissenschaftlicher Nutzen einer Theorie des Alltags. – München: Fink, 1987. – 384 S.
- Patzelt W.J.* Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit. – Würzburg: Ergon, 2007. – 739 S.
- Pierson P.* Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis. – Princeton: Princeton univ. Press, 2004. – 208 p.
- Piris J.-P.* The Lisbon Treaty. A legal and political analysis. – Cambridge: Cambridge univ. Press, 2010. – 426 p.
- Raunio T.* The European Perspective: Transnational Party Groups in the 1989–1994 European Parliament. – L.: Ashgate, 1997. – 212 p.
- Riedl R.* Order in Living Organisms. A Systems Analysis of Evolution. – N.Y.: Wiley, 1978. – 313 p.
- Scalingi P.* The European Parliament: The Three-Decade Search for a United Europe. – Westport: Greenwood Press, 1980. – 221 p.
- Scarrow S.E.* Political Career Paths in the European Parliament // Legislative Studies Quarterly. – The univ. of Iowa, 1997. – Vol. 22. – P. 253–263.
- Schuman R.* Declaration of 9 May 1950. – Mode of access: http://europa.eu/abc/symbols/9may/decl_en.htm (Дата посещения: 14.02.2012.)
- Institutionalität und Geschichtlichkeit: eine Informationsbroschüre. – Dresden, 1997. – 149 S. – (Technische Universität, Dresden; Sonderforschungsbereich 537)
- Stamm J.* Unity in diversity. The European Parliament and its elite after 2004 enlargement. – Baden-Baden: Nomos, 2008. – 256 p.
- Thelen K.* How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, Japan and the United States. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2004. – 333 p.
- Wallace H.* The institutional setting // Policy making in the European Union / Wallace H., Wallace W. (eds.). – N.Y.: Oxford univ. press, 2000. – P. 3–37.
- Yashinaka A., McElroy G., Bowler S.* The Appointment of Rapporteurs in the European Parliament // Legislative Studies Quarterly. – The Univ. of Iowa, 2011. – Vol. 35. – P. 457–486.

Перевод Е.М. Красутоф