УДК 327.7

Николай КАВЕШНИКОВ

ЭВОЛЮЦИЯ ПРОЦЕДУР ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ЕС КАК ПАРАМЕТР ГЛУБИНЫ ИНТЕГРАЦИИ

Статья поступила в редакцию 27.08.2020

Аннотация. В статье исследована эволюция процедур принятия решений и их использования в ЕС как один из параметров глубины интеграции. Исследование проведено на основе базы данных вторичного законодательства за 1990–2019 гг. Итоговая база эмпирических данных составляет 5 427 документов, из них 1272 директивы и 4155 регламентов. Подтвержден рост частоты использования процедур, подразумевающих более активное участие Европейского парламента (ЕП) в законодательном процессе. В то же время обнаружено, что значительная часть вторичного законодательства по-прежнему принимается Советом без участия ЕП. Выявлено существенное различие в использовании процедур при принятии директив и регламентов; сформулированы рабочие гипотезы о причинах таких различий.

Ключевые слова: Европейский союз, процедуры принятия решения, глубина интеграции.

Введение

Исследования глубины интеграции в ЕС (а также в других интеграционных группировках) в настоящее время строятся на нескольких концептуальных подходах. В экономике по-прежнему основной теоретической моделью является схема Белла Балаши [Balassa, 1961], хотя ее критика общеизвестна [Sapir, 2011; Зуев, 2014]. Практические исследования ведутся преимущественно на основе гравитационных моделей для анализа различных видов экономического взаимодействия [Egger et al., 2004] и кластерного анализа, позволяющего оценить степень сближения законодательства/регулирования [Sørensen and et al., 2006].

В юриспруденции понятие глубины интеграции ассоциируется с понятием наднациональности в узком понимании (как примата коммунитарного права над национальным) и типологией компетенций [см., например, Ladeur, 1997; Нешатаева, 2014]. Исследования сосредоточены на процессе трансфера полномочий в ходе ре-

© **Кавешников Николай Юрьевич** – к.полит.н., заведующий кафедрой интеграционных процессов МГИМО МИД России; ведущий научный сотрудник Института Европы РАН. **Адрес:** 119454, Россия, Москва, пр-т Вернадского, 76. **E-mail:** n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00867.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520207788>

форм договоров либо иными методами, например, «расползание» компетенции Европейского союза (*competence creep*) в смежные сферы в результате опосредованного влияния законодательных актов или расширительного толкования положений договоров в Суде ЕС [Garben, 2019].

В политологических исследованиях наиболее распространенный подход к оценке глубины интеграции – через анализ функционирования институтов Евросоюза и проблематики управления и, в частности, исследование процесса принятия (в меньшей степени – исполнения) решений. Теоретическую основу таких исследований составляет группа рационалистических школ: либеральный межправительственный подход, школа управления, институционализм рационального выбора¹.

С некоторым упрощением эти исследования можно разделить на две группы. Представители первой теоретизируют о параметрах наднациональности и исследуют на предмет соответствия этим параметрам деятельность ЕС в отдельных сферах, а также отраслевые режимы регулирования. Наиболее комплексной работой до сих пор является Sandholtz et al. (1998). Представители второй группы отказались от терминологии «наднациональность» и заявляют о наличии в Евросоюзе нескольких методов управления, несводимых к дихотомии коммунитарного-межправительственного подхода. Среди множества работ системностью и охватом практически всех сфер деятельности ЕС выделяется Wallace et al. (2015). Также с теоретической точки зрения интересно исследование Peterson & Bomberg (1998).

Большинство исследований глубины интеграции и методов управления в Европейском союзе до сих пор носят либо характер кейс-стади (анализ процесса принятия отдельного законодательного акта), либо имеют описательный характер (использование того или иного метода управления в отдельной сфере деятельности ЕС).

Однако применение количественных методов открыло новый этап в исследованиях процесса и методов управления в ЕС, поскольку позволяет протестировать теоретические построения неофункционализма, теории рационального выбора и др. Количественные эмпирические исследования эффективности процесса принятия решений основываются на теории рационального выбора и различных вариантах пространственного анализа (*spatial analysis*). Отдельным направлением пространственного анализа является анализ выживаемости (*survival analysis*). Статистические методы анализа базы законодательства ЕС и применяемых процедур принятия решений используются для исследования глубины интеграции и особенностей регулирования в отдельных сферах. Настоящая работа предлагает подобного рода статистическое исследование на основе базы эмпирических данных за 1990–2019 гг.

Исследования глубины интеграции в ЕС приобретают еще большую актуальность в связи с подготовкой Конференции о будущем Европы. В ее рамках будет проведено обсуждение возможностей развития отраслевых политик ЕС в средне- и долгосрочной перспективе. Неизбежно речь пойдет о путях совершенствования процесса принятия решений. Скорее всего предлагаемые меры будут ограничены-

¹Реальную альтернативу рационалистическим школам составляет конструктивизм, который исходит из того, что институты ЕС определяют не только поведение, но также предпочтения и саму идентичность индивидов, групп и государств – членов интегрирующейся Европы. Однако немногочисленные эмпирические исследования не дают однозначного подтверждения теоретических построений. См. обзор в [Wallace et al., 2015: 20–23; Risse, 2002].

тонкой настройкой, поскольку государства – члены не склонны обсуждать внесение поправок в основополагающие договоры.

Наиболее очевидными параметрами глубины интеграции традиционно считаются объем переданных объединению полномочий, порядок принятия решений органами объединения, а также степень обязательности и порядок исполнения решений. Что касается принятия решений в ЕС, то углубление интеграции происходило за счет:

1) Разработки новых процедур, содержащих более заметные элементы наднациональности (переход к квалифицированному большинству в Совете ЕС, увеличение полномочий Европарламента, в некоторых случаях – усиление роли Комиссии). Это происходило в рамках периодических реформ основополагающих договоров.

2) Тонкой настройки существующих процедур, не требовавшей изменений основополагающих договоров. Иногда такая настройка была следствием решений Суда ЕС, прояснявших отдельные детали процедур. Еще большее значение имело практическое взаимодействие институтов Евросоюза, которые наполняли сухие схемы процедур опытом живого сотрудничества и фиксировали удачные практики в межинституциональных соглашениях. Зачастую эти практики заметно меняли суть процедур и баланс между наднациональными и межправительственными институтами ЕС.

3) Изменение сферы использования процедур. В рамках реформ основополагающих договоров в отдельных вопросах или сферах деятельности ЕС одни процедуры принятия решений заменялись на другие. Проведённое нами количественное исследование призвано оценить именно этот параметр углубления интеграции. Мы покажем, как менялась частота использования различных процедур и как увеличивалась частота использования процедур, содержащих более заметные элементы наднациональности.

История развития процедур принятия решений

В зависимости от сути принимаемых решений в Евросоюзе используется один из трех разноуровневых процессов. Им соответствуют документы определенного типа: «конституционный» процесс (реформы основополагающих договоров), законодательный процесс (вторичное законодательство), принятие подзаконных актов (третьичное законодательство: делегированные и имплементационные акты).

Подавляющее большинство принимаемых в ЕС актов – это акты третичного права (около 2 тыс. ежегодно). Что касается вторичного законодательства, то ежегодно принимается 20–30 директив, около сотни регламентов и около пяти сотен решений. При этом наибольшее значение имеет вторичное законодательство общего действия – законодательство в полном смысле слова, это директивы и регламенты. Именно они являются объектом настоящего исследования.

Акты вторичного законодательства принимают в процессе взаимодействия внутри так называемого институционального треугольника: Комиссия – Европарламент – Совет. Предельно упрощая, Комиссия предлагает законопроект, Европарламент предлагает поправки, Совет, рассматривая проект, также вносит свои поправки, а затем Совет и Европарламент согласуют позиции и принимают закон.

Законодательные процедуры отражают баланс коммунитарных и национальных интересов и являются одним из параметров, позволяющих оценить глубину интеграции. Развитие ЕС преимущественно шло в направлении углубления интеграции, что вело к изменению этого баланса и соответствующей эволюции законодательных процедур.

Римские договоры 1957 г. предусматривали всего две процедуры: Совет действует самостоятельно, без участия ЕП (как правило, по предложению Комиссии), и процедура консультации. В середине 1980 – начале 1990-х годов появились три новые законодательные процедуры.

Процедура сотрудничества (*cooperation*) была введена Единым европейским актом (ЕЕА) 1985 г., чтобы ускорить принятие законодательства, необходимого для завершения строительства Единого внутреннего рынка (квалифицированное большинство в Совете), и в попытке преодолеть демократический дефицит (увеличение полномочий Европарламента). В целом процедура давала ЕП шанс настоять на своих поправках, особенно если в поддержку поправок выступало абсолютное большинство депутатов, либо эти поправки поддерживала Комиссия. В настоящее время эта процедура не используется, т.к. заменена обычной законодательной процедурой. Также ЕЕА ввел процедуру согласия (*assent*) Европарламента при заключении международных соглашений, что напоминает ратификацию международных соглашений национальными парламентами.

Маастрихтский договор 1992 г. учредил процедуру совместного принятия решений (*co-decision*), которая развивала идеи взаимодействия Совета и ЕП, заложенные в процедуре сотрудничества. Суть процедуры в том, что Европарламент получил право не только предлагать поправки; его согласие стало необходимо для принятия итогового текста закона. Амстердамский договор слегка модифицировал эту процедуру, уравнивая полномочия Европарламента и Совета на стадии третьего чтения.

Постепенно область применения процедуры совместного принятия решений расширялась за счёт её распространения на сферы, где ранее использовались процедуры консультации и сотрудничества. Лиссабонский договор переименовал процедуру совместного принятия решений в «обычную законодательную процедуру». Все прочие процедуры стали называться «специальными законодательными процедурами». Процедура сотрудничества была упразднена.

В долгосрочной ретроспективе можно выделить два тренда развития законодательных процедур: постепенный переход от единогласия к квалифицированному большинству в Совете ЕС и постепенное увеличение полномочий Европарламента.

Современные процедуры принятия законодательных актов

В настоящее время в Европейском союзе используется обычная законодательная процедура, две специальные (согласия и консультации), а также сохранена практика принятия ряда законодательных актов Советом ЕС без участия Европарламента (хотя формально это не считается законодательной процедурой).

1. *Обычная законодательная процедура* состоит из трех чтений и предполагает активное взаимодействие Совета, Европарламента и Комиссии на всех стадиях. Базовый принцип состоит в том, что оба со-законодателя должны в итоге поддержать окончательный текст, иначе закон не будет принят¹.

Вся процедура построена вокруг обсуждения поправок, предлагаемых Европарламентом. Совет должен либо согласиться с ними, либо во взаимодействии с ЕП выйти на компромиссные формулировки. Роль Комиссии в этой межинституциональной игре велика. В ходе и первого, и второго чтений Комиссия высказывается

¹ О деталях процедуры, её эволюции и практике применения см., например, [Rasmussen, 2012].

о предложенных Европейским парламентом поправках. Если Комиссия поддерживает поправку ЕП, то включает ее в текст законопроекта. В таком случае Совет может изменить эту часть законопроекта лишь единогласно, а принять текст законопроекта в целом он может квалифицированным большинством. Если же Комиссия негативно оценивает поправку ЕП, то для ее принятия в Совете требуется единогласие.

Еще во второй половине 1990-х гг. стало ясно, что согласительный комитет, собираясь в полном составе, мало способен вести содержательные дискуссии. Решением стала организация перед заседанием согласительного комитета так называемых *триалогов* – неформальных встреч ключевых представителей всех трех институтов. Эта практика оказалась очень эффективной и уже через несколько лет триалоги стали использовать на стадии первого и второго чтения. В период 2010–2014 гг. (седьмая легислатура Европарламента) в первом чтении было принято более 90% всех документов; до третьего чтения дошли лишь два (!) законопроекта [Brandsma, 2015]. Таким образом, в большинстве случаев обычная законодательная процедура стала «процедурой одного чтения», несомненно, благодаря гибкому механизму триалогов.

Формально обычная законодательная процедура строится вокруг обсуждения поправок, предлагаемых Европарламентом; на практике гораздо большее значение имеют переговоры между государствами – членами в Совете. Результатом согласования позиций является большое число поправок, которые Совет вносит в законопроекты Комиссии.

Специальными законодательными процедурами являются консультация и согласие.

2. *Процедура консультации (consultation)* сохраняется в той форме, которая была предусмотрена еще Римскими договорами. Суть процедуры в том, что Комиссия предлагает законопроект, Европарламент высказывает свое мнение, однако Совет может пренебречь позицией ЕП. В то же время Совет, как минимум, должен дожидаться, пока Европейский парламент сформулирует свою позицию. Комиссия вправе поддержать часть предложенных ЕП поправок; в этом случае Совет может отклонить такие поправки лишь единогласным решением.

Уточнение отдельных деталей процедуры в решениях Суда ЕС (как правило, это усиливало роль ЕП), налаживание конструктивного взаимодействия между ЕП и Комиссией, а также общее усиление политического влияния Европарламента привели к тому, что в настоящее время Совет ЕС с гораздо большим вниманием относится к позиции депутатов. По данным начала 2000-х годов, Комиссия обычно поддерживала около трех четвертей поправок ЕП; Совет же в итоге принимал менее половины [Nugent, 2003]. Это позволяет утверждать, что даже в процедуре консультации позиция депутатов оказывает определенное влияние на текст итоговых документов.

Процедура консультации используется по отдельным вопросам практически во всех сферах компетенции ЕС. Однако основным способом принятия решений она является лишь в области налогового законодательства (ст. 113, 115 ДФЕС).

3. *Процедура согласия (ранее именовалась assent, теперь – consent)* используется в исключительных случаях, например, принятие новых членов, незначительное изменение учредительных договоров, ратификация международных договоров ЕС с третьими странами, некоторые решения, затрагивающие базовые права граждан (меры борьбы с дискриминацией, отдельные формы сотрудничества в сфере уголовного права). Процедура основана на принципе «двух ключей» – документ должен быть одобрен и Советом, и Европарламентом.

Европарламент не может вносить поправки, однако, он нередко дает понять, при каких условиях будет готов сказать «да». В частности, в отношении международных договоров с третьими странами Европарламент еще на стадии переговоров традиционно требует от Комиссии обеспечить защиту прав граждан ЕС, а также включить в договор инструменты, которые позволят требовать от третьих стран соблюдения ими прав человека в своей внутренней политике.

Перечень специальных законодательных процедур *de jure* исчерпывается процедурами консультации и согласия. Однако на практике часть законодательных актов Совет по-прежнему принимает без какого-либо участия Европарламента, и эту процедуру нельзя исключать из сферы анализа.

4. *Совет действует по предложению Комиссии* (а в некоторых случаях – по собственной инициативе). Эта процедура активно использовалась до начала 1990-х годов, но и сегодня она применяется довольно часто. Эта процедура не имеет официального названия и *de jure* не включена в число законодательных процедур. Таким способом Совет ЕС принимает большое количество решений исполнительного характера, в том числе акты третичного права. Однако Совет также самостоятельно принимает некоторые решения вторичного законодательства, которые по сути являются законами.

К примеру, без участия ЕП Совет принимает большинство решений в области внешних связей (санкции, программы помощи), определяет ставки таможенного тарифа (ст. 31 ДФЕС), принимает регуляторные меры в области рыболовной политики (ст. 42(3) ДФЕС), а также отдельные решения в других сферах деятельности ЕС.

В академических исследованиях эта процедура практически не упоминается¹. Отчасти это связано с тем, что характер функционирования Совета осложняет исследования в этой области, отчасти – с нежеланием фиксировать внимание на практиках, имеющих явно недемократический характер.

Описание базы данных

Базу эмпирических данных для нашего исследования составили законодательные акты ЕС, принятые в 1990–2019 гг. Для сбора информации использовались данные официального портала законодательства EUR-Lex (www.eur-lex.europa.eu). Были проанализированы данные исключительно о директивах и регламентах, поскольку только они создают нормы права общего действия².

После вступления в силу Лиссабонского договора можно легко отличить вторичное (законы) и третичное (подзаконные акты) право. Акты третичного права в

¹ Среди немногих исключений – работа Дж. Блум-Хансена [Blom-Hansen, 2019], который делает вывод, что «даже после Лиссабонского договора существует ряд положений, которые делают Совет привилегированным законодателем и не предусматривают участия Европейского парламента [в законодательном процессе]».

² Решения касаются отдельных лиц и в своем подавляющем большинстве предназначены для урегулирования конкретной ситуации (например, для введения антидемпинговых пошлин, разрешения или запрета слияния компаний, оказания экстренной помощи третьим странам и т.п.). Число решений во много раз превышает число регламентов и директив. Их значение не столь велико, поскольку по своей сути решения являются не правотворческими актами, а актами правоприменения, т.е. индивидуальными приказами.

своем названии содержат термин «делегированный» или «имплементационный». Однако ранее такого разделения не существовало. Под одним и тем же названием «решение» мог существовать и акт «конституционного» характера, принятый Советом, и акт вторичного права, принятый Советом и Европарламентом по одной из законодательных процедур, и акт третичного права, принятый Комиссией по процедурам комитологии для реализации исполнительных функций.

В целях сбора эмпирических данных мы использовали ключевое различие между актами вторичного и третичного права. Акты вторичного права в качестве юридической базы имеют статьи основополагающих договоров. Акты третичного права в качестве юридической базы имеют акты вторичного законодательства. Для анализа были отобраны только документы, имеющие юридической базой статьи основополагающих договоров. Чтобы обеспечить сопоставимость динамических рядов, этот подход был использован и для периода после 2009 г.¹

В процессе сбора данных были обнаружены многочисленные ошибки в кодировке документов на портале EUR-Lex. Большинство из них касалось неправильной кодировки процедуры принятия акта. К примеру, по данным портала EUR-Lex, в 2016 г. было принято 95 регламентов; при этом согласно обычной законодательной процедуре – 48 регламентов и 2 консультации; незаконотательные процедуры (таким образом на портале классифицированы документы, принятые Советом без участия ЕП) – 18; ЕЦБ – 3 регламента. Легко видеть, что данные портала показывают процедуры принятия лишь 71 из 95 утвержденных за год регламентов. Каждый законодательный акт ЕС в преамбуле имеет указание на институт(ы), принявшие документ, и на процедуру принятия. Путём ручной проверки документов было выяснено, что в 2016 г. из 95 регламентов согласно обычной законодательной процедуре были приняты 51, консультации – 4; Советом ЕС без участия Европарламента – 27, ЕЦБ – 3 регламента. Подобного рода ошибки кодировки на портале EUR-Lex случаются примерно каждые два года из трех. В процессе формирования базы эмпирических данных для нашего исследования указанные ошибки были исправлены путём ручного просмотра документов.

Для упрощения анализа из базы данных были исключены документы вторичного права, принятые Комиссией и ЕЦБ (единичные случаи) и акты, принятые по процедуре согласия (единичные случаи). Итоговая база эмпирических данных для исследования составила 5 427 документов, из них 1272 директивы и 4155 регламентов.

Практика использования процедур

На рисунке 1 показано в динамике количество актов вторичного законодательства ЕС, принимавшихся согласно различным процедурам. В начале 1990-х гг. примерно половину актов Совет принимал без участия Европарламента, еще половину – после консультации с ЕП.

¹ Отметим, что в базе данных EUR-Lex ряд документов, принятых после 2009 г., указаны как имеющие юридической базой вторичное законодательство, но при этом в названиях документов нет слов «делегированный» или «имплементационный». Наиболее вероятной причиной этого являются ошибки кодировки документов в базе данных EUR-Lex, хотя не исключены и ошибки законодателя. Такие документы не были включены в базу данных нашего исследования.

Рисунок 1. Использование процедур принятия законодательных актов

Составлено автором по данным портала www.eur-lex.europa.eu

Только директивы и регламенты, имеющие правовой основой статьи договоров (вторичное законодательство). Показано число актов, принятых ежегодно согласно указанным процедурам.

* ОЗП – обычная законодательная процедура. До Лиссабонского договора – процедура совместного принятия решения.

Доля процедуры сотрудничества всегда была невелика и к 2000 г. ее полностью заменила обычная законодательная процедура (процедура совместного принятия решения)¹. В 2000-е гг. весь объем законодательства был примерно поровну распределен между тремя процедурами: Совет, консультация, обычная законодательная процедура. После вступления в силу Лиссабонского договора обычная законодательная процедура применялась примерно в 60% случаев, 30% законодательства принимал Совет, а еще около 10% приходилось на процедуру консультации.

Представленные на рисунке 1 данные дают более детальную картину эволюции использования законодательных процедур ЕС и в целом подтверждают оценки, неоднократно высказывавшиеся на основе анализа текстов основополагающих договоров. Также мы видим, что количество ежегодно принимаемых законодательных актов после 1992 г. резко падает, что связано с завершением строительства ЕВР. Второе сокращение объема законодательства связано с обнародованием Белой книги об управлении [Commission, 2001]. После этого качество управления стало одним из политических приоритетов институтов Евросоюза. В этом контексте большое внимание уделено научной обоснованности принимаемых решений, subsidiarity, последовательности действий. За несколько лет была проведена кодификация значительной части отраслевого законодательства.

¹ Далее мы используем термин «обычная законодательная процедура» в том числе и для обозначения процедуры совместного принятия решения, поскольку оба термина обозначают одну и ту же процедуру (название было изменено Лиссабонским договором).

Рисунок 2. Процедуры принятия директив

Составлено автором по данным портала www.eur-lex.europa.eu

Только директивы, имеющие правовой основой статьи договоров (вторичное законодательство). Показано число директив, принятых согласно указанной процедуре, в процентах к общему числу директив.

* ОЗП – обычная законодательная процедура. До Лиссабонского договора – процедура совместного принятия решения.

После этого число принимаемых актов сократилось до 150–160 в год, хотя периодически наблюдались всплески законотворческой активности.

На рисунках 2 и 3 представлены более детальные данные об эволюции процедур принятия решений. Итоги анализа представлены по периодам действия¹ различных редакций основополагающих договоров – до Маастрихта (1990–1993 гг.), Маастрихт (МД, 1994–1998 гг.), Амстердам (АД, 1999–2002 гг.), Ницца (НД, 2003–2009 гг.) и Лиссабон (ЛД, 2010–2019 гг.) – поскольку именно поправки в договоры вводили новые процедуры и изменяли сферу применения существующих.

Подтверждая сформулированные выше долгосрочные тренды, рисунки 2 и 3 позволяют увидеть существенные различия в использовании процедур при принятии директив и регламентов.

Сразу после МД обычная законодательная процедура (ОЗП) активно использовалась при принятии директив (43%). Однако при принятии регламентов ОЗП начала применяться лишь после АД, да и то в крайне незначительных масштабах (12%). Использование ОЗП постепенно увеличилось при принятии как директив, так и регламентов, однако принципиальное различие между ними сохраняется. После вступления в силу ЛД 76% директив принимались согласно ОЗП; этот показатель для регламентов составляет лишь 57%.

¹ Границей периодов являются даты не подписания, а вступления в силу соответствующих договоров.

Рисунок 3. Процедуры принятия регламентов

Составлено автором по данным портала www.eur-lex.europa.eu

Только регламенты, имеющие правовой основы статьи договоров (вторичное законодательство). Показано число регламентов, принятых согласно указанной процедуре, в процентах к общему числу регламентов.

* ОЗП – обычная законодательная процедура. До Лиссабонского договора – процедура совместного принятия решения.

Диаметрально противоположной является практика принятия документов Советом без участия Европарламента. В отношении директив эта практика была мало-распространённой даже до МД (12%) и стабильно остается таковой – 7% по ЛД. Напротив, единоличные действия Совета были основным способом принятия регламентов в 1990-е гг. (56–49%). Частота использования этой процедуры сократилась лишь незначительно: после ЛД Совет самостоятельно принимал 37% регламентов.

Любопытной была динамика использования промежуточных процедур: консультации и сотрудничества. В совокупности они обеспечивали принятие чуть менее 90% директив до МД. После Маастрихта, и особенно после Амстердама их вытесняет обычная законодательная процедура. Сегодня процедура консультации используется при принятии около 16% директив. А вот при принятии регламентов доля промежуточных процедур (прежде всего, консультаций) в 1990-е гг. не превышала 50%. Затем эти процедуры начали вытесняться обычной законодательной процедурой, но довольно медленно. Принципиальное изменение произошло лишь по итогам ЛД, после которого на консультацию приходится лишь 5% регламентов.

Можно сформулировать две гипотезы, объясняющие такие различия в использовании процедур при принятии директив и регламентов. Во-первых, причиной может быть специфика отраслевого регулирования: регламенты активно используются в некоторых сферах, которые составляют ядро государственного суверенитета, например, в сфере юстиции и внутренних дел и в ОВПБ. Естественно, что в этих сферах государства – члены стремятся максимально сохранить за собой контроль над принятием решений, и это объясняет большое количество актов, принимаемых Советом без уча-

ствия ЕП. Во-вторых, в ряде сфер в форме актов вторичного законодательства принимаются документы, которые по сути являются исполнительными актами, например, временные уровни ценовой поддержки на отдельных рынках сельхозпродукции или квоты вылова рыб. В большинстве отраслевых политик ЕС такие документы принимаются Комиссией или Советом в форме имплементационных и делегированных актов. Однако в некоторых политически чувствительных сферах (аграрная политика, рыболовная и некоторые другие) исторически такие акты принимает Совет в форме вторичного законодательства. Поскольку, по сути, это технические, в какой-то степени даже исполнительные акты, участие Европарламента в их принятии нецелесообразно.

Выводы

При кажущейся хаотичности и сложности система принятия решений в целом отражает выверенный десятилетиями баланс интересов и полномочий государств – членов институтов ЕС. В процедуры принятия решений (и законодательные, и процедуры комитологии) встроено много сдержек и противовесов. Это позволяет любому из институтов заблокировать или, как минимум, сильно затянуть процесс. Однако такой результат не выгоден никому. Сложные процедуры в буквальном смысле вынуждают институты ЕС конструктивно взаимодействовать друг с другом. Зафиксированные в договорах процедуры дополнены основанными на политических договоренностях практиками, позволяющими более эффективно организовать взаимодействие между институтами (например, триалог). Необходимость обеспечить поддержку всех институтов – соответственно, всех (подавляющего большинства) государств – членов Совета и ключевых политических сил в Европарламенте, – вынуждает принимать во внимание интересы всех акторов. В итоге это обеспечивает высокое качество принимаемых решений и высокое качество управления.

Проведенный статистический анализ показал особенности эволюции практики применения процедур принятия решений в ЕС на материале вторичного законодательства. Эмпирически подтвержден рост частоты использования процедур, подразумевающих более активное участие Европарламента в законодательном процессе. В то же время обнаружено, что значительная часть вторичного законодательства по-прежнему принимается Советом без участия ЕП. Выявлено существенное различие в использовании процедур при принятии директив и регламентов; сформулированы рабочие гипотезы о причинах таких различий.

Собранная база эмпирических данных в дальнейшем будет использована для сравнительного статистического анализа активности законодательного процесса в различных сферах деятельности ЕС, а также для исследования эффективности законодательного процесса на основе анализа выживаемости.

Список литературы

- Зуев В.Н. (2014) *Наднациональные механизмы интеграции*. Москва, Магистр. С. 288.
Кавешников Н.Ю. (в печати) Обычная законодательная процедура в ЕС как пример кооперативных практик, *Вестник МГИМО-Университета*.
Нешатаева Т.Н. (2014) Интеграция и наднационализм, *Вестник Пермского университета, Юридические науки*, № 2(24). С. 243–248.

References

- Balassa B. (1961) *The Theory of Economic Integration*. London, George Allen & Unwin Ltd.
- Blom-Hansen J. (2019) Studying power and influence in the European Union: Exploiting the complexity of post-Lisbon legislation with EUR-Lex, *European Union Politics*, vol. 20, no. 4, pp. 692–706.
- Brandsma G.J. (2015) Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking, *European Union Politics*, vol. 16, no. 2, pp. 300–319.
- Commission (2001) *European Governance. A White Paper*. COM(2001) 428, 25 July 2001.
- Egger P. and Pfaffermayr M. (2004) Foreign Direct Investment and European Integration in the 1990s, *The World Economy*, vol. 27, no. 1, pp. 99–110.
- Garben S. (2019) Competence Creep Revisited, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, no. 2, pp. 205–222.
- Kaveshnikov N.Y. (forthcoming) 'Obychnaya zakonodatel'naya procedura v ES kak primer kooperativnykh praktik [Ordinary Legislative Procedure as an Example of Cooperative Practises in the EU]', *Vestnik MGIMO-Universiteta*.
- Ladeur Karl-Heinz (1997) Towards a Legal Theory of Supranationality – The Viability of the Network Concept, *European Law Journal*, vol. 3, no. 1, pp. 33–54.
- Neshataeva T.N. (2014) 'Integratsiya i nadnatsionalizm [Integration and supranationalism]', *Vestnik Permskogo universiteta, Yuridicheskie nauki*, № 2(24), pp. 243–248.
- Nugent N. (2003) *The Government and Politics of the European Union*. 5th ed. Oxford. 555 p.
- Peterson J. & Bomberg E. (1998) *Decision-Making in the European Union*. Basingstoke & New York, Palgrave. 336 p.
- Rasmussen A. (2012) Twenty Years of Co-decision Since Maastricht: Inter- and Intrainstitutional Implications. *European Integration*, vol. 34, no. 7, pp. 735–751.
- Risse T. (2002) Constructivism and International Institutions: Toward Conversations across Paradigms, in Katznelson I. and Milner H.V. (eds.) *Political Science: State of the Discipline*. N.Y., W.W. Norton, pp. 579–623.
- Sandholtz W. and Sweet A.S. (1998) (Eds.) *European Integration and Supranational Governance*. N.Y.: Oxford University Press. 389 p.
- Sapir A. (2011) European Integration at the Crossroads: A Review Essay on the 50th Anniversary of Bela Balassa's "Theory of Economic Integration", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, no. 4, pp. 1200–1229.
- Sørensenand C.K. & Gutiérrez J.M. (2006) *Euro Area Banking Sector Integration Using Hierarchical Cluster Analysis Techniques*. European Central Bank Working Paper Series No. 627.
- Wallace H., Pollack M.A. and Young A.R. (2015) (Eds.) *Policy-Making in the European Union*. 7th ed. Oxford University Press. 574 p.
- Zuev V.N. (2014) 'Nadnatsional'nye mekhanizmy integratsii [Supranational mechanisms of integration]'. Moscow, Magistr, pp. 288.

Evolution of Decision Making in the European Union as a Parameter of the Depth of Integration

Received 27.08.2020

Author: Kaveshnikov N. Head of Department of Integration Studies, Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs (MGIMO University). **Address:** 76 pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454; Leading Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3 Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

Abstract. The article explores the evolution of decision-making procedures and their use in the EU as one of the parameters of integration depth. The study used a database of secondary legislation covering 1990–2019. The final empirical data consists of 5,427 documents, including 1,272 directives and 4,155 regulations. The research empirically confirmed the increase in the frequency of procedures application that envisage a more active participation of the European Parliament in the legislative process. At the same time, the author reveals that a significant part of secondary legislation is still adopted by the Council without the EP involvement. An important difference in the use of adaptation procedures of directives and regulations has been identified; working hypotheses about the reasons for such differences have been formulated.

Key words: European Union, decision making procedures, depth of integration

The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00867

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520207788>