

СКОРОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ

НИКОЛАЙ КАВЕШНИКОВ

МГИМО МИД России, Москва, Россия

Институт Европы РАН, Москва, Россия

АЛЕКСЕЙ ДОМАНОВ

Институт Европы РАН, МГИМО МИД России, Москва, Россия

Резюме

В настоящей работе проведено количественное эмпирическое исследование факторов, влияющих на скорость процесса принятия решений (законодательный процесс) в ЕС. Базу эмпирических данных составили директивы вторичного права ЕС, принятые в 1990–2019 годах (1124 директивы). Исследование проведено по методике анализа выживаемости (модель Кокса). Мы выяснили, что после 2004 г. порядок голосования в Совете (единогласие или квалифицированное большинство) не оказывает влияния на скорость законодательного процесса, что меняет традиционное представление о функционировании Совета. Доказано, что из всех расширений состава ЕС лишь расширение 1995 г. оказало замедляющее влияние на законодательный процесс. Прочие расширения ЕС, в том числе и вступление 10 стран ЦВЕ в 2004 году, не оказали значимого влияния. В ходе исследования было показано, что из всех реформ основополагающих договоров, имевших место после 1990 г., лишь Амстердамский договор способствовал ускорению процесса принятия решений. Помимо этого, сделан вывод, что Межинституциональное соглашение 2007 г. между Советом и Европарламентом способствовало ускорению процесса принятия решений за счёт консолидации кооперативных практик (триалогов) между институтами ЕС. Исследование на новом материале подтверждает некоторые выводы предшествовавших работ: более активное подключение Европарламента к законодательному процессу (обычная законодательная процедура), новизна и сложность рассматриваемого акта замедляют принятие решений. Проведённое исследование демонстрирует, что анализ выживаемости, в частности модель Кокса, является эффективным инструментом изучения процесса принятия решений в ЕС.

Ключевые слова:

Европейский Союз; принятие решений; законодательный процесс; анализ выживаемости; модель Кокса; скорость принятия решений; институциональные параметры принятия решений; расширение ЕС; реформы договоров.

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

Дата поступления рукописи в редакцию: 30.10.2021

Дата принятия к публикации: 01.03.2022

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

Данное исследование имеет целью выявить факторы, влияющие на скорость процесса принятия решений (законодательный процесс) в Европейском Союзе, и количественно оценить степень их влияния. Исследование проведено по методике анализа выживаемости, для расчётов использована модель Кокса. Исследование проведено на основе собранной авторами базы эмпирических данных: директивы вторичного права ЕС, принятые в 1990–2019 годах (1124 директивы). Авторы не анализируют предпочтения политических субъектов, ограничившись задачей выявить, какое влияние на процесс принятия решений оказывают существующие в ЕС институты (формальные и неформальные правила принятия решений). В ходе исследования протестированы семь гипотез о влиянии на скорость принятия решений используемых процедур, особенностей принимаемых законодательных актов, расширений ЕС и реформ основополагающих договоров.

Полученные результаты расширяют наше знание о функционировании Европейского Союза и его устойчивости. Выявленные закономерности и использованные методики представляют интерес для исследований законодательного процесса (legislative studies) на национальном уровне и функционирования иных организаций региональной интеграции.

В первой части статьи представлен обзор теоретических подходов к исследованию процесса принятия решений в ЕС, существующих эмпирических исследований с использованием количественных методов. Особый акцент сделан на исследованиях продолжительности процесса принятия решений и влияющих на это факторов (duration studies). Используемая нами методика (модель Кокса) недостаточно известна отечественным политологам и международникам. Поэтому во второй части статьи дано детальное описание модели Кокса и объясняется, каким образом следует интерпретировать результаты расчётов. В третьей части установлены лакуны и противоречия в имеющихся исследованиях о влиянии институциональных параметров ЕС на про-

цесс принятия решений. На этой основе сформулированы частные задачи нашего исследования и рабочие гипотезы. Четвёртая часть описывает основные характеристики собранной нами базы эмпирических данных. В пятой части представлены результаты математического моделирования, дана интерпретация полученных результатов и сформулированы основные выводы.

Теоретические основания и состояние исследований

Исследователи деятельности институтов Европейского Союза и процесса принятия решений разработали большой набор концепций и методологических подходов, основанных на базовых постулатах рационалистических школ, таких как либеральный межправительственный подход, школа управления, теория рационального выбора. С начала 1990-х годов начинает формироваться широкий консенсус о том, что Европейский Союз является политической системой. В частности, Саймон Хикс [Hix 2005: 2–5] показал, что ЕС удовлетворяет всем критериям политической системы, которые в 1950-е годы сформулировали Габриэль Алмонд и Дэвид Истон. Основоположник либерального межправительственного подхода Эндрю Моравчик [Moravcsik 1998: 1] охарактеризовал ЕС как «уникальную многоуровневую транснациональную *политическую систему* (выделено *Н.К.*)».

Это дало возможность применять для исследования ЕС классические подходы, разработанные для анализа национальной политики. В частности, активно начинает использоваться институционализм рационального выбора, основанный на «фундаментальном уравнении политики», согласно которому политическое(ий) решение/курс являются результатом предпочтений политических субъектов и институтов (формальных и неформальных правил принятия решений) [Hinich, Munger 1997: 17]. Институционалисты рационального выбора разработали ряд формальных, иногда даже математических моделей, описывающих конкретные переговорные ситуации

и нацеленных на предсказание результатов переговоров (см., напр.: [Schneider, Cederman 1994; Tsebelis 1994; Pollack 1997; Jupille 2004]).

Важное место среди используемых методов занял пространственный анализ процесса принятия решений [Enelow, Hinich 1984] и тесно связанная с ним теория вето-игроков [Tsebelis 2002]. Пространственный анализ исходит из базового предположения, что эффективность принятия решений связана со степенью различий в позициях субъектов политики и институциональными параметрами процесса принятия решений. В качестве ранних примеров исследований деятельности институтов ЕС на основе пространственного анализа упомянем работы Штойненберга, Цебелиса и Гаррета [Steunenbergh 1994; Tsebelis & Garrett 2000].

Вместе с тем значительная часть работ о деятельности институтов ЕС и процессе принятия решений имеет теоретический характер. Их авторы сосредоточены на формулировании гипотез и либо воздерживаются от их эмпирической проверки, либо ограничиваются их иллюстрацией на отдельных примерах. Таким образом, большинство исследований процесса принятия решений в ЕС носят либо характер кейс-стади (анализ процесса принятия отдельного законодательного акта), либо описательный характер¹.

В то же время с начала 1990-х годов появляются исследования, основанные на применении количественных методов, которые позволяют более корректно протестировать теоретические построения различных школ.

В явном виде пространственный анализ и теория вето-игроков используются преимущественно для исследования принятия решений в Совете министров либо для сопоставления влияния Европейского парламента и Совета министров в законода-

тельном процессе [Hage, Kaeding 2007; Thomson 2009; Thomson, Hosli 2006; Tsebelis, Garrett 1997; Tsebelis et al. 2001].

Отдельные исследования с использованием количественных методов посвящены таким специфическим аспектам законодательного процесса в ЕС, как прозрачность документов Совета министров [Cross, Bølstad 2015], особенности мобилизации групп интересов в Европейском парламенте в зависимости от процедур принятия решений [Coen, Katsaitis 2019], влияние электоральных циклов на активность законодателей [Kovats 2009], эффективность транспозиции директив ЕС в национальное законодательство [Haverland et al. 2011].

Наиболее активно количественные методы используются для анализа продолжительности процесса принятия решений и факторов, влияющих на его продолжительность (duration studies). Поскольку специфика данных о законодательном процессе в ЕС (большинство параметров являются бинарными) не позволяет использовать широко известные методы множественной регрессии, исследователи обратились к различным вариантам моделей, основанных на анализе выживаемости (survival analysis). При этом специалисты по ЕС опирались на исследования такого рода, основанных на материалах Конгресса США и законодательных органов некоторых других стран, а также на требования к моделям и базам данных, разработанных с целью обеспечить корректное применение математических методов в принципе [Grambsch, Therneau 1994], и в политологических исследованиях, в частности в работах Бокса-Штеффенсмайера и Зорна [Box-Steffensmeier, Zorn 2001; Box-Steffensmeier, Bradford 2004; Zorn 2000].

Накопленный к середине 2000-х годов материал стал поводом для дискуссии о том, какие математические модели более

¹ Процессу принятия решений в ЕС в узком смысле, не считая реформы договоров и имплементацию решений, посвящены сотни политологических и юридических исследований. Что касается исследований, использующих количественные методы на основе большого массива документов, то их на сегодняшний день имеется немногим более 20 (большинство из них указаны в библиографии к данной статье).

приемлемы для анализа данных, описывающих процесс принятия решений в ЕС: параметрические логистические (*parametric log-logistic*) [König 2008] или полупараметрические, прежде всего модель Кокса [Zorn 2007; Golub 2008], а также о том, какие формальные требования к базам данных, их обработке и интерпретации следует принимать во внимание, чтобы получить достоверные результаты. По итогам дискуссии сформировалось мнение о приемлемости модели Кокса, получившей широкое применение [Golub, Steunenberg 2007; Zorn, 2007; König 2008; Hertz, Leuffen 2011; Klüver, Sagarzazu 2013; Drüner et al. 2018; Hurka, Haag 2020].

Первоначально исследования имели общий характер и ставили цель оценить влияние на процесс принятия решений базовых институциональных факторов, таких как процедура голосования в Совете министров, роль Европарламента, тип акта, новизна акта, сложность акта [Golub 1999, 2007; Golub, Steunenberg 2007; König 2007; Schulz, König 2000], а также изменение скорости законодательного процесса в результате реформ учредительных договоров [Golub 2007; Golub, Steunenberg 2007].

Сложнее обстояло дело с учётом предпочтений политических игроков. Основное ограничение использования пространственного анализа связано со сложностью получения данных о позициях основных игроков (прежде всего государств-членов ЕС). Поэтому многие исследователи не учитывают этот элемент при проведении исследования [Bolstad, Cross 2016; Golub 1999; Rasmussen, Toshkov 2013; Schulz, König 2000]. Информация о дискуссиях в Совете министров обнаруживается лишь в самой общей форме, что не позволяет идентифицировать позицию большинства государств-членов. Анализ открытых выступлений национальных политиков редко даёт информацию о позиции страны по множеству спорных аспектов законопроекта, акцентируя лишь некоторые из них, что делает собранный массив данных несопоставимым и фрагментарным. К тому же оба эти способа сбора информации можно

реализовать лишь при исследовании отдельных кейсов (ограниченного числа документов), но они не пригодны при исследовании больших массивов документов.

Наиболее корректный способ сбора данных о позиции государств-членов – это проведение экспертных интервью. Однако этот способ требует больших усилий и поэтому возможен лишь для ограниченного массива документов. Например, Роберт Томпсон в ходе экспертных интервью собрал базу данных о позициях всех государств-членов, Комиссии и Европейского парламента по 158 вопросам из 52 законопроектов [Thomson 2009], позднее расширив её до 331 вопроса из 125 законопроектов [Thomson et al. 2012]; эта база данных активно используется другими авторами [Toshkov 2017; Drüner et al. 2018]. Она является наиболее обширной базой данных такого рода, однако и она не может считаться в полной степени релевантной для анализа процесса принятия всего массива законодательства в ЕС.

В качестве паллиативных методов измерения предпочтений государств-членов используются данные не о позиции стран по конкретным законопроектам, а об общем отношении государств-членов к деятельности ЕС в той или иной сфере [König 2007], общие идеологические различия по шкале левые-правые, «за» или «против» углубления интеграции [Hertz, Leuffen 2011; Hurka, Haag 2020; Klüver, Sagarzazu 2013]. Такого рода общие данные обычно берутся из базы данных партийных манифестов (Manifesto Project). В некоторых случаях используются данные о голосовании в Совете министров (против и/или воздержался) [Toshkov 2017]. Между тем большинство законодательных актов ЕС принимаются консенсусом, и потому выводы подобных исследований имеют ограниченную валидность.

В рамках исследований продолжительности процесса принятия решений не ставится задача объяснить содержание итогового решения. В этом случае имеют значение не столько сами предпочтения игроков, сколько различия между ними, поскольку

именно различие позиций определяет «длину пути», которую должны пройти участники для достижения компромисса. Некоторые исследователи законодательного процесса в ЕС исходили из предпосылки, что степень различий в достаточной мере описывается числом государств-членов [Golub 1999, 2007; Golub, Steunenberg 2007; Schulz, König 2000]. Тем не менее следует понимать, что в общем случае это неверно, поскольку предпочтения новых государств-членов (например, по итогам расширения 2004 года) могут оказаться внутри диапазона предпочтений старых государств-членов. В таком случае увеличение числа акторов при прочих равных не должно изменить продолжительность процесса принятия решений, хотя суть решения может измениться в соответствии с новым балансом предпочтений.

В 2010-х годах появились исследования более сложного дизайна, нацеленные на детальное изучение влияния отдельных факторов или событий. Робин Херц и Дирк Лёффен исследовали эффект, который оказывали расширения ЕС на скорость принятия решений на материале, охватывающем период с 1976 г. по 2006 г. [Hertz, Leuffen 2011]. Димитер Тошков детально проанализировал влияние расширения 2004 г. на процесс принятия решений в ЕС [Toshkov 2017]. Йорген Болстадт и Джеймс Кросс оценили, какое влияние на скорость принятия решений оказали Амстердамский, Ниццкий и Лиссабонский договоры [Bolstadt, Cross 2016]. Проведено исследование, показавшее, что сложность документов (*policy complexity*) существенно замедляет процесс принятия решений [Hurka, Naag 2020]. Доказано, что идеологические различия между Комиссией, Советом и Европарламентом замедляют процесс принятия решений [Klüver, Sagatzu 2013]. Отчасти с этим результатом соотносятся выводы о негативном влиянии политической сложности документа (*policy complexity*), которую измеряли, в частности, 1) по числу поправок, внесённых Европейским парламентом, и 2) по уровню, на котором Совет принимал решение

о начале триалога с Европейским парламентом (встреча на уровне послов или министров) [Brandsma, Meijer 2020]. Доказано, что активные консультации со всеми заинтересованными сторонами замедляют законодательный процесс [Chalmers 2014; Rasmussen, Toshkov 2013]. А вот прозрачность законодательного процесса (как минимум в части раскрытия результатов триалогов) не оказывает значимого влияния на скорость законодательного процесса [Brandsma, Meijer 2020].

В целом теоретическая проработка вопроса и накопленный массив эмпирических исследований позволяют утверждать, что анализ выживаемости, в частности метод Кокса, является адекватным инструментом для исследования эффективности законодательного процесса в ЕС и выявления влияющих на него факторов.

Подавляющее большинство отечественных исследований институтов и процесса принятия решений в ЕС носят описательный или теоретический характер. Лишь единичные работы представляют результаты эмпирических исследований: функционирование ЕС в конкретных сферах деятельности [Стрежнева 2011] или кейс-стади, анализирующие процесс принятия отдельных документов [Кавешников 2017; 2021a]. В строгом смысле к количественным исследованиям можно отнести работу Н. Кавешникова [Кавешников 2020], однако и она имеет преимущественно дескриптивный характер.

Методика исследования

Методы оценки выживаемости (*survival analysis*) заключаются в изучении закономерностей появления ожидаемого события у представителей наблюдаемой выборки во времени в зависимости от воздействующих на них факторов. Изначально анализ выживаемости использовался в медицинских исследованиях для прогнозирования летального исхода или иного события, например рецидива заболевания или выздоровления. Обзор различных методик анализа выживаемости в медицинских исследованиях и их особенностей пред-

ставлен в работах П.О. Румянцева [Румянцев и др. 2009].

Модель пропорциональных рисков Кокса (Cox proportional hazards model)² в настоящее время — наиболее используемый и рекомендуемый инструмент анализа данных в медицинских исследованиях. Модель Кокса [Cox 1972] активно используется в политической науке со второй половины 1990-х годов [Box-Steffensmeier, Bradford 2004]. При проведении анализа выживаемости ключевой выбор делается между параметрическими и полупараметрическими моделями (наиболее известная из которых — модель Кокса). Параметрические модели чувствительны к распределению базового уровня риска, а модель Кокса, напротив, можно использовать, даже если интенсивность риска может отличаться при разных значениях фактора. По результатам состоявшейся в первой половине 2000-х годов дискуссии был сделан вывод, что специфика доступных эмпирических данных о законодательном процессе в ЕС и неоднородное распределение вероятности принятия актов делают модель Кокса наиболее релевантной для исследования продолжительности законодательного процесса в интеграционном объединении [Golub 2007: 162; Zorn 2007: 568].

С начала 2010-х годов модель Кокса стала наиболее часто используемым методом при исследовании деятельности институтов ЕС в контексте анализа выживаемости / продолжительности законодательного процесса. Из десяти исследований такого рода в семи использовалась модель Кокса [Hertz, Leuffen 2011; Rasmussen, Toshkov 2013; Klüver, Sagarzazu 2013; Chalmers 2014; Drüner et al. 2018; Hurka, Haag 2020; Brandsma, Meijer 2020]; в двух — различные варианты линейной и логистической регрессии [Rasmussen, Toshkov 2011; Crombez & Hix 2015]; и ещё в одном —

метод прерванных временных рядов [Bolstad, Cross 2016].

В основе модели Кокса лежит метод множественной регрессии. Этот полупараметрический метод предполагает прогнозирование риска наступления события (hazard risk) для рассматриваемого объекта и оценивает влияние независимых переменных на этот риск. В качестве результата модель даёт значение отношения рисков и его доверительный интервал. Отношение рисков (hazard ratio — HR) — это оценка отношения показателей риска в экспериментальной и контрольной группах, рассчитанная для любого момента времени наблюдения.

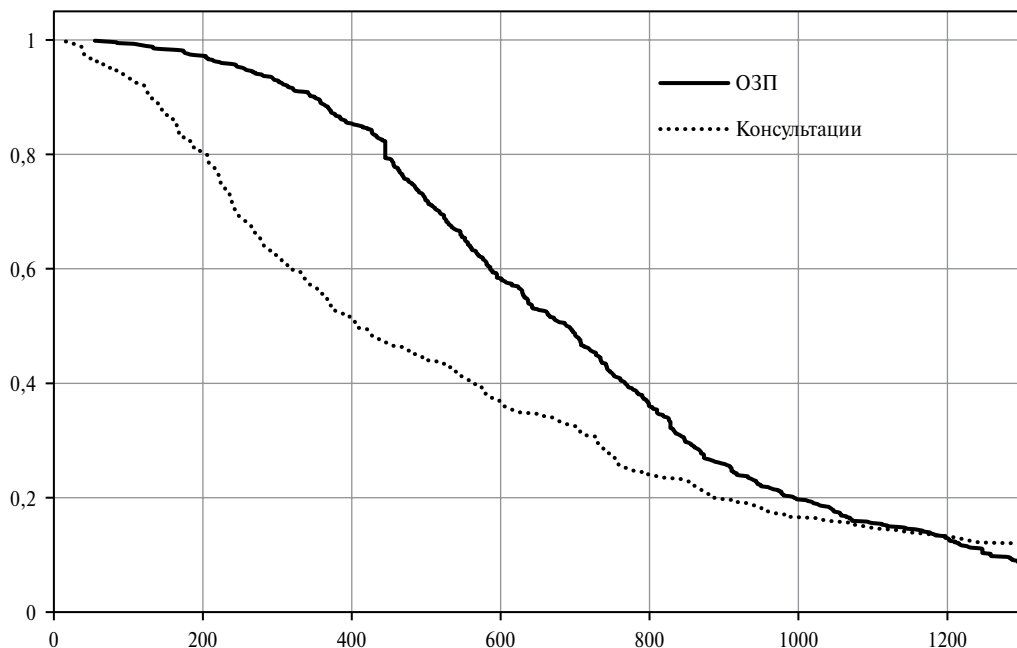
Применительно к исследованию процесса принятия решений в ЕС событие — это принятие законодательного акта. Экспериментальная группа — это массив документов, на процесс принятия которых действуют различные факторы, например документы, принимаемые по обычной законодательной процедуре (ОЗП). Контрольная группа — документы, на которые данный фактор не действует (в нашем примере это документы, принимаемые по иным процедурам). Риск — это вероятность того, что документ, не принятый в день N с момента начала законодательной процедуры, будет принят в день N+1. Соответственно, отношение рисков (HR) показывает, в какой степени отличается вероятность принятия в любой день законодательного процесса документа по ОЗП, в сравнении с документом, принимаемым в соответствии с другими процедурами.

Для лучшего понимания сути анализа выживаемости обратим внимание на рис. 1, где представлена так называемая кривая выживаемости, отражающая продолжительность принятия законодательного акта в зависимости от используемой процедуры³. На горизонтальной оси указа-

² Также называется регрессия Кокса, или пропорциональная модель Кокса.

³ Традиционно график интерпретируется как кривая накопленной выживаемости, то есть вероятности, что принятие акта не произойдет в течение периода наблюдения. Однако, учитывая специфику нашей базы данных (все наблюдения выровнены по началу законодательного процесса, все законодательные процессы закончились принятием акта), мы вправе интерпретировать график в терминах продолжительности принятия акта.

Рисунок 1
Продолжительность принятия законодательного акта (дней), в зависимости от процедуры



Период: 01.01.1990–31.12.2019

Выборка: N = 1124; ОЗП – 746 актов, процедура консультации – 378 актов.

Источник: составлено авторами.

но количество дней, прошедших с момента обнародования Комиссией законодательного предложения. На вертикальной — доля законодательных процедур, продолжающихся на соответствующий момент времени (рис. 1). К примеру, на 200-й день продолжались 97% законодательных процедур по ОЗП, то есть за первые 200 дней были приняты лишь 3% инициированных законопроектов. К этому моменту продолжались лишь 80% процедур по процедуре консультации, то есть за первые 200 дней были приняты 20% инициированных законопроектов. На кривой выживаемости видно, что в первые год-полтора число актов, принимаемых по ОЗП, невелико; основная масса таких актов начинает приниматься после 400–450 дней с момента начала процедуры. Между тем по процедуре консультации значительное число актов принимается в самом начале законодательного про-

цесса. Различие между процедурами по доле принятых актов становится максимальным (33–34 процентных пункта) примерно через 300 дней; оно сокращается до пренебрежимо малого примерно через 900 дней после начала законодательного процесса.

Однако дескриптивный анализ на основе кривой выживаемости позволяет дать лишь качественную оценку и оставляет простор для субъективных суждений при интерпретации. К тому же он не позволяет оценить влияние совокупности факторов; а ведь на скорость принятия актов влияет не только используемая процедура, но и иные факторы, например правила голосования в Совете министров, количество государств-членов и др. Результаты расчётов по модели Кокса позволяют количественно оценить влияние исследуемого фактора и роль всей их совокупности, вли-

яющей на процесс принятия решения, а также идентифицировать влияние каждого из них.

Для примера обратимся к табл. 1, где представлены результаты расчёта однофакторных моделей. Разберём подробнее результат расчётов на примере фактора «процедура». Для обычной законодательной процедуры отношение рисков (HR) составляет 0,80. Значение больше 1,0 означает, что фактор ускоряет принятие решений. Отношение рисков 1,25 для процедуры консультации означает, что эта процедура увеличивает скорость принятия документов. Поскольку в нашей базе данных представлены лишь документы, принятые по одной из этих двух процедур, количественные результаты получились симметричными. Отношение рисков менее 0,8 или более 1,2 свидетельствует о заметном влиянии фактора на скорость принятия решений; значение в пределах $0,8 < HR < 1,2$ означает, что соответствующий фактор не оказывает заметного однозначного влияния на скорость принятия решений. В отдельных случаях во внимание принимались существенно менее значимые коэффициенты отношения рисков, например 0,835 и 1,076 [Klüver 2013: 401–402].

Модель Кокса построена на предположении, что каждый день число непринятых законопроектов монотонно убывает (proportionality assumption), что не соответствует реальности, но необходимо для проведения моделирования. Стандартная ошибка (SE) характеризует погрешность, возникающую по этой причине.

Показатель статистической значимости (p) характеризует достоверность проведённых расчётов и, соответственно, достоверность выявленной взаимосвязи. Для относительно небольшой выборки, каковой является наша ($N = 1124$), считается, что $p < 0,005$ — это отличная значимость, $p < 0,01$ — хорошая значимость, $p < 0,05$ — приемлемая значимость. Во всех известных нам работах о принятии решений в Евро-

союзе $p < 0,05$ считается достаточной для того, чтобы делать содержательные выводы [Hertz, Leuffen 2011; Rasmussen, Toshkov 2011; Drüner et al. 2018; Bolstad, Cross 2016]. Изредка авторы принимают во внимание результаты расчётов даже при $p < 0,1$ [Hurka, Naag 2020]. В данной работе авторы принимают во внимание результаты при $p < 0,05$.

Приведённые в табл. 1 результаты расчётов подтверждают качественное суждение, сделанное на основе рис. 1: показатель отношения рисков (HR) позволяет количественно оценить влияние исследуемого фактора (процедура) на скорость принятия решений.

Завершая краткий обзор модели Кокса, обратим внимание на нюансы интерпретации. Отношение рисков $HR = 1,25$ для процедуры консультации не означает, что процесс принятия решений по ней идёт на 25% быстрее, чем по процедуре ОЗП. Это значение HR означает, что документ, не принятый в день N , имеет на 25% больше шансов быть принятым в день $N+1$. В более широком смысле HR более 1,0 означает, что входящий в эту группу документ имеет шансы быть принятым раньше, чем документ, не входящий в эту группу. Вероятность того, что событие (принятие документа) наступит раньше, может быть рассчитана из показателя HR по формуле $p = HR / (1 + HR)$. Таким образом, $HR = 1,25$ соответствует 55%-ному шансу более раннего принятия документа по процедуре консультации, чем по процедуре ОЗП⁴.

По сравнению с иными методами оценки выживаемости модель Кокса предоставляет возможность провести более точный и всесторонний анализ, помогает включить в исследование большой набор факторов, положительно влияющих на наступление события, и оценить степень влияния этих факторов по отдельности. В этой связи для исследования процесса принятия решений в ЕС мы решили использовать эту модель.

⁴ Распространённая ошибка — интерпретировать вероятность (p) так, будто срок принятия такого документа будет на 55% короче.

Рабочие гипотезы

Наше исследование посвящено законодательному процессу в ЕС, который представляет собой комплекс процедур принятия вторичного законодательства: базовые регламенты, директивы, решения (эмпирические данные нашего исследования — директивы). Законодательные акты принимаются Советом министров (далее — Совет) и Европейским парламентом (ЕП) в рамках обычной законодательной процедуры, специальных законодательных процедур, а в ограниченных случаях — Советом без участия ЕП (настоящее исследование построено на эмпирических данных о ходе двух процедур: консультации и обычная законодательная процедура). Комиссия является третьим участником законодательного процесса (но не законодателем), она обладает исключительной законодательной инициативой (выносит законопроекты на рассмотрение Совета и ЕП).

Как было указано выше, институционализм рационального выбора постулирует, что политические решения являются результатом предпочтений политических игроков и институтов (формальных и неформальных правил принятия решений) [Hinich, Munger 1997: 17]. В данном исследовании авторы не рассматривают предпочтения политических субъектов, поскольку задача исследования состоит в выявлении того, какое влияние на процесс принятия решений оказывают существующие в ЕС институты. В число рассмотренных институциональных параметров вошли тип законодательной процедуры; порядок голосования в Совете министров; число государств—членов ЕС; общая нормативная база, определяемая основополагающими договорами и их реформами. Кроме того, авторами исследовано, какое влияние на процесс принятия решений оказывают такие параметры принимаемых документов, как

их новизна, срочность и сложность. Далее указанные институциональные параметры именуются факторами, влияющими на процесс принятия решений.

В рамках исследования авторы проверяют несколько гипотез о влиянии различных факторов на скорость принятия решений в ЕС. Некоторые из них уже проверялись на иных массивах данных или более коротких временных периодах (например, о влиянии различных процедур принятия решений). Детальный обзор результатов предыдущих работ проведён ниже, в ходе разбора гипотез исследования. В этой части новизна исследования заключается в проверке полученных другими исследователями результатов на массиве документов, принятых за 30-летний период (с 1990 по 2019 год); собранная база документов включает 1124 директивы вторичного законодательства ЕС. Некоторые из гипотез, в особенности о влиянии расширений ЕС, также ранее были предметом изучения, но результаты различных исследований противоречат друг другу (подробнее см. ниже). В этом случае новизна работы заключается в попытке объяснить причины различий в результатах предыдущих исследований и обосновать непротиворечивое объяснение характера влияния соответствующих факторов. Часть гипотез (например, о влиянии такого фактора, как срочность документа) выдвигаются впервые, их эмпирическая проверка имеет очевидную новизну.

Гипотезы 1–2 нацелены на дополнительную проверку устоявшихся концептуальных взглядов на влияние процедур принятия решений на скорость законодательного процесса.

Гипотеза 1. Использование обычной законодательной процедуры (ОЗП) замедляет принятие документа по сравнению с использованием процедуры консультации⁵.

⁵ Общее описание обычной законодательной процедуры и особенностей её функционирования см. в следующих работах: [Brandsma 2015; Rasmussen 2012; Roederer-Rynning 2019; Кавешников 2021b]. Процедура консультации в основных чертах сформировалась в 1970-х — 1980-х годах и по причине своей простоты сегодня практически не привлекает внимания исследователей. Изложение её сути можно найти в учебниках, например, [Lenaerts, Nuffel 2005: 586–590].

Такое мнение является практически общепринятым. На концептуальном уровне это объясняют необходимостью обеспечить одобрение документа со стороны обоих законодателей (Совета министров и Европарламента) и сложностью правил ОЗП, в частности наличием трёх чтений. Существующие эмпирические исследования на иных массивах данных подтверждают эту закономерность [Golub 1999, 2007; Golub, Steunenberg 2007; Hertz, Leuffen 2011; Klüver, Sagarzazu 2013; König 2007; Schulz, König 2000; Rasmussen, Toshkov 2011].

Вместе с тем есть и альтернативные мнения. К примеру, Д. Дрюнер с соавторами [Drüner et al. 2018] в своей модели обосновали, что размер выигрывающей (*winset*) коалиции (в Совете министров с учётом позиций ЕС и Комиссии) является ключевым фактором, определяющим скорость принятия решений. В ходе исследования они рассматривали тип законодательной процедуры как один из вспомогательных параметров и в итоге пришли к выводу, что не существует значимых различий между ОЗП и консультациями.

Гипотеза 2. Использование голосования квалифицированным большинством (ГКБ) в Совете министров ускоряет принятие документа по сравнению с правилом единогласия. Существует устоявшееся мнение о том, что в Совете министров укоренилась консенсусная культура, в рамках которой большинство в Совете, даже имея возможность принять решение голосованием, стремится обеспечить поддержку решения со стороны имеющих иные мнения государств-членов [Hayes-Renshaw, Wallace 2006; Heisenberg 2005]. Вместе с тем документально не зафиксировано, чтобы кто-либо на этом основании высказывал сомнения относительно более высокой скорости законодательного процесса при ГКБ. Существующие эмпирические исследования на иных массивах данных и предыдущих периодах подтверждают эту закономерность [Golub 2007; Golub, Steunenberg 2007; Hertz, Leuffen 2011; König 2007; Schulz, König 2000].

Гипотезы 3–5 нацелены на выяснение частных зависимостей между характеристиками акта и скоростью процесса принятия решений.

Гипотеза 3. Принятие новых документов требует большего времени, нежели принятие поправок в действующие законодательные акты. Это предположение звучит логично, поскольку принятие нового документа требует комплексных компромиссов. Кроме того, это зачастую требует принципиального решения об ограничении государственного суверенитета за счёт создания на уровне ЕС норм, регулирующих вопрос, в отношении которого ранее государства-члены обладали абсолютной свободой. Существующие эмпирические исследования на иных периодах и выборках документов подтверждают эту взаимосвязь [Rasmussen, Toshkov 2011, 2013; Drüner et al. 2018; Hurka, Haag 2020].

Гипотеза 4. Принятие бессрочных документов требует большего времени, нежели принятие срочных документов. Логично предположить, что временное регулирование текущих вопросов требует меньше усилий для согласования позиций, нежели формирование долгосрочных правил.

Гипотеза 5. Принятие более сложных документов требует большего времени, нежели принятие менее сложных документов.

Стефен Хурка и Максимилиан Хааг детально исследовали влияние сложности документов (*policy complexity*) и пришли к выводу, что оно существенно замедляет принятие документов. Для оценки сложности документа они использовали комплексный набор параметров, который включал структурную и лингвистическую сложности, а также сложность взаимосвязей) [Hurka, Haag 2020]. Между тем Анн Рамусен и Димитер Тошков, используя число пунктов в преамбуле в качестве параметра, описывающего сложность документа, не выявили значимого влияния сложности документов на скорость принятия решений [Rasmussen, Toshkov 2011]. В данном исследовании для оценки сложности используется более простой для обработки параметр — размер документа

(число страниц), что позволяет проанализировать большой массив документов⁶. В связи с отличиями в операционализации, имеющиеся результаты обоих исследований не могут предопределить итоги нашего исследования.

Гипотезы 6 и 7 касаются влияния на скорость законодательного процесса базовых институциональных параметров ЕС: увеличение числа государств-членов и реформы правил и сферы применения законодательных процедур (прежде всего в результате реформ основополагающих договоров). По этим вопросам был проведен ряд эмпирических исследований, но полученные результаты имеют неоднозначный характер (см. ниже).

Гипотеза 6. Увеличение числа государств-членов ЕС замедляет принятие документа. На первый взгляд, это предположение выглядит очевидным, но на результат и скорость законодательного процесса влияет не столько само число государств-членов, сколько уровень гетерогенности их предпочтений. Если предпочтения новых государств-членов находятся в пределах диапазона предпочтений старых государств-членов, это может и не оказать значимого влияния на скорость принятия решений (хотя суть принимаемых решений изменится в соответствии с изменением распределения предпочтений в пределах имеющегося диапазона). Таким образом, с концептуальной точки зрения увеличение числа государств-членов само по себе может и не повлиять на скорость принятия решений. Это оставляет открытым вопрос об эффекте имевших место расширений Европейского Союза.

Ряд эмпирических исследований показал, что увеличение состава интеграционного объединения до ЕС-9, ЕС-10, ЕС-12 и даже ЕС-15 ускорило процесс принятия решений [Golub 2007; Golub, Steunenberg

2007]. Впрочем, эти исследования были проведены на массиве данных за 1968–1998 годы; можно предположить, что ускорение оказалось заметно лишь на фоне медленного процесса принятия решений в 1968–1972 (до расширения 1973 года), отчасти связанного с поведением Франции при Шарле де Голле. Более поздние работы также не дают однозначного ответа. Робин Херц и Дирк Лёффен утверждают, что расширения ЕС-10, ЕС-12 и особенно ЕС-15 и ЕС-25 замедлили процесс принятия решений [Hertz, Leuffen 2011]. А Димитер Тошков детально исследовал результат расширения 2004 г. и не нашел «доказательств сильного и системного эффекта». Чрезвычайно осторожно формулируя свои выводы, он тем не менее констатирует: «Мы можем быть уверены, что расширение не оказало существенного негативного эффекта» на процесс принятия решений [Toshkov 2017: 189]. К выводу, что число государств-членов не влияет на скорость принятия решений, также пришли Клювер и Сагарзасу [Klüver, Sagarzazu 2013].

Учитывая противоречивость результатов предыдущих исследований, авторы данной статьи отталкиваются от гипотезы, что увеличение числа государств-членов замедляет законодательный процесс. При этом мы предполагаем, что чем больше масштаб каждого конкретного расширения, тем больше его влияние. Таким образом, расширение с 12 до 15 государств (увеличение числа членов на 25%) и особенно с 15 до 25 государств (увеличение на 67%) теоретически должно существенно замедлить принятие решений, а расширения с 25 до 27 и с 27 до 28 вряд ли оказали заметное влияние.

Гипотеза 7 касается влияния, которое реформы основополагающих договоров оказывают на процесс принятия решений. С концептуальной точки зрения реформы

⁶ Это самый простой из существующих подходов, уже использовавшийся в ряде работ, напр. [Golub 2006]. Другие исследователи использовали такие параметры, как число слов [Kousser 2006; Brandsma, Meijer 2020], статей законопроекта [Brandsma, Meijer 2020] или пунктов в преамбуле [Kaeding 2006; Toshkov 2008; Steunenberg, Rhinard 2010; Rasmussen, Toshkov 2011]. Понимая все недостатки выбранного нами параметра, мы всё же полагаем, что число страниц может достоверно отражать сложность документа.

договоров могут повлиять на законодательный процесс тремя способами.

Во-первых, они меняют сферу использования процедур, как правило, расширяя использование более коммунитаризованных процедур. Потенциально это может замедлить процесс принятия решений за счёт усиления роли Европейского парламента (см. Гипотезу 1). С другой стороны, расширение сферы использования ГKB вместо единогласия должно способствовать ускорению принятия решений (см. Гипотезу 2). Имеющиеся исследования дают неоднозначный ответ на вопрос, влияние какого из факторов сильнее: ускорение принятия решений за счёт перехода на ГKB [König 2007] или замедление за счёт подключения ЕП [Hertz, Leuffen 2011]. Всё же с учётом Гипотезы 1, мы полагаем, что *само по себе расширение сферы использования ОЗП в целом замедляет законодательный процесс*.

Во-вторых, реформы договоров меняют сами процедуры принятия решения. Это касается прежде всего ОЗП, так как процедура консультации не претерпела каких-либо изменений за рассматриваемый период. Поскольку одной из целей реформ договоров всегда было повышение эффективности процесса принятия решений в целом и ОЗП в частности, можно полагать, что *реформы договоров ведут к ускорению ОЗП*.

В-третьих, реформы договоров меняли правила определения квалифицированного большинства в Совете министров.

При формулировании гипотезы каждый из договоров следует оценивать самостоятельно. Маастрихтский договор (МД) создал процедуру совместного принятия решения (которую мы в рамках этой статьи называем современным названием ОЗП). Подключение ЕП должно замедлить законодательный процесс, введение ГKB как неотъемлемой части обычной законодательной процедуры – ускорить его. Также МД ввёл правило квалифицированного

большинства в ряде сфер, где решение принимается на основе процедуры консультации. С учётом последнего мы предполагаем, что *МД ускорил процесс принятия решений*.

Амстердамский договор (АД) расширил сферу применения ОЗП. Помимо этого, была модифицирована третья стадия обычной законодательной процедуры: если согласительный комитет не может выработать компромиссный вариант, то документ считается непринятым. Новая конфигурация ОЗП подталкивает Совет министров и ЕП к конструктивному взаимодействию [Кавешников 2021b]. Мы предполагаем, что в целом *Амстердамский договор ускорил процесс принятия решений*.

Ниццкий договор (НД) существенно усложнил правила расчёта квалифицированного большинства в Совете, введя принцип двойного большинства. Поэтому мы предполагаем, что в целом *Ниццкий договор замедлил процесс принятия решений*.

Лиссабонский договор (ЛД) существенно расширил сферу применения обычной законодательной процедуры. ЛД также упростил предусмотренное в Ницком договоре правило расчёта двойного большинства при определении квалифицированного большинства. При этом в полной мере упрощённые правила стали применяться лишь после длительного переходного периода с 1 ноября 2014 года. Подразумевая, что реформа правил ГKB имеет большее значение, мы предполагаем, что *Лиссабонский договор в целом ускорил процесс принятия решений*.

Помимо реформ основополагающих договоров, мы включили в число анализируемых событий принятие в 2007 г. Межинституционального соглашения (МИС), зафиксировавшего сложившийся ранее порядок проведения триалогов⁷. Триалог – это организация неформальных встреч ключевых представителей Совета министров, ЕП и Европейской комиссии для обсуждения законопроекта.

⁷ Joint Declaration on Practical Arrangements for the Codecision Procedure. 13 June 2007, Official Journal, C. 145.

Подобная практика стала развиваться во второй половине 1990-х годов. Изначально триалог проводился в третьем чтении и основывался на обсуждении позиций Совета и Европейского парламента, которые оба института ранее выработали и зафиксировали в виде поправок ЕП и Общей позиции Совета. Постепенно представители обоих институтов стали всё чаще встречаться на стадии первого чтения до формальной фиксации собственных позиций (подробнее см.: [Кавешников 2021b]). Возможность обмена мнениями между представителями обоих институтов на ранних стадиях обсуждения законопроекта обеспечивает эффективность ОЗП и ускоряет её. При этом речь не идёт об одной встрече; в среднем в ходе первого чтения законопроекта проходит три заседания триалога, а по наиболее спорным и политически значимым число заседаний может достигать десяти [Brandsma 2015]. С учётом вышеизложенного мы полагаем, что *Межинституциональное соглашение 2007 г. существенно ускорило процесс принятия решений*.

С учётом сформулированных выше соображений мы сформулировали Гипотезу 7 следующим образом: *Маастрихтский, Амстердамский и Лиссабонский договоры, а также Межинституциональное соглашение 2007 г. ускорили процесс принятия решений, а Ниццкий договор — замедлил*.

Описание базы данных

Базу эмпирических данных исследования составили директивы вторичного права ЕС, принятые в 1990–2019 годах. Для сбора информации использовались данные официального портала законодательства EUR-Lex (www.eur-lex.europa.eu).

После вступления в силу Лиссабонского договора становится проще отличить вторичное (законы) и третичное (подзаконные акты) право. Акты третичного права в своём названии содержат термины «делегированный» или «имплементационный». Тем не менее ранее такого разделения не существовало. 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.

Директивы были выбраны как законодательный акт в полном смысле этого слова. Решения не создают нормы права общего действия, а многие регламенты вторичного права призваны регулировать технические вопросы, например, в области сельскохозяйственной или торговой политики [Nix 2005: 76]. Известно немало примеров, когда при проведении количественных исследований использовался массив данных, состоящий только из директив [Drüner et al 2018; Hosli, Thomson 2006]. Даже в ряде исследований, использовавших массив данных из всего корпуса вторичного законодательства, анализ процесса принятия директив часто проводился отдельно, например исследования Р. Хертца, Д. Лейффена и Д. Тошкова [Hertz, Leuffen 2011; Toshkov 2017].

Из собранной базы данных были исключены директивы, связанные с объединением Германии и вступлением новых членов. Такие документы Совет министров принимает за очень короткий срок. Эти документы лишь фиксируют договоренности, достигнутые ранее в ходе переговоров о вступлении новых стран.

Кроме того, для целей настоящего исследования не учитывались следующие две группы документов.

1. Акты, принятые по процедуре сотрудничества в 1990–1999 годах. Поскольку в течение 20 лет эта процедура не используется, авторы статьи для упрощения дизайна исследования посчитали возможным исключить эти акты из анализа.

2. Акты, принятые Советом министров самостоятельно, без участия ЕП. Незначительное количество таких актов не позволяет провести заслуживающий доверия количественный анализ.

Итоговая база эмпирических данных для исследования включает 1124 директивы,

принятые в период 1990–2019 годов. Из них 746 директив были приняты по обычной законодательной процедуре, 218 – по процедуре консультации при ГKB в Совете, 160 – по процедуре консультации при единогласии в Совете.

При подготовке базы данных к исследованию кодировались следующие параметры.

1. Процедура принятия акта: консультация при единогласии в Совете; консультация при квалифицированном большинстве в Совете; обычная законодательная процедура, которая подразумевает применение правила квалифицированного большинства в Совете.

2. Новизна акта: новый акт или поправки в действующий акт.

3. Тип акта: срочный или бессрочный. Для срочных документов в самом акте определяется срок его действия (в практике директив ЕС обычно два-три года). Бессрочные документы не имеют ограничения по сроку действия, для их отмены требуется принятие нового акта.

4. Сложность акта. Для оценки сложности акта использован параметр длины акта (число страниц). С учётом частотного анализа все документы были разделены на три группы: несложные (1–9 страниц), средние (10–24 страницы) и сложные (25 и более страниц).

5. Состав интеграционного объединения на момент принятия акта: ЕС-12, ЕС-15, ЕС-25, ЕС-27, ЕС-28.

6. Правовая база на момент принятия акта: до Маастрихтского договора, Маастрихтский договор (МД), Амстердамский договор (АД), Нишский договор (НД), Межинституциональное соглашение от 13.06.2007 г. (МИС), Лиссабонский договор (ЛД).

Параметры 5 и 6 являются изменяющимися во времени переменными (*time-varying covariate*) и кодировались с учётом даты соответствующих расширений ЕС и даты вступления в силу (а не подписания) соответствующих документов.

7. Продолжительность законодательного процесса кодировалась как количество дней с обнародования законодательного предложения Комиссии до принятия директивы.

Результаты математического моделирования

Общие закономерности

На первом этапе исследования был проведён однофакторный анализ, то есть влияние каждого из факторов на скорость принятия решений оценивалось по отдельности. Результаты расчётов представлены в табл. 1. Как было рассмотрено выше, результаты однофакторного анализа на материале 1990–2019 годов подтверждают следующую закономерность: использование ОЗП замедляет принятие актов по сравнению с процедурой консультации (Гипотеза 1). Результаты расчётов также подтверждают Гипотезу 3: новые акты принимаются медленнее, чем поправки к действующим документам.

Однофакторный анализ также подтверждает Гипотезу 5: скорость принятия актов зависит от сложности документа. Более сложные акты принимаются медленнее, менее сложные – быстрее, акты средней сложности – со средней скоростью. На первый взгляд показатель значимости $p=0,15$ означает, что для средних по сложности актов влияние фактора сложности является незначимым. Однако отметим отличие скорости их принятия от скорости принятия сложных и несложных актов. Нельзя утверждать, что подавляющее большинство средних по сложности актов будет принято со средней скоростью, то есть быстрее, чем сложные акты, и медленнее, чем несложные. В этом случае показатель p был бы существенно меньше, соответственно, значимость фактора выше. В реальности некоторая часть средних актов принимается быстро, некоторая часть – медленно, а некоторая – со средней скоростью, что видно на рис. 2. Таким образом, для средних по размеру актов характерны такие же тенденции, как и для всей выборки. Средние акты являются средними не только по сложности, но и по скорости принятия (то есть скорость их принятия в целом соответствует скорости принятия типичных для всей выборки актов). Этим они отличаются и от сложных, и от несложных актов. С учётом этой интерпретации мы можем полагать, что влияние этого фактора имеет

Таблица 1
Факторы, влияющие на скорость принятия решения (однофакторные модели)

Факторы	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
Процедура			
ОЗП	0,80	0,06	<0,005
консультация	1,25	0,06	<0,005
Новизна акта			
поправки	1,67	0,07	<0,005
новый акт	0,60	0,07	<0,005
Тип акта			
бессрочный	0,81	0,14	0,12
срочный	1,23	0,14	0,12
Сложность акта			
длина. Кор	1,35	0,06	<0,005
длина. Ср	0,91	0,07	0,15
длина. Дл	0,72	0,08	<0,005
Состав ЕС			
состав ЕС-12	1,37	0,09	0,2
состав ЕС-15	0,77	0,07	<0,005
состав ЕС-25	0,97	0,11	0,80
состав ЕС-27	1,27	0,07	<0,005
состав ЕС-28	1,00	0,08	0,99
Правовая база			
дог. до МД	1,21	0,09	0,09
дог. МД	0,85	0,08	0,05
дог. АД	0,85	0,08	0,05
дог. НД	0,98	0,08	0,82
дог. МИС	1,18	0,06	0,01
дог. ЛД	1,06	0,07	0,40

Период: 01.01.1990 – 31.12.2019.

Выборка: N=1124; акты, принятые по ОЗП и процедуре консультации.

Источник: составлено авторами.

место, несмотря на недостаточное значение показателя статистической значимости *p*.

Расчёты не выявили зависимости скорости принятия актов от типа актов (срочный / бессрочный), поскольку значимость результатов расчётов не соответствует требованиям ($p=0,12$). Таким образом, Гипотеза 4 не нашла подтверждения.

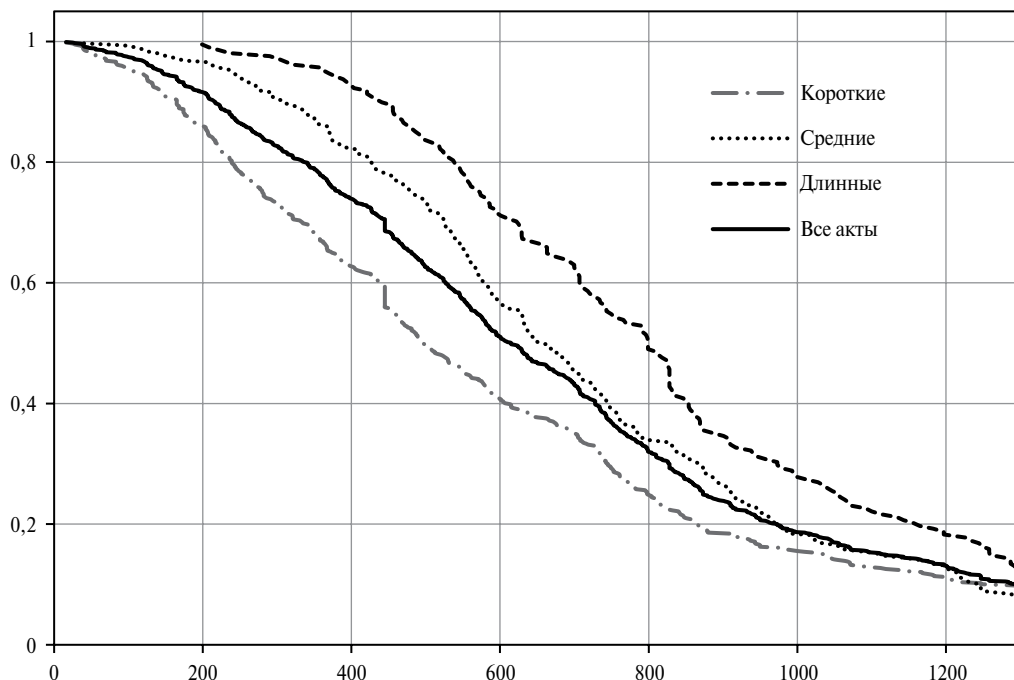
Однофакторный анализ дал неоднозначные результаты влияния состава ЕС на скорость принятия решений. Расширение

1995 года (с ЕС-12 до ЕС-15) существенно замедлило процесс принятия решений. Между тем расширение 2004 года (с ЕС-15 до ЕС-25) не оказало влияния на процесс принятия решений⁸. Вступление в 2007 г. Болгарии и Румынии совпало с ускорением законодательного процесса (далее будет показано, что это случайное совпадение, ускорение вызвано иными факторами). Детальный анализ таких результатов проведён в следующем подразделе.

⁸ Впрочем, это соответствует противоречивым результатам предыдущих эмпирических исследований.

Рисунок 2

Продолжительность принятия законодательного акта (дней) в зависимости от сложности (длины) акта



Период: 01.01.1990 – 31.12.2019

Выборка: N = 1124; короткие – 597 актов, средние – 319 актов, длинные – 208 актов.

Источник: составлено авторами.

Наконец, однофакторный анализ позволяет сделать предварительные выводы о влиянии на скорость принятия решений изменения нормативной базы. На первый взгляд Маастрихтский и Амстердамский договоры замедлили процесс принятия решений. Впрочем, показатель значимости $p=0,05$ находится на грани приемлемого, что говорит о необходимости дополнительных исследований. Гипотеза о том, что МИС заметно ускорило принятие решений, подтверждается. Более детальный анализ влияния изменений нормативной базы представлен в следующем подразделе.

Дополнительно в рамках однофакторного анализа была проверена Гипотеза 2 о том, что правило единогласия в Совете министров замедляет процесс, а правило квалифицированного большинства – ускоряет. Специфика собранной базы данных ограни-

чила возможности проведения такого исследования: большинство закодированных директив за рассмотренный период были приняты по ОЗП (746 актов), которая подразумевает ГKB при активном участии ЕП. Чтобы корректно оценить влияние процедуры в Совете, мы провели отдельный расчёт только на массиве директив, принятых по процедуре консультации: всего 378 актов, в том числе 160 актов по процедуре единогласия, 218 актов – по процедуре ГKB.

Расчёты на основе эмпирического материала за 30-летний период не выявили зависимости скорости принятия акта от процедуры голосования в Совете (табл. 2). Мы обратили внимание, что известные нам эмпирические исследования, подтверждающие, что ГKB ускоряет принятие решений, были проведены на материале весьма давних периодов: 1965–1999 годов [König

Таблица 2

Факторы, влияющие на скорость принятия решения: единогласие и ГКБ (многофакторные модели)

Период	Состав ЕС	Выборка, число актов (N)	Факторы	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
Период 1: 01.01.1990–31.12.2019	ЕС-12 – ЕС-28	378	ГКБ	0,88	0,11	0,26
			единогласие	1,14	0,11	0,26
Период 2: 01.01.1990–31.12.1994	ЕС-12	146	ГКБ	1,72	0,20	0,01
			единогласие	0,59	0,20	0,01
Период 3: 01.01.1995–30.04.2004	ЕС-15	134	ГКБ	0,70	0,19	0,07
			единогласие	1,41	0,19	0,07
Период 4: 01.05.2004–31.12.2019	ЕС-25 – ЕС-28	98	ГКБ	0,78	0,28	0,39
			единогласие	1,27	0,28	0,39

Период: 01.01.1990 – 31.12.2019.

Выборка: акты, принятые по процедуре консультации.

Каждый период рассчитывался отдельно по многофакторной модели, включающей контрольные параметры: новизна акта, сложность акта, состав ЕС, правовая база.

Источник: составлено авторами.

2007], 1968–1998 годов [Golub, Steunenberg 2007], 1976–2006 годов [Hertz, Leuffen 2011]. Кроме того, Джонатан Голуб и Бернард Стёненберг отмечают, что использование ГКБ существенно ускорило принятие решений до Единого европейского акта (ЕЕА), влияние этого фактора было меньше в период от ЕЕА до Маастрихтского договора и было весьма небольшим после Маастрихтского договора и вплоть до 1998 г. [Golub, Steunenberg 2007].

Это дало основание предположить наличие долгосрочной тенденции, снижающей роль ГКБ как фактора, ускоряющего принятие решений; возможно, сохранение этой тенденции в 2000-х – 2010-х годах привело к качественному изменению. Для проверки мы провели дополнительный анализ по более коротким периодам. Поскольку речь идёт о принятии решений в Совете, основанием для разграничения периодов стало число государств-членов. Как видно из табл. 2, в 1990–1994 годах (ЕС-12) использование ГКБ существенно ускоряло процесс

принятия решений, что подтверждает выводы ранее приведённых авторов. Между тем в составе ЕС-15 (с начала 1995 г. по 30 апреля 2004) и в составе ЕС-25/28 достоверной зависимости между процедурой голосования и скоростью принятия не выявлено.

Мы можем сделать однозначный вывод, что начиная со второй половины 1990-х годов в рамках процедуры консультации порядок голосования в Совете (единогласие или ГКБ) не оказывал влияния на скорость законодательного процесса. Полученные результаты меняют наше представление о функционировании Совета: они подтверждают, что описанный многими экспертами консенсусный характер принятия решений в Совете получил такое развитие, что свёл на нет влияние формальных процедур голосования, как минимум, на скорость принятия решений. Можно обоснованно предположить, что влияние формальных процедур на итоговое содержание решений также нивелировалось или существенно уменьшилось⁹.

⁹ Этот вывод достоверен лишь в отношении тех сфер деятельности, в которых ЕС принимает законодательство *stricto sensu* (директивы). Этот вывод не следует распространять на некоторые специфические сферы деятельности ЕС, в особенности ОВПБ и политики, реализуемые на основе метода координации, такие как экономическая политика, политика занятости и координация бюджетной политики государств-членов.

Влияние изменений нормативной базы и увеличения состава ЕС

Ранее мы обратили внимание на неоднозначные результаты однофакторного анализа в отношении того, как состав ЕС влияет на скорость принятия решений. На первый взгляд расширение 1995 г. существенно замедлило процесс принятия решений, расширение 2004 г. не оказало никакого влияния, вступление Болгарии и Румынии в 2007 г. существенно ускорило законодательный процесс (см. табл. 1).

В данном случае однофакторный анализ не может дать адекватных результатов, поскольку одновременно имели место два процесса: расширение и изменение нормативной базы (реформы договоров). Более того, двухфакторный анализ тоже не может дать адекватный результат, поскольку оба параметра являются изменяющимися во времени переменными, а промежутки между событиями в некоторых случаях составляют два-три года или даже менее. Поскольку продолжительность законодательного процесса в среднем составляет полтора-два года, двухфакторный анализ не может однозначно разделить влияние, которое оказало на скорость принятия акта каждое из двух предшествовавших событий (расширение или изменение нормативной базы). К примеру, на скорость принятия документа, принятого 1 февраля 2005 года, влияет одновременно фактор Ниццкого договора, который вступил в силу 1 февраля 2003 г., и фактор расширения 1 мая 2004 г.

Для того чтобы разделить влияние этих двух факторов, мы использовали логику анализа прерванных временных рядов (*interrupted time series analysis*) [Morgan, Winship 2007]. Мы провели серию расчётов по периодам, в пределах которых один параметр менялся, а другой оставался неизменным в течение всего периода времени (прерванный временной ряд). Таким образом, все возможные изменения скорости законодательного процесса до и после

рассматриваемого события (расширение или вступление в силу нового договора/МИС) можно трактовать как влияние этого события. Результаты расчётов представлены в табл. 3.1 и 3.2. К примеру, для оценки влияния Амстердамского договора (см. табл. 3.1) был выбран период с 01.01.1995 (расширение до ЕС-15) до 31.01.2003 (вступление в силу Ниццкого договора). На протяжении всего этого периода состав ЕС был стабилен (ЕС-15), а момент вступления в силу Амстердамского договора (01.05.1999) разделяет период на две части. Исходя из этого, мы можем количественно оценить чистое (проконтролированное) влияние Амстердамского договора на скорость принятия решений.

Метод имеет своё ограничение. Использование данных за слишком короткие периоды вынуждает использовать выборки малого размера, что снижает статистическую значимость полученных при моделировании результатов, а иногда не позволяет провести расчёты (расчёты по модели Кокса не сводятся к единым коэффициентам).

Расчёты по прерванным временным рядам были проведены отдельно для актов, принятых по ОЗП, по процедуре консультации и для всей совокупности актов. Значимые результаты — имеющие значимое значение отношения рисков (HR) и показатель значимости (p) — получены лишь для актов, принятых по процедуре ОЗП. Отчасти это может быть связано с тем, что анализируемые периоды во многих случаях довольно невелики и число актов, принятых по процедуре консультации в течение такого короткого периода, также невелико. С содержательной точки зрения это может быть связано с тем, что изменение нормативной базы меняло лишь правила ОЗП, но никак не изменяло процедуру консультации¹⁰. В связи с этим в табл. 3.1 и 3.2 представлены лишь результаты расчетов по актам, принятым по ОЗП.

¹⁰ Следует отметить, что реформы договоров меняли сферу использования процедуры консультации и поэтому косвенно могли повлиять на скорость принятия актов по этой процедуре. Однако расчёты не выявили этого влияния.

Таблица 3.1

Влияние изменений нормативной базы на скорость принятия решения по ОЗП при стабильном составе ЕС
(однофакторные модели)

Событие (изменение нормативной базы)	Дата	Стабильный фактор (состав ЕС)	Период анализа	Выборка, число актов (N)	Фактор	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
МД ¹	01.03.1993	ЕС-12	01.11.1990 – 31.12.1994	21	дог. МД			
АД	01.05.1999	ЕС-15	01.01.1995 – 31.01.2003	217	дог. АД	1,51	0,14	<0,005
НД	01.02.2003	ЕС-15	01.05.1999 – 31.04.2004	203	дог. НД ⁴			
МИС	13.06.2007	ЕС-27 ²	01.01.2007 – 30.11.2009	150	дог. МИС	0,84	0,59	0,77
		ЕС-25/27 ²	01.05.2004 – 30.11.2009	219	дог. МИС	1,35	0,15	0,04
ЛД	01.12.2009	ЕС-27 ³	13.06.2007 – 30.06.2013	213	дог. ЛД ⁴			
		ЕС-27/28 ³	13.06.2007 – 31.12.2019	367	дог. ЛД ⁴			

¹ До Маастрихтского договора ОЗП не использовалась, поэтому расчёт невозможен.

² Поскольку, как мы выяснили, расширение 2007 г. не оказало значимого влияния на скорость принятия решений, мы провели контрольный расчёт за период начиная с расширения 2004 г.

³ Поскольку, как мы выяснили, расширение 2013 г. не оказало значимого влияния на скорость принятия решений, мы провели контрольный расчёт за период вплоть до конца 2019 г.

⁴ Расчёты по модели Кокса не сошлись к единому показателю.

Источник: составлено авторами.

Таблица 3.2

Влияние расширений ЕС на скорость принятия решения по ОЗП при стабильной нормативной базе
(однофакторные модели)

Событие (изменение состава ЕС)	Дата	Стабильный фактор (нормативная база)	Период анализа	Выборка, число актов (N)	Фактор	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
ЕС-12 => ЕС-15	01.01.1995	МД	01.01.1990 – 31.04.1999	107	состав ЕС-15	0,51	0,26	0,01
ЕС-15 => ЕС-25	01.05.2004	НД ¹	01.02.2003 – 31.12.2006	138	состав ЕС-25	0,84	0,17	0,32
		АД и НД ¹	01.05.1999 – 31.12.2006	272	состав ЕС-25	0,89	0,14	0,42
ЕС-25 => ЕС-27	01.01.2007	НД ²	01.05.2004 – 12.06.2007	72	состав ЕС-27 ³			
		НД и МИС ²	01.05.2004 – 30.11.2009	219	состав ЕС-27	1,38	0,15	0,03
ЕС-27 => ЕС-28	01.07.2013	ЛД	01.12.2009 – 31.12.2019	220	состав ЕС-28	0,78	0,15	0,09

¹ Поскольку, как мы ранее выяснили, НД не оказал значимого влияния на скорость принятия решений, мы провели контрольный расчёт за период с момента вступления в силу АД.

² Поскольку выборка N = 72 оказалась недостаточна для проведения значимого расчёта, мы провели дополнительный расчёт за период вплоть до вступления в силу ЛД.

³ Расчёты по модели Кокса не сошлись к единому показателю.

Источник: составлено авторами.

Мы видим, что из всех случаев изменения нормативной базы влияние на скорость принятия решений оказали лишь Амстердамский договор и Межинституциональное соглашение, причём в обоих случаях ускорение было существенным (см. табл. 3.1). Это подтверждает изначальную гипотезу и объясняется тем, что именно эти документы изменили формальные правила ОЗП (Амстердамский договор) либо зафиксировали сложившийся комплекс неформальных практик взаимодействия Совета и ЕП в ходе реализации ОЗП (Межинституциональное соглашение 2007 года).

Расширение 1995 г. значительно замедлило принятие решений. Расчёты также показывают, что расширение 2004 г. не оказало влияния на скорость принятия решений, а расширение 2007 г. — ускорило законодательный процесс. Вместе с тем теперь мы имеем больше данных для интерпретации этого парадокса. Вступление Болгарии и Румынии в ЕС состоялось 1 января 2007 года, а Межинституциональное соглашение было принято 13 июня того же года. Даже при анализе коротких периодов в логике метода прерванных временных рядов сложно разделить влияние этих двух событий на скорость принятия решений. Тем не менее это возможно сделать аналитически. Вступление в ЕС-25 ещё двух стран вряд ли могло значимо повлиять на скорость законодательного процесса (разница между 25 и 27 государствами-членами не столь велика), тем более ускорить его. Косвенным доказательством этого является тот факт, что расчёты не показывают какого-либо влияния на законодательный процесс в связи со вступлением Хорватии в 2013 году. Таким образом, мы с высокой степенью достоверности можем сделать вывод, что ускорение процесса принятия решений после 2007 г. связано не со вступлением Болгарии и Румынии, а с влиянием Межинституционального соглашения.

Несколько сложнее интерпретировать тот факт, что расчёты не показывают изменения скорости принятия решений после расширения 2004 года. Увеличение числа государств-членов с 15 до 25 — это значимое изменение. Неслучайно оно было предметом политических опасений при подготовке к приёму новых членов. Впрочем, не следует забывать, что имеет значение не само по себе увеличение числа государств, а увеличение гетерогенности их предпочтений.

Для понимания эффекта расширения 2004 г. следует вспомнить, что принятое в 2007 г. Межинституциональное соглашение не создавало абсолютно новых правил взаимодействия Совета и ЕП. МИС зафиксировало сложившиеся в предыдущие годы практики взаимодействия, упорядочило их и сделало несколько более эффективными преимущественно за счёт упорядочивания [Rasmussen 2012; Кавешников 2021b]. Учитывая, что интенсивное развитие триалогов началось ещё в первой половине 2000-х годов, и с этого же времени растёт доля документов, принятых в первом чтении ОЗП [Rasmussen 2012; Brandsma 2015], мы можем интерпретировать полученные результаты расчётов следующим образом.

Уже в первой половине 2000-х годов развитие системы триалогов начинает оказывать позитивное (ускоряющее) влияние на процесс принятия решений. Расширение 2004 года, возможно, привело к некоторому замедлению процесса принятия решений¹¹, но оно произошло на фоне постепенного ускорения процесса за счёт развития системы триалогов. Количественный анализ показывает, что какого-либо изменения скорости принятия решений после 2004 г. не произошло (то есть замедление и ускорение в целом компенсировали друг друга). Совершенствование практики триалогов продолжалось и после 2004 года; как до принятия МИС в 2007 году, так и после. Если вступление Болгарии и Румынии и

¹¹ Не исключено, что предпочтения новых государств-членов ЕС в тот период преимущественно находились внутри диапазона предпочтений старых государств-членов, а потому уровень гетерогенности предпочтений увеличился незначительно. Вопрос требует дальнейшего исследования.

привело к какому-либо торможению принятия решений, то оно было крайне незначительным и оказалось незаметным на фоне влияния, связанного с совершенствованием кооперативных практик взаимодействия Совета и ЕП. Количественный анализ подтверждает это, показывая, что Межинституциональное соглашение 2007 г. позитивно (ускоряюще) повлияло на законодательный процесс.

Поскольку эти два анализируемых нами фактора выражены в изменяющихся во времени переменных (*time-varied parameters*), мы для дальнейшего исследования вправе объединить те периоды, события в пределах которых не влияли на скорость принятия решений. К примеру, по результатам математического моделирования мы вправе утверждать, что Маастрихтский договор не повлиял на скорость принятия решений. В этой связи мы объединяем периоды до и после Маастрихтского договора и получаем объединённый период 1) «до Амстердамского договора». Нормативная база, предусмотренная Амстердамским договором в части правил ОЗП, действовала и после вступления в силу Ниццкого договора. Последний, как мы уже выяснили, не повлиял на скорость принятия решений. Поэтому мы объединяем эти периоды и получаем период 2) «от Амстердамского договора до Межинституционального соглашения 2007 года». Наконец, зная, что Лиссабонский договор не повлиял на скорость принятия решений, мы фиксируем единый период: 3) «от момента принятия Межинституционального соглашения до конца исследуемого нами периода (конец 2019 года)». Равным образом, выяснив, что фактор количества государств-членов значимо повлиял на скорость принятия решений лишь при расширении 1995 г. (ЕС-15), мы выделяем два периода: 1) «ЕС-12»; 2) «от ЕС-15 и далее вплоть до конца 2019 года».

Итоговые результаты

Однофакторный анализ не исключает выявления ложных зависимостей. К примеру, на основе результатов, представлен-

ных в табл. 1, мы сделали вывод, что увеличение сложности актов замедляет принятие решений. Не исключено, что подавляющее большинство несложных актов принимались по процедуре консультации, а сложных — по процедуре ОЗП. Таким образом, при однофакторном анализе есть риск принять влияние фактора «процедура» за влияние фактора «сложность акта». Многофакторный анализ одновременно оценивает влияние всей совокупности факторов и позволяет устранить подобного рода ошибки.

На завершающем этапе исследования был проведён многофакторный анализ с учётом всех факторов, значимость которых мы выявили ранее. Для факторов «состав ЕС» и «правовая база» были использованы объединённые периоды (см. предшествующий подраздел). Расчёты были проведены в двух вариантах: 1) для всех актов, включённых в нашу базу данных (ОЗП и консультация) и 2) для актов, принятых только по ОЗП.

Результаты моделирования в целом подтверждают сделанные нами предварительные выводы (табл. 4). Использование обычной законодательной процедуры замедляет принятие решений в сравнении с процедурой консультации; новизна и сложность акта замедляют процесс. Расширение 1995 г. негативно повлияло на скорость процесса принятия решений (замедлило); Амстердамский договор и Межинституциональное соглашение 2007 г. способствовали его ускорению.

На первый взгляд может показаться, что расчёты не подтверждают влияние Амстердамского договора: отношение рисков (HR) составляет 0,91 для выборки «все акты» и 0,93 для выборки «акты по ОЗП». Вместе с тем здесь мы сталкиваемся с ситуацией, которую ранее проанализировали при анализе фактора сложности (см. рис. 2). Акты средней сложности ведут себя, как вся выборка в целом, и этим отличаются и от более сложных, и от менее сложных актов. Равным образом акты, принятые в период от Амстердамского договора до Межинституционального соглашения, ведут

Таблица 4
Факторы, влияющие на скорость принятия решения (многофакторные модели)

Факторы	Выборка «Все акты», N = 1124			Выборка «Акты по ОЗП», N = 746		
	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
Процедура						
ОЗП	0,80	0,08	<0,005			
консультация	1,25	0,08	<0,005			
Новизна акта						
поправки	1,60	0,06	<0,005	1,65	0,08	<0,005
новый акт	0,62	0,06	<0,005	0,61	0,08	<0,005
Сложность акта						
длина. Кор	1,23	0,06	<0,005	1,17	0,08	0,04
длина. Ср	0,99	0,07	0,88	1,02	0,08	0,78
длина. Дл	0,77	0,08	<0,005	0,82	0,09	0,03
Состав ЕС						
состав. ЕС-12	0,97	0,10	0,76	1,74	0,25	0,02
состав. ЕС-15&более	0,94	0,10	0,50	0,57	0,25	0,02
Правовая база						
дог. до АД	0,77	0,09	<0,005	0,65	0,12	<0,005
дог. АД&доМИС	0,91	0,07	0,15	0,93	0,08	0,35
дог. МИС&позднее	1,32	0,07	<0,005	1,33	0,08	<0,005

Период: 01.01.1990–31.12.2019.

Источник: составлено авторами.

себя, как выборка в целом (за весь период 1990–2019 годов), и этим отличаются как от актов, принятых до Амстердамского договора, так и от актов, принятых после МИС (рис. 3). Отметим, что до Амстердамского договора действовавшая правовая база замедляла процесс принятия решений, после него фактор правовой базы способствовал ускорению принятия решений. После Межинституционального соглашения фактор правовой базы в ещё большей степени способствовал ускорению принятия решений.

На рис. 3 видно, что примерно в течение 450 дней с момента законодательного предложения Комиссии скорость принятия актов за все 30 исследуемых лет была практически одинаковой. Различия появляются лишь на последующих этапах законодательного процесса. Это связано с тем, что Амстердамский договор изменил правила третьего чтения, не меняя правила первого и второго чтений. Позднее практика триа-

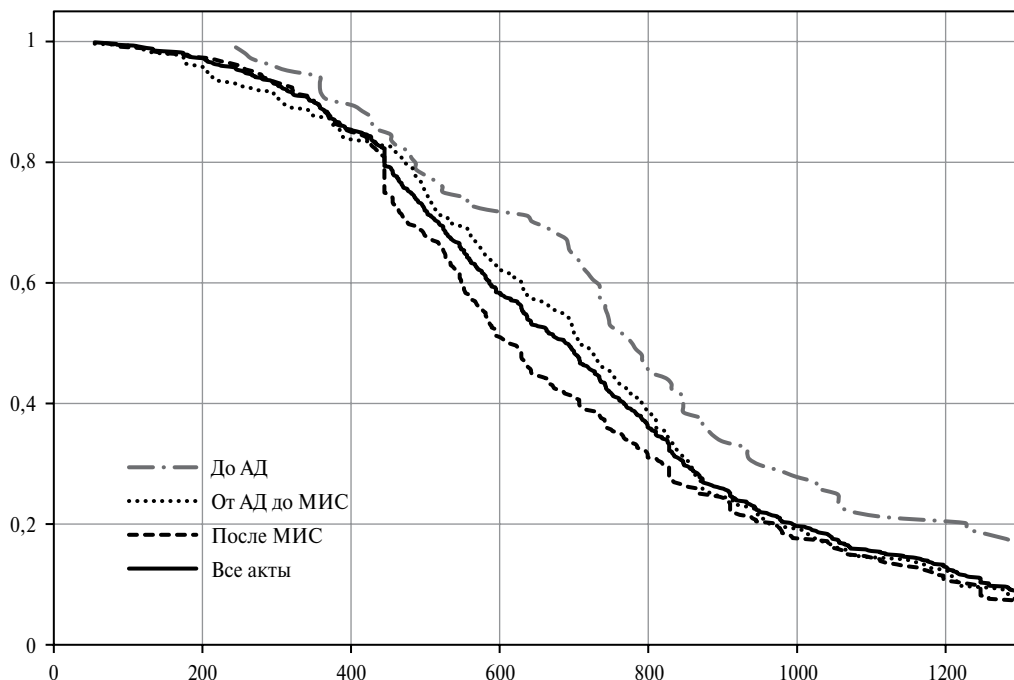
логов способствовала урегулированию всех (большинства) разногласий между Советом и ЕП на стадии первого чтения. В этой связи продолжительность первого чтения увеличилась, но зато очень многие акты принимаются по итогам первого чтения.

* * *

Проведённое исследование позволило на эмпирическом материале подтвердить ряд закономерностей, описывающих процесс принятия решений в Европейском Союзе, и прояснить ряд вопросов, в отношении которых не имело однозначного, доказанного на практике мнения. Было подтверждено, что более активное подключение ЕП к законодательному процессу (обычная законодательная процедура) замедляет принятие решений, равно как его замедляют новизна и сложность рассматриваемого акта. В данном случае новизна связана с подтверждением существующих представлений о процессе при-

Рисунок 3

Продолжительность принятия законодательного акта (дней) в зависимости от действовавшей нормативной базы

**Период:** 01.01.1990–31.12.2019.**Выборка:** только акты, принятые по ОЗП, N = 746; до АД – 104 акта, от АД до МИС – 275 актов, после МИС – 367 актов.*Источник: составлено авторами.*

принятия решений на массиве данных 30-летнего периода.

Мы выяснили, что начиная со второй половины 1990-х годов порядок голосования в Совете (единогласие или квалифицированное большинство) более не оказывает влияния на скорость законодательного процесса (для процедуры консультации), что кардинально меняет традиционное представление о функционировании Совета. Доказано, что из всех расширений состава ЕС лишь расширение 1995 г. оказало негативное (замедляющее) влияние на законодательный процесс. Прочие расширения ЕС не оказали значимого влияния. Следует особо подчеркнуть, что расширение 2004 года, несмотря на политические опасения и устоявшееся в академической литературе мнение, также не оказало замедляющего

влияния на процесс принятия решений. Если вступление десяти стран ЦВЕ и усложнило процесс принятия решений, то этот эффект был полностью компенсирован развитием между институтами ЕС кооперативных практик на основе триалогов.

Мы также доказали, что из всех реформ основополагающих договоров, имевших место после 1990 года, лишь Амстердамский договор способствовал ускорению процесса принятия решений. Сделан вывод, что Межинституциональное соглашение 2007 г. оказало на законодательный процесс более сильное влияние, чем большинство реформ договоров. Оно, как и Амстердамский договор, способствовало ускорению процесса принятия решений.

Исследование подтверждает, что анализ выживаемости, и в частности модель Кокса,

является эффективным инструментом изучения процесса принятия решений в ЕС. Эти методы позволяют эмпирически проверять умозрительные концептуальные построения. Сформированная база данных позволит в будущем провести исследования специфики принятия реше-

ний в отдельных сферах деятельности ЕС. Планируемое дополнение базы данных за счет включения в нее информации о регламентах (более 4000 актов) даст возможность уточнить полученные результаты и повысить достоверность сделанных выводов.

Список литературы

- Кавешников Н.Ю. Создание системы торговли выбросами парниковых газов ЕС: кто определил дизайн? // Современная Европа. 2017. № 6. С. 58–69.
- Кавешников Н.Ю. Эволюция процедур принятия решений в ЕС как параметр глубины интеграции // Современная Европа. 2020. №5. С. 77–88.
- Кавешников Н.Ю. Анализ влияния Европейского парламента и Совета ЕС на примере реформы Системы торговли парниковыми газами // Мировая экономика и международные отношения. 2021. Т. 65. № 6. С. 21–32.
- Кавешников Н.Ю. Обычная законодательная процедура в ЕС как пример кооперативных практик // Вестник МГИМО-Университета. 2021. Т. 14. №1. С. 126–147.
- Румянцев П.О., Саенко В.А., Румянцева У.В., Чекин С.Ю. Статистические методы анализа в клинической практике. Ч. II. Анализ выживаемости и многомерная статистика // Проблемы эндокринологии. 2009. Т. 55. № 6. С. 48–56.
- Стрежнева М.В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25. 2011. № 4. С. 106–125.
- Bolstad J. and Cross J.P. Not all Treaties are Created Equal: The Effects of Treaty Changes on Legislative Efficiency in the EU // Journal of Common Market Studies. 2016. Vol. 54. No. 4. P. 793–808.
- Box-Steffensmeier J.M. and Zorn C.J.W. Duration Models and Proportional Hazards in Political Science // American Journal of Political Science. 2001. Vol. 45. No. 4. P. 972–988.
- Box-Steffensmeier J. and Bradford J. Event History Modeling in Political Science. Cambridge: Cambridge University Press. 2004. 218 p.
- Brandsma G.J. Co-decision after Lisbon: The Politics of Informal Trilogues in European Union Lawmaking // European Union Politics. 2015. Vol. 16. No. 2. P. 300–319.
- Brandsma G.J. and Meijer A. Transparency and the efficiency of multi-actor decision-making processes: an empirical analysis of 244 decisions in the European Union // International Review of Administrative Sciences. 2020. P. 1–18.
- Chalmers A.W. In over their heads: Public consultation, administrative capacity and legislative duration in the European Union. // European Union Politics. 2014. Vol. 15. No. 4. P. 595–613.
- Coen D. and Katsaitis A. Legislative Efficiency and Political Inclusiveness: The Effect of Procedures on Interest Group Mobilization in the European Parliament. // The Journal of Legislative Studies. 2019. Vol. 25. No. 2. P. 278–294.
- Cox D.R. Regression Models and Life Tables (with Discussion) // Journal of the Royal Statistical Society, Series B. 1972. Vol. 34. P. 187–220.
- Crombez C. and Hix S. Legislative activity and gridlock in the European Union // British Journal of Political Science. 2015. Vol. 45. No. 3. P. 477–499.
- Cross J.P. and Bolstad J. Openness and censorship in the European Union: An interrupted time series analysis. European Union Politics. 2015. Vol. 16. No. 2. P. 216–240.
- Drüner D., Klüver H., Mastenbroek E. and Schneider G. The core or the winset? Explaining decision-making duration and policy change in the European Union // Comparative European Politics. 2018. Vol. 16. P. 271–289.
- Enelow J. and Hinich M. The Spatial Theory of Voting: An Introduction, Cambridge: Cambridge University Press, 1984. 238 p.
- Golub J. and Steunenberg B. How Time Affects EU Decision-Making // European Union Politics. 2007. Vol. 8. No. 4. P. 555–566.
- Golub J. In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community // International Organization. 1999. Vol. 53. P. 733–764.
- Golub J. Did the Luxembourg compromise have any consequences? / Palayret J.-M., Wallace H. and Winand P. (eds.) Visions, Votes and Vetoes: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On. Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 2006. P. 279–300.

- Golub J.* Survival Analysis and European Union Decision-making // *European Union Politics*. 2007. Vol. 8. No. 2. P. 155–179.
- Golub J.* The Study of Decision-Making Speed in the European Union. Methods, Data and Theory // *European Union Politics*. 2008. Vol. 9. No. 1. P. 167–179.
- Grambsch P.M., Therneau T.M.* Proportional Hazards Tests and Diagnostics Based on Weighted Residuals // *Bionietrika*. 1994. Vol. 81. P. 515–526.
- Hage F., Kaeding M.* Reconsidering the European Parliament's legislative influence: Formal vs. informal procedures // *Journal of European Integration*. 2007. Vol. 29. No. 3. P. 341–361.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H.* The Council of Ministers. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2006. 320 p.
- Heisenberg D.* The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. // *European Journal of Political Research*. 2005. Vol. 44. Issue 1. P. 65–90.
- Haverland M., Steunenberg B., Van Waarden F.* Sectors at Different Speeds: Analysing Transposition Deficits in the European Union // *Journal of Common Market Studies*. 2011. Vol. 49. No. 2. P. 265–291.
- Hertz R., Leuffen D.* Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making // *European Union Politics*. 2011. Vol. 12. No. 2. P. 193–215.
- Hinich H.J., Munger M.C.* Analytical Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. 253 p.
- Hix S.* The Political System of the European Union. Palgrave Macmillan, 2005. 490 p.
- Hosli M., Thomson R.* Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-Making // *Journal of Common Market Studies*. 2006. Vol. 44. No. 2. P. 391–417.
- Hurka S., Haag M.* Policy complexity and legislative duration in the European Union // *European Union Politics*. 2020. Vol. 21. No. 1. P. 87–108.
- Jupille J.* Procedural Politics: Issues, Influence and Institutional Choice in the European Union. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 296 p.
- Kaeding M.* Determinants of transposition delay in the European Union // *Journal of Public Policy*. 2006. Vol. 26. P. 229–253.
- Klüver H., Sagarzazu I.* Ideological congruency and decision-making speed: The effect of partisanship across European Union institutions // *European Union Politics*. 2013. Vol. 14. No. 3. P. 388–407.
- König T.* Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making // *European Journal of Political Research*. 2007. Vol. 46. P. 417–444.
- Kovats L.* Do Elections Set the Pace? A Quantitative Assessment of the Timing of European Legislation // *Journal of European Public Policy*. 2009. Vol. 16. No. 2. P. 239–255.
- Lenaerts K., Nuffel P. van.* Constitutional Law of the European Union. 2nd ed. London: Sweet and Maxwell, 2005. 971 p.
- Moravcsik A.* The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. London, Ithaca: UCL Press, Cornell University Press, 1998. 514 p.
- Morgan S.L., Winship C.* Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research. New York: Cambridge University Press, 2007. 328 p.
- Pollack M.A.* Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community // *International Organisations*. 1997. Vol. 51. No. 1. P. 99–134.
- Rasmussen A.* Twenty Years of Co-decision since Maastricht: Inter- and Intrainstitutional Implications // *European Integration*. 2012. Vol. 34. No. 7. P. 735–751.
- Rasmussen A., Toshkov D.* The inter-institutional division of power and time allocation in the European Parliament // *West European Politics*. 2011. Vol. 34. No. 1. P. 71–96.
- Rasmussen A., Toshkov D.* The effect of stakeholder involvement on legislative duration: Consultation of external actors and legislative duration in the European Union // *European Union Politics*. 2013. Vol. 14. P. 366–387.
- Roederer-Rynning C.* Passage to bicameralism: Lisbon's ordinary legislative procedure at ten. *Comparative European Politics*. 2019. Vol. 17. P. 957–973.
- Schneider G., Cederman L.-E.* The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration // *International Organisations*. 1994. Vol. 48. No. 4. P. 633–662.
- Schulz H. and König T.* Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union // *American Journal of Political Science*. 2000. Vol. 44. No. 4. P. 653–666.
- Steunenberg B. and Rhinard M.* The transposition of European law in EU member states: Between process and politics // *European Political Science Review*. 2010. Vol. 2. P. 495–520.
- Steunenberg B.* Decision making under different institutional arrangements: legislation by the European Community // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1994. Vol. 150. No. 4. P. 642–669.
- Thomson R.* Actor alignments in the European Union before and after enlargement // *European Journal of Political Research*. 2009. Vol. 48. No. 6. P. 756–781.
- Thomson R. and Hosli M.* Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making // *Journal of Common Market Studies*. 2006. Vol. 44. No. 2. P. 391–417.

- Thomson R., Arregui J., Leuffen D., Costello R., Cross J., Hertz R. and Jensen T. A new dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEUII) // *Journal of European Public Policy*. 2012. Vol. 19. No. 4. P. 604–622.
- Toshkov D. Embracing European law: Compliance with EU directives in Central and Eastern Europe // *European Union Politics*. 2008. Vol. 9. P. 379–402.
- Toshkov D. The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union // *Journal of European Public Policy*. 2017. Vol. 24. No. 2. P. 177–196.
- Tsebelis G. The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter // *American Political Science Review*. 1994. Vol. 88. No. 1. P. 128–142.
- Tsebelis G. Veto players: How political institutions work. New York: Sage, 2002. 317 p.
- Tsebelis G. and Garrett G. Agenda setting, vetoes and the European Union's co-decision procedure // *The Journal of Legislative Studies*. 1997. Vol. 3. P. 74–92.
- Tsebelis G. and Garrett G. Legislative politics in the European Union // *European Union Politics*. 2000. Vol. 1. P. 9–36.
- Tsebelis G., Jensen C.B., Kalandrakis A., Kreppel A. Legislative procedures in in the European Union: An empirical analysis // *British Journal of Political Science*. 2001. Vol. 31 (4). P. 573–599.
- Zorn Ch. Modeling Duration Dependence // *Political Analysis*. 2000. Vol. 8. P. 367–380.
- Zorn Ch. Temporal Change and the Process of European Union Decision-Making. // *European Union Politics*. 2007. Vol. 8. No. 4. P. 567–576.

FACTORS BEHIND LEGISLATIVE DURATION IN THE EUROPEAN UNION QUANTITATIVE ANALYSIS*

NIKOLAY KAVESHNIKOV

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Moscow, 125009, Russia

ALEKSEY DOMANOV

Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Moscow, 125009, Russia

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

Abstract

This article investigates the impact of various institutional factors on the duration of legislative process negotiations in the European Union. The empirical data consists of EU secondary law directives adopted in 1990–2019 (1124 directives). We use the methodology of survival analysis (Cox model). We detected that after 2004 the rules of voting in the Council (unanimity or qualified majority) do not affect the duration of the legislative process; this conclusion changes the traditional vision of the functioning of the Council. We prove that of all the EU enlargements, only that of 1995 has influenced the legislative process and slowed it down. Other EU enlargements, including one in 2004 when 10 CEE countries joined the EU, did not show a significant impact. We demonstrate that of all basic treaty reforms that have taken place since 1990 only the Amsterdam Treaty has accelerated the decision-making process. In addition, we conclude that the Interinstitutional Agreement of 2007 between the Council and the European Parliament had a stronger impact on the legislative process than most treaty reforms. It favoured the acceleration of decision-making by consolidating cooperative practices between EU institutions based on trilogues.

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

Besides, the study confirms some previous conclusions tested on the new dataset: more active involvement of the European Parliament in the legislative process (ordinary legislative procedure), the novelty and complexity of the act slow down the decision-making process.

Keywords:

European Union; decision making; legislative process; survival analysis; Cox model; decision making duration; institutional parameters of decision making; EU enlargement; Treaty reforms.

References

- Bolstad J., Cross J.P. (2016). Not all Treaties are Created Equal: The Effects of Treaty Changes on Legislative Efficiency in the EU. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 54. No. 4. P. 793–808.
- Box-Steffensmeier J.M., Zorn C.J.W. (2001). Duration Models and Proportional Hazards in Political Science. *American Journal of Political Science*. Vol. 45. No. 4. P. 972–988.
- Box-Steffensmeier J., Bradford J. (2004). *Event History Modeling in Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press. 218 p.
- Brandsma G.J. (2015). Co-decision after Lisbon: The Politics of Informal Trilogues in European Union Lawmaking. *European Union Politics*. Vol. 16. No. 2. P. 300–319.
- Brandsma G.J., Meijer A. (2020). Transparency and the efficiency of multi-actor decision-making processes: an empirical analysis of 244 decisions in the European Union. *International Review of Administrative Sciences*. P. 1–18.
- Chalmers A.W. (2014). In over their heads: Public consultation, administrative capacity and legislative duration in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 15. No. 4. P. 595–613.
- Coen D., Katsaitis A. (2019). Legislative Efficiency and Political Inclusiveness: The Effect of Procedures on Interest Group Mobilization in the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 25. No. 2. P. 278–294.
- Cox D.R. (1972). Regression Models and Life Tables (with Discussion). *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*. Vol. 34. P. 187–220.
- Crombez C., Hix S. (2015). Legislative activity and gridlock in the European Union. *British Journal of Political Science*. Vol. 45. No. 3. P. 477–499.
- Cross J.P., Bolstad J. 2015. Openness and censorship in the European Union: An interrupted time series analysis. *European Union Politics*. Vol. 16. No. 2. P. 216–240.
- Drüner D., Klüver H., Mastenbroek E., Schneider G. 2018. The core or the winset? Explaining decision-making duration and policy change in the European Union. *Comparative European Politics*. Vol. 16. P. 271–289.
- Enelow J., Hinich M. (1984). *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press. 238 p.
- Golub J. (1999). In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community. *International Organization*. Vol. 53. P. 733–764.
- Golub J. (2006). Did the Luxembourg compromise have any consequences? In: Palayret J.-M., Wallace H. and Winand P. (eds.) *Visions, Votes and Vetoes: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang. P. 279–300.
- Golub J. (2007). Survival Analysis and European Union Decision-making. *European Union Politics*. Vol. 8. No. 2. P. 155–179.
- Golub J. (2008). The Study of Decision-Making Speed in the European Union. Methods, Data and Theory. *European Union Politics*. Vol. 9. No. 1. P. 167–179.
- Golub J., Steunenberg B. (2007). How Time Affects EU Decision-Making. *European Union Politics*. Vol. 8. No. 4. P. 555–566.
- Grambsch P.M., Therneau T.M. (1994). Proportional Hazards Tests and Diagnostics Based on Weighted Residuals. *Bionietrika*. Vol. 81. P. 515–526.
- Hage F., Kaeding M. (2007). Reconsidering the European Parliament's legislative influence: Formal vs. informal procedures. *Journal of European Integration*. Vol. 29. No. 3. P. 341–361.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H. (2006). *The Council of Ministers*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 320 p.
- Heisenberg D. (2005). The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*. Vol. 44. Issue 1. P. 65–90.
- Haverland M., Steunenberg B., Van Waarden F. (2011). Sectors at Different Speeds: Analysing Transposition Deficits in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49. No. 2. P. 265–291.

- Hertz R., Leuffen D. (2011). Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making. *European Union Politics*. Vol. 12. No. 2. P. 193–215.
- Hinich H.J., Munger M.C. (1997). *Analytical Politics*. Cambridge, Cambridge University Press. 253 p.
- Hix S. (2005). *The Political System of the European Union*. Palgrave Macmillan. 490 p.
- Hosli M., Thomson R. (2006) Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-Making. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44. No. 2. P. 391–417.
- Hurka S., Haag M. (2020). Policy complexity and legislative duration in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 21. No. 1. P. 87–108.
- Jupille J. (2004). *Procedural Politics: Issues, Influence and Institutional Choice in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press. 296 p.
- Kaeding M. (2006). Determinants of transposition delay in the European Union. *Journal of Public Policy*. Vol. 26. P. 229–253.
- Kaveshnikov N. (2017). Sozdanie sistemy torgovli vybrosami parnikovykh gazov ES: kto opredelil dizain? [Establishment of the EU Emission Trading System: Who Defined the Design?] *Sovremennaya Evropa*. No. 6. P. 58–69.
- Kaveshnikov N. (2020). Evolyutsiya protsedur prinyatiya reshenij v ES kak parametr glubiny integratsii [The Evolution of Decision-Making Procedures in the EU as a Parameter of the Depth of Integration]. *Sovremennaya Evropa*. No. 5. P. 77–88.
- Kaveshnikov N. (2021a). Analiz vliyaniya Evropejskogo parlamenta i Soveta ES na primere reformy Sistemy torgovli parnikovymi gazami [Analysis of the Influence of the European Parliament and the Council of the EU Exemplified by the EU Emissions Trading System Reform]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 65. No. 6. P. 21–32.
- Kaveshnikov N. (2021b). Obychnaya zakonodatel'naya procedura v ES kak primer kooperativnykh praktik. [The Ordinary Legislative Procedure in the EU as an Example of Cooperative Practices]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. Vol. 14. No. 1. P. 126–147.
- Klüver H., Sagarazu I. (2013). Ideological congruency and decision-making speed: The effect of partisanship across European Union institutions. *European Union Politics*. Vol. 14. No. 3. P. 388–407.
- König T. (2007). Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making. *European Journal of Political Research*. Vol. 46. P. 417–444.
- Kovats L. (2009). Do Elections Set the Pace? A Quantitative Assessment of the Timing of European Legislation. *Journal of European Public Policy*. Vol. 16. No. 2. P. 239–255.
- Lenaerts K., Nuffel P. van (2005) *Constitutional Law of the European Union*. 2nd ed. London: Sweet and Maxwell. 971 p.
- Moravcsik A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London, Ithaca: UCL Press, Cornell University Press. 514 p.
- Morgan S.L., Winship C. (2007). *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. New York: Cambridge University Press. 328 p.
- Pollack M.A. (1997). Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. *International Organisations*. Vol. 51. No. 1. P. 99–134.
- Rasmussen A. (2012). Twenty Years of Co-decision since Maastricht: Inter- and Intrainstitutional Implications. *European Integration*. Vol. 34. No. 7. P. 735–751.
- Rasmussen A., Toshkov D. (2011). The inter-institutional division of power and time allocation in the European Parliament. *West European Politics*. Vol. 34. No. 1. P. 71–96.
- Rasmussen A., Toshkov D. (2013). The effect of stakeholder involvement on legislative duration: Consultation of external actors and legislative duration in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 14. P. 366–387.
- Roederer-Rynning C. (2019). Passage to bicameralism: Lisbon's ordinary legislative procedure at ten. *Comparative European Politics*. Vol. 17. P. 957–973.
- Rumyantsev P.O., Saenko V.A., Rumyantseva U.V., Chekin S.Yu. (2009). Statisticheskie metody analiza v klinicheskoy praktike Chast' II. Analiz vyzhivaemosti i mnogomernaya statistika. [Statistical Methods for the Analyses in Clinical Practice. Part 2. Survival Analysis and Multivariate Statistics]. *Problem of Endocrinology*. No. 6. P. 48–56.
- Schneider G., Cederman L.-E. (1994). The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration. *International Organisations*. Vol. 48. No. 4. P. 633–662.
- Schulz H., König T. (2000). Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union. *American Journal of Political Science*. Vol. 44. No. 4. P. 653–666.
- Steunenberg B. (1994). Decision making under different institutional arrangements: legislation by the European Community. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol. 150. No. 4. P. 642–669.
- Steunenberg B., Rhinard M. (2010). The transposition of European law in EU member states: Between process and politics. *European Political Science Review*. Vol. 2. P. 495–520.

- Strezhneva M.V. (2011). Mnogourovnevnoe finansovoe upravlenie na prostranstve Evropeiskogo soyuza [Multilevel Financial Governance in the European Union]. *Vestnik Moskovskogo Universiteta, Seriya 25*. No. 4. P. 106–125.
- Thomson R. (2009). Actor alignments in the European Union before and after enlargement. *European Journal of Political Research*. Vol. 48. No. 6. P. 756–781.
- Thomson R. and Hosli M. (2006). Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44. No. 2. P. 391–417.
- Thomson R., Arregui J., Leuffen D., Costello R., Cross J., Hertz R. and Jensen T. (2012). A new dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEUII). *Journal of European Public Policy*. Vol. 19. No. 4. P. 604–622.
- Toshkov D. (2008). Embracing European law: Compliance with EU directives in Central and Eastern Europe. *European Union Politics*. Vol. 9. P. 379–402.
- Toshkov D. (2017). The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union. *Journal of European Public Policy*. Vol. 24. No. 2. P. 177–196.
- Tsebelis G. (1994). The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter. *American Political Science Review*. Vol. 88. No. 1. P. 128–142.
- Tsebelis G., Garrett G. (1997). Agenda setting, vetoes and the European Union's co-decision procedure. *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 3. P. 74–92.
- Tsebelis G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. New York: Sage. 317 p.
- Tsebelis G., Garrett G. (2000). Legislative politics in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 1. P. 9–36.
- Tsebelis G., Jensen C.B., Kalandrakis A., Kreppel A. (2001). Legislative procedures in the European Union: An empirical analysis. *British Journal of Political Science*. Vol. 31. No. 4. P. 573–599.
- Zorn Ch. (2000). Modeling Duration Dependence. *Political Analysis*. Vol. 8. P. 367–380.
- Zorn Ch. (2007). Temporal Change and the Process of European Union Decision-Making. *European Union Politics*. Vol. 8. No. 4. P. 567–576.