

Международные отношения

УДК-327

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-4-153-166

ВЛИЯНИЕ РЕФОРМ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ДОГОВОРОВ НА СКОРОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Н. Ю. Кавешников, А. О. Доманов, А. И. Лупальцова

Кавешников Николай Юрьевич, кандидат политических наук, заведующий кафедрой интеграционных процессов, МГИМО МИД России; ведущий научный сотрудник, Институт Европы РАН, Москва, Россия.
E-mail: n.kaveshnikov@mail.ru (ORCID: 0000-0003-0223-1083. ResearcherID: E-3785-2013).

Доманов Алексей Олегович, научный сотрудник, Институт Европы РАН, Москва, Россия.
E-mail: domanov.aleksey@gmail.com (ORCID: 0000-0002-6253-2067).

Лупальцова Анна Игоревна, преподаватель, МГИМО МИД России, Москва, Россия.
E-mail: a.i.lupaltsova@my.mgimo.ru (ORCID: 0000-0002-7174-2234. ResearcherID: CAG-1129-2022).

Аннотация

Проведено количественное эмпирическое исследование влияния реформ основополагающих договоров на скорость принятия решений (законодательный процесс) в Европейском союзе. Исследование проведено с использованием двух методов: анализ прерванных временных рядов и анализ выживаемости (модель Кокса). Базу эмпирических данных составили директивы и регламенты вторичного права ЕС, что принципиально отличает наше исследование от предшествующих работ. Использование двух методов анализа повышает обоснованность полученных выводов. Используемые методы, дизайн и периоды исследования позволяют отделить эффект Амстердамского, Ниццкого и Лиссабонского договоров от влияния других системных и институциональных параметров процесса принятия решений в ЕС. Исследование показало, что воздействие Амстердамского, Ниццкого и Лиссабонского договоров на эффективность законодательного процесса существенно различается. Лиссабонский договор значительно увеличил скорость принятия решений. Ключевое влияние на динамику законодательного процесса оказало не расширение сферы использования обычной законодательной процедуры, а изменение правил расчета квалифицированного большинства в Совете ЕС. Что касается Амстердамского и Ниццкого договоров, то мы не выявили какого-либо заметного влияния на скорость законодательного процесса. Судя по всему, это связано с тем, что два основных элемента реформ – сужение сферы консенсуса в Совете ЕС и усиление законодательных полномочий Европарламента – противоположным образом влияли на скорость законодательного процесса и уравнивали друг друга.

Ключевые слова: Европейский союз; принятие решений; законодательный процесс; скорость принятия решений; Амстердамский договор; Ниццкий договор; Лиссабонский договор; анализ выживаемости; модель Кокса, метод прерванных временных рядов.

Скорость принятия решений, в частности скорость законодательного процесса, является одним из важных параметров эффективности политической системы как на национальном уровне, так и применительно к международным организациям. Европейский союз (ЕС) очень часто критикуют за его медлительность, неспособность принимать быстрые решения при выработке политического курса. Причина этого кроется в природе политической системы ЕС, которая выстроена на необходимости поиска компромиссных решений, учитывающих интересы всех государств-членов, институтов

ЕС, различных групп общества и многочисленных групп влияния. Инклюзивный характер политической системы ЕС является одним из ключевых факторов, обеспечивающих его легитимность.

Однако применительно к скорости принятия решений задача поддержания легитимности системы вступает в противоречие с задачей обеспечить эффективность функционирования системы¹. Череду больших реформ Евросоюза, начавшаяся с Единого европейского акта 1986 г. и продолжавшаяся до конца 2010-х гг., в сфере институционального развития была нацелена, в частности, на поиск нового баланса между легитимностью и эффективностью. Реформы основополагающих договоров, реализованные на основе Амстердамского, Ниццкого и Лиссабонского договоров, помимо всего прочего, предусматривали существенную трансформацию институтов ЕС и процесса принятия решений. В сфере законодательного процесса это прежде всего сужение сферы консенсуса в Совете ЕС, изменение правил голосования квалифицированным большинством в Совете ЕС и расширение полномочий Европарламента.

Задача настоящей работы – на основе эмпирических данных показать, какое влияние Амстердамский, Ниццкий и Лиссабонский договоры оказали на скорость законодательного процесса в ЕС.

Теоретические основания

С середины 1990-х гг. формируется понимание, что Европейский союз удовлетворяет всем критериям политической системы. Соответственно, во все возрастающей степени используются концепции и методологические подходы классической политологии, в том числе институционализм рационального выбора. Институционалисты опираются на базовый постулат: политическое решение является результатом предпочтений политических акторов, согласующих свои позиции в рамках институтов (формальных и неформальных правил взаимодействия) (Hinich & Munger, 1997: 17). На этой основе разработано большое число формальных, в том числе математических моделей, описывающих переговорные ситуации с целью предсказания результата переговоров.

Отдельным направлением в рамках институционализма рационального выбора являются исследования скорости процесса принятия решений (*duration studies*). Опираясь на сформулированный выше базовый постулат, можно отметить, что эти исследования описывают скорость принятия решений как производную от различий в позициях акторов и институциональных параметров процесса принятия решений (Enelow & Hinich, 1984).

Следует подчеркнуть, что при исследовании скорости принятия решений имеет значение не столько суть позиций акторов, сколько степень различия между позициями, которую необходимо свести к нулю для достижения компромиссного решения. Применительно к ЕС традиционно считается, что степень различий в достаточной мере описывается числом государств-членов (Golub, 2007; Golub & Steunenberg, 2007). Институциональные параметры (правила принятия решения) также могут существенно влиять не только на содержание итогового решения, но и на скорость принятия решений. В частности, перенастройка институтов способна компенсировать замедление законодательного процесса, вызванное увеличением числа акторов (Buchanan & Tullock, 1965). Эмпирические исследования функционирования ЕС приводят к аналогичным выводам (Scharpf, 2006; König, 2007).

Практика реформирования основополагающих договоров ЕС в 1990–2000-е гг. демонстрирует, что одним из мотивов реформ было стремление упростить принятие решений и таким образом ускорить законодательный процесс. В основе такой мотивации лежало стремление повысить эффективность деятельности ЕС в условиях расширения сферы его компетенции и роста массива законодательных актов, принятие которых необходимо для решения стоящих перед организацией задач. В дополнение к этому большое значение имело стремление нивелировать негативный эффект, который может оказывать увеличение числа государств – членов ЕС на скорость законодательного процесса.

Обзор существующих эмпирических исследований

С конца 1990-х гг. активно развиваются эмпирические исследования скорости законодательного процесса в ЕС, построенные на анализе не отдельных кейсов, а больших массивов законодательных актов с использованием методов математического моделирования. Для таких исследований чаще всего применяются полупараметрические модели (прежде всего модель Кокса); также есть ряд работ с использованием параметрических логистических моделей и метода прерванных временных рядов.

¹ При этом эффективность – это тоже один из параметров легитимности политической системы.

Эти эмпирические исследования позволили подтвердить некоторые базовые закономерности, ранее сформулированные в теоретических работах. Участие Европарламента, особенно в рамках обычной законодательной процедуры, замедляет скорость принятия решений (Golub, 1999; 2007; Golub & Steunenberg, 2007; Hertz & Leuffen 2011; Кавешников и Доманов, 2022; Klüver & Sagarzazu, 2013; König, 2007; Rasmussen & Toshkov, 2011; Schulz & König 2000). Голосование квалифицированным большинством (ГКБ) в Совете ЕС ускоряет принятие решений в сравнении с консенсусом (Golub, 2002; 2007; Hertz & Leuffen, 2011; König, 2007; Schulz & König, 2000)².

Принятие новых законодательных актов требует больше времени, чем внесение поправок (Rasmussen & Toshkov, 2011; 2013; Drüner et al., 2018; Hurka & Haag, 2020; Кавешников и Доманов, 2022), а принятие бессрочных актов требует большего времени, нежели принятие срочных (то есть временных, срок действия которых определен изначально, в момент их принятия) (Drüner et al., 2018; Hurka & Haag, 2020; Кавешников и Доманов, 2022; Rasmussen & Toshkov, 2011). Не удивительно также, что чем сложнее законодательный акт³, тем больше времени требуется для его принятия (Hurka & Haag, 2020; Кавешников и Доманов, 2022).

Дискуссионным остается вопрос о том, как увеличение числа государств – членов ЕС влияет на скорость принятия решений. С теоретической точки зрения расширения ЕС должны вести к замедлению законодательного процесса, однако эмпирические исследования дают противоречивые результаты. Исследование на материале 1976–2006 гг. с использованием модели Кокса выявило негативный эффект расширений (Hertz & Leuffen, 2011). Впрочем, анализ такого продолжительного временного периода дает основания с осторожностью отнестись к интерпретации полученных результатов. Напротив, несколько работ дескриптивного характера не выявили эффекта расширения 2004 г. (Best & Settembri, 2008; Toshkov, 2017). Аналогичные результаты демонстрирует комплексное исследование на основе математического моделирования с помощью модели Кокса и метода прерванных временных рядов (Kaveshnikov & Domanov, 2024). Объясняя отсутствие замедления процесса принятия решений после расширения 2004 г., авторы чаще всего указывают на изменение институциональных параметров (реформы законодательных процедур, порядка голосования и методов работы в Совете ЕС). К примеру, Димитер Тошков отмечает, что «остается невозможным отделить точный эффект расширения от происходивших в тот период институциональных, политических и общественных изменений» (Toshkov, 2017: 178).

Это подводит нас к исследовательскому вопросу нашей работы, поскольку изменение институциональных параметров принятия решений в ЕС преимущественно происходит за счет реформ основополагающих договоров⁴. Парадоксальным образом, весьма ограниченный круг работ посвящен эффекту, который реформы договоров оказали на скорость принятия решений. Вероятно, это связано с тем, что любой новый договор (Амстердамский, Ниццкий и т. д.) меняет целый ряд институциональных параметров (сфера применения отдельных процедур принятия решения, суть тех или иных процедур, распределение голосов в Совете ЕС), что затрудняет проведение эмпирических исследований.

Джонатан Голуб (Golub, 1999) показал, что, в отличие от общепринятой точки зрения, Единый европейский акт 1986 г. не привел к ускорению законодательного процесса как в целом, так и в тех сферах, в которых произошел переход от консенсуса к голосованию квалифицированным большинством в Совете ЕС. Амстердамский договор ускорил законодательный процесс (Klüver & Sagarzazu, 2013; Vølstad & Cross, 2016; Кавешников и Доманов, 2022), прежде всего за счет формализации прямых контактов между Европарламентом и Советом ЕС на стадии первого чтения процедуры совместного принятия решения⁵. Впрочем, эти результаты следует рассматривать с осторожностью, поскольку выводы о влиянии Амстердамского договора были получены как побочный результат реше-

² Впрочем, эта закономерность представляется не вполне устойчивой. До середины 1990-х гг. использование ГКБ, без сомнения, ускоряло законодательный процесс. А вот после вступления в силу Маастрихтского договора этот эффект либо выражен гораздо слабее (Golub, 2007), либо вообще отсутствует (Rasmussen & Toshkov, 2011; Кавешников и Доманов, 2022).

³ Сложность законодательного акта в такого рода исследованиях обычно кодируется как объем документа (число страниц, статей либо подпунктов статей).

⁴ Разумеется, большое значение имеют сформировавшаяся к середине 2000-х гг. практика триалогов и наблюдающийся с начала 2010-х гг. процесс размывания консенсусной культуры в Совете. Однако эти процессы лежат за рамками нашего исследования.

⁵ Лиссабонский договор переименовал эту процедуру в обычную законодательную процедуру (ОЗП).

ния других исследовательских вопросов, а длительные временные периоды исследований⁶ оставляют открытым вопрос о том, насколько корректно эффект Амстердамского договора был очищен от влияния других событий.

Наше эмпирическое исследование эффекта Амстердамского, Ниццкого и Лиссабонского договоров на скорость законодательного процесса в ЕС имеет целью заполнить указанную лакуну.

Формулируя гипотезы об эффекте каждого из указанных договоров, мы отталкивались от перечисленных выше базовых закономерностей. Усиление полномочий Европарламента (ЕП), то есть расширение сферы использования обычной законодательной процедуры (ОЗП) и в меньшей степени – процедуры консультации, замедляет принятие документа⁷. Переход в Совете ЕС от консенсуса к голосованию квалифицированным большинством (ГКБ), при прочих равных условиях, ускоряет принятие документа. Эффект реформы законодательных процедур и правил определения квалифицированного большинства в Совете рассмотрен ниже, при анализе отдельных договоров.

Амстердамский договор 1997 г. (АД) в некоторой, хотя и довольно ограниченной, степени расширил сферу применения обычной законодательной процедуры. В частности, она стала применяться в области транспортной политики и политики защиты окружающей среды, а также в отдельных вопросах социальной политики, научно-технического развития и образования. Также на третьей стадии ОЗП было предусмотрено создание Согласительного комитета. Это стимулировало Совет министров и ЕП к более кооперативному взаимодействию и дало толчок развитию системы триалогов, которые позднее стали применяться на стадии первого чтения ОЗП (Кавешников, 2021). Мы предполагаем, что в целом *Амстердамский договор незначительно ускорил процесс принятия решений*.

Ниццкий договор 2001 г. (НД) в очень незначительной степени расширил сферу применения ОЗП (промышленная политика и отдельные аспекты политики сплочения и некоторые вопросы в третьей опоре) и в еще меньшей степени – сферу применения ГКБ в Совете (отдельные аспекты бюджетной политики и управления структурными фондами ЕС). Также НД существенно усложнил порядок голосования квалифицированным большинством в Совете ЕС, введя так называемое правило двойного большинства (решение должны поддержать государства, обладающие в совокупности определенным числом голосов и представляющие не менее 62 % населения ЕС). Мы предполагаем, что введение принципа двойного большинства имеет определяющий эффект на скорость законодательного процесса и потому в целом *Ниццкий договор замедлил процесс принятия решений*.

Лиссабонский договор 2007 г. (ЛД) существенно расширил сферу применения ОЗП, сделав ее наиболее часто используемой законодательной процедурой. В частности, ОЗП стала использоваться в области энергетики, визовой и иммиграционной политики, административного и полицейского сотрудничества, всех вопросов, касающихся бюджета ЕС, регулирования свободы движения услуг и учреждения предприятий, регулирования прав интеллектуальной собственности и сельскохозяйственных рынков. Также ЛД существенно упростил правила расчета квалифицированного большинства в Совете ЕС. Подразумевая, что реформа правил ГКБ имеет большее значение, мы предполагаем, что *Лиссабонский договор в целом ускорил процесс принятия решений*.

База данных и методика исследования

Базу эмпирических данных исследования составили директивы и регламенты вторичного права ЕС, собранные с официального портала законодательства EUR-Lex (www.eur-lex.europa.eu). В базу данных были включены только законодательные акты в полном смысле слова (в терминологии ЕС – вторичное законодательство). Документы, по своей сути являющиеся подзаконными актами (в терминологии ЕС – третичное законодательство), не вошли в базу данных, поскольку в ЕС для их принятия используются особые процедуры. При формировании базы данных мы использовали ключевое различие между актами вторичного и третичного права – юридическую базу документа. Для актов вторичного права это статьи основополагающих договоров, для актов третичного права – акты вторичного законодательства (Lenaerts & Nuff, 2005: 570).

⁶ 1979–2010 гг. в работе Эйке Ключера и Инаки Сагарзасу (Klüver & Sagarzazu, 2013) и 1994–2019 гг. в работе Николая Кавешникова и Алексея Доманова (2022).

⁷ Следует принять во внимание, что использование ОЗП означает не только усиление роли Европарламента, но и, как правило, переход от консенсуса к ГКБ в Совете. Однако, опираясь на результаты имеющихся исследований [eg. Hertz & Leuffen, 2011], мы полагаем, что эффект от участия ЕП (замедление законодательного процесса) количественно превышает эффект отказа от консенсуса в Совете (ускорение).

Продолжительность законодательного процесса кодировалась как количество дней с обнаружения законодательного предложения Комиссии до принятия документа. Для каждого документа кодировались дополнительные параметры: тип документа (директива или регламент), процедура принятия акта (ОЗП, процедура сотрудничества, консультация, согласие, Совет принимает акт без участия Европарламента), порядок принятия решений в Совете (единогласие или ГКБ), новизна (новый акт или поправки в действующий акт), сложность (кодировалась как число страниц) и срочность (бессрочный или временный) акта. В процессе построения моделей они использовались в качестве контрольных параметров.

Собранная база данных охватывает четыре четырехлетних периода: два года до и два года после вступления в силу соответствующего договора (обоснование – в описание методологии математического моделирования)⁸ и включает 611 директив и 1462 регламента⁹.

Таблица 1

Описание базы данных

Период		Амстердамский договор (01.05.1999) ¹		Ницкий договор (01.02.2003) ¹		Лиссабонский договор (01.12.2009) ¹	
		Директивы	Регламенты	Директивы	Регламенты	Директивы	Регламенты
Два года до вступления в силу	Все документы	102	254	111	241	161	266
	В том числе документы, принятые по «измененным» процедурам ²	27	23	3	4	12	88
Два года после вступления в силу	Все документы	83	249	107	290	47	162
	В том числе документы, принятые по «измененным» процедурам ²	31	29	4	19	5	36
Всего документов за четыре года		185	503	218	531	208	428
		688		749		636	

Примечания. ¹В скобках указана дата вступления договора в силу. ²Иными словами, документы, принятые по процедурам, измененным соответствующим договором (см. ниже описание модели 2).

Исследование проведено с использованием двух методов: анализ прерванных временных рядов и анализ выживаемости с применением для расчетов модели Кокса.

Анализ прерванных временных рядов (interrupted time series analysis, ITS) (Morgan & Winship, 2007) моделирует поведение зависимой переменной (длительности процесса принятия решений) до и после события (вступление в силу соответствующего договора). При корректном построении модели и выборе переменных разрыв тренда в момент события можно интерпретировать как влияние этого события.

⁸ Законодательные акты, инициированные до вступления в силу соответствующего договора, но принятые после этого, при моделировании рассматривались как принятые после вступления договора в силу. Как и в многочисленных аналогичных исследованиях, мы презюмируем, что ключевое значение имеют правила, действовавшие на момент принятия документа.

⁹ Использованные в настоящем исследовании эмпирические данные представляют собой фрагмент базы данных за 1994–2019 гг. Ранее на основе этой базы данных авторы провели исследование общих факторов, влияющих на скорость принятия решений в ЕС (Кавешников и Доманов, 2022), и исследование эффекта расширения ЕС на динамику законодательного процесса (Kaveshnikov & Domonov, 2024). Оба эти исследования, равно как и данная работа, выполнены с использованием модели Кокса и метода прерванных временных рядов. Отметим, что, используя одни и те же методы математического моделирования, мы в каждой из работ адаптировали дизайн исследования и нюансы построения моделей к специфике поставленных задач.

Для анализа выбраны симметричные окна: два года до события и два года после. Эти окна должны быть достаточно малы, чтобы минимизировать влияние других возможных факторов, и достаточно велики, чтобы количество эмпирического материала (число принятых актов) обеспечило достоверность расчетов. При моделировании была использована линейная регрессия. Полученные по результатам моделирования коэффициенты: β_1 – отражает немедленный эффект расширения, β_2 – задает тренд длительности законодательного процесса до расширения, β_3 – изменение тренда после расширения.

Чтобы учесть нелинейный характер взаимосвязи переменных, была использована логарифмическая функция связи (link function), как это рекомендует, например, Джон Фокс (Fox, 2015: 392). Для учета институциональных факторов в модель включены контрольные параметры: тип документа, процедура принятия акта, порядок принятия решений в Совете ЕС, новизна, сложность и срочность акта. Эти контрольные параметры были учтены как дополнительные переменные в форме фиксированных эффектов. Чтобы корректно рассчитать фиксированные эффекты, необходимо по отдельности учесть документы, принятые в один день. Для этого мы разделили каждый день четырехлетнего периода на 34 временных слота, что позволило провести моделирование на уровне индивидуальных актов¹⁰. Результаты расчетов удовлетворяют критериям Бройша – Годфри и Энгеля, что подтверждает корректность применения метода прерванных временных рядов к нашей базе данных.

Второй использованный метод исследования – полупараметрическая модель Кокса, основанная на методе множественной регрессии (Cox, 1972). Этот метод прогнозирует риск наступления события (hazard risk) и дает оценку влияния независимых переменных на этот риск. В качестве результата модель дает значение отношения рисков (hazard ratio, HR), которое показывает, в какой степени отличается вероятность принятия документа в любой день $N + 1$ с момента начала законодательного процесса до и после вступления договора в силу. Модель Кокса считается наиболее приемлемой для исследования продолжительности законодательного процесса в ЕС с учетом доступных эмпирических данных и неоднородного распределения вероятности принятия актов (Golub, 2007: 162; Zorn, 2007: 568). Обзор практики использования модели Кокса для исследования длительности законодательного процесса в ЕС см. в источнике (Kaveshnikov & Domanov, 2024: 157–158).

Для построения модели Кокса использованы периоды два года до и два года после соответствующих договоров, аналогично методу прерванных временных рядов. Кроме того, такие периоды позволяют минимизировать влияние, связанное с изменением институциональных параметров процесса принятия решений. В многофакторную модель были включены те же контрольные параметры, что и в методе прерванных рядов. Результаты расчетов удовлетворяют критериям теста Грамбш – Терно.

Для обоих методов были сконструированы две модели. Обе модели были рассчитаны в трех вариантах: для директив и регламентов совместно, отдельно для директив и для регламентов¹¹. Модель 1 рассчитывалась по общему массиву документов и дала возможность сравнить скорость законодательного процесса до и после вступления в силу соответствующего договора. Но «после» не всегда означает «по причине».

Модель 2 построена таким образом, чтобы непосредственно оценить влияние договора. Как отмечалось выше, каждый из трех рассматриваемых договоров изменял сферу применения различных законодательных процедур¹². Все документы, принятые за рассматриваемый четырехлетний период, были разделены на две группы: документы, принятые в тех сферах, где процедуры принятия решений не были изменены (модель 2а) и были изменены (модель 2б).

Распределение документов было проведено с учетом юридической базы (legal base) каждого акта, то есть статьи основополагающего договора, указанной в преамбуле документа в качестве статьи, дающей ЕС полномочия принимать законодательство по этому вопросу. К примеру, Лиссабонский договор изменил процедуру принятия мер, регулирующих движение капитала, включая прямые инвестиции, между ЕС и третьими странами. До Лиссабонского договора эти меры принимал Совет ЕС, действуя квалифицированным большинством по предложению Комиссии (ст. 57(2) Договора о Европейском сообществе), после – Европарламент и Совет ЕС совместно, в соответствии с обычной зако-

¹⁰ В период, охваченный нашим исследованием, максимальное число документов (34) было принято 29 апреля 2004 г.

¹¹ Результаты расчетов для директив в табл. 4, 5 и 6, 7 не приводятся, поскольку в связи с недостаточным объемом выборок они не имеют статистической значимости.

¹² Чаще всего договор переносил некоторые вопросы из сферы консультации в сферу ОЗП, а также из сферы принятия решений Советом ЕС без участия Европарламента в сферу консультации или ОЗП.

нодательной процедурой (ст. 64(2) Договора о функционировании Европейского союза)¹³. Соответственно, документы, принятые на основе этой статьи за два года до и после вступления в силу ЛД, были включены в группу «законодательная процедура изменена» (модель 2б).

Использование двух методов анализа обеспечивает перекрестную проверку результатов и повышает валидность выводов. Моделирование на основе данных о принятии только актов вторичного права позволяет более четко выявить закономерности законодательного процесса. Разработанная методология (временные периоды, контрольные параметры, дизайн моделей 1 и 2) выгодно отличается от дизайна предыдущих исследований и позволяет корректно оценить влияние договоров на скорость законодательного процесса, отделив эффект договоров от влияния других институциональных параметров.

Результаты и дискуссия

Сводные результаты математического моделирования по всем трем договорам представлены в табл. 2 и 3. Расчеты по обоим методам с очень высокой степенью точности свидетельствуют о заметном ускорении законодательного процесса после вступления в силу Лиссабонского договора. Математическое моделирование последствий Амстердамского и Ниццкого договоров имеет недостаточную статистическую значимость. При этом объем эмпирической базы по АД и НД даже больше, чем по ЛД, и поэтому низкая значимость расчетов не может быть связана с недостатком числа документов. Соответственно, с некоторой осторожностью можно сделать вывод, что скорость законодательного процесса после вступления в силу АД и НД не претерпела заметных изменений.

Таблица 2

Влияние договоров на скорость принятия решений (модель Кокса)

Параметр	Амстердамский договор (модель 1)	Ницкий договор (модель 1)	Лиссабонский договор (модель 1)
Отношение рисков (HR)	1,16	1,05	1,73***
Число актов (N)	688	749	636
Период, месяцы	48	48	48

Примечания. Контрольные параметры: тип акта (директива / регламент), законодательная процедура, единогласие / ГКБ в Совете ЕС, новизна акта, срочность акта, сложность акта.

Точность расчетов: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Таблица 3

Влияние договоров на скорость принятия решений (метод прерванных временных рядов)

Параметр	Амстердамский договор (модель 1)	Ницкий договор (модель 1)	Лиссабонский договор (модель 1)
Договор (β_1)	0,72*	1,05	0,38***
Время (β_2)	1,0006	1,0003	1,0005
Договор \times время (β_3)	0,9992*	0,9988**	1,0004
Константа (β_0)	337,1***	405,0***	382,1***
Число актов (N)	688	749	636
Период, месяцы	48	48	48

Примечания. Контрольные параметры: тип акта, законодательная процедура, единогласие / ГКБ в Совете ЕС, новизна акта, срочность акта, сложность акта.

Точность расчетов: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

¹³ Это одна и та же статья, ее номер изменился, поскольку ЛД предусмотрел изменение нумерации статей основополагающих договоров.

Однако представленные выше результаты не позволяют сделать однозначный вывод о наличии причинно-следственной связи между вступлением в силу соответствующего договора и динамикой законодательного процесса после этого момента. Хотя в обоих методах в качестве контрольных параметров учтены известные нам факторы, влияющие на скорость принятия решений, мы не можем априори исключить влияние других, неизвестных нам факторов.

Эта проблема была решена с помощью модели 2, которая позволяет оценить непосредственный эффект договора на законодательный процесс, а также сравнить скорость принятия документов, принятых по «измененным» и «не измененным» процедурам. На основе модели 2 были проведены расчеты по всем трем договорам. Результаты по Лиссабонскому договору представлены в табл. 4 и 5. Сразу отметим, что модель 2 по Амстердамскому и Ниццкому договорам не выявила значимых различий между документами, принятыми по «измененным» и «не измененным» процедурам, и достоверность значительной части расчетов не является статистически значимой¹⁴. Такие результаты дают дополнительный аргумент в подтверждение вывода о том, что скорость законодательного процесса в результате вступления в силу этих договоров не претерпела заметных изменений¹⁵.

Таблица 4

Лиссабонский договор: влияние изменения законодательных процедур на скорость принятия решений (модель Кокса)

Параметр	Директивы и регламенты			Регламенты		
	Модель 1	Модель 2а (не измененные процедуры)	Модель 2б (измененные процедуры)	Модель 1	Модель 2а (не измененные процедуры)	Модель 2б (измененные процедуры)
Отношение рисков (HR)	1,73***	1,24*	0,35	1,55***	1,54***	0,35
Число актов (N)	636	495	141	428	304	124
Период, месяцы	48	48	48	48	48	48
Контрольный параметр «тип акта» (директива / регламент)	Учтен	Учтен	Учтен	–	–	–
Прочие контрольные параметры ¹	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены

Примечания. ¹Законодательная процедура, единогласие / ГКБ в Совете ЕС, новизна акта, срочность акта, сложность акта.

Точность расчетов: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

¹⁴Таблицы с результатами модели 2 для Амстердамского и Ниццкого договоров в статье не приводятся для минимизации объема статьи.

¹⁵Реализованная в Амстердамском договоре реформа ОЗП, заложившая основу развития триалогов, в долгосрочной перспективе положительно повлияла на скорость принятия решений (Toshkov & Rasmussen, 2012; Кавешников, 2021). Однако этот эффект проявлялся постепенно и не был заметен посредственно после вступления АД в силу.

Лиссабонский договор: влияние изменения законодательных процедур на скорость принятия решений (метод прерванных временных рядов)

Параметр	Директивы и регламенты			Регламенты		
	Модель 1	Модель 2а (не измененные процедуры)	Модель 2б (измененные процедуры)	Модель 1	Модель 2а (не измененные процедуры)	Модель 2б (измененные процедуры)
Договор (β_1)	0,38***	0,33*	0,84	0,33***	0,23**	0,98
Время (β_2)	1,0005	1,0004	1,0007	1,0007	1,0004	1,0005
Договор \times время (β_3)	1,0004	1,0006	1,00001	1,0007	1,0011	1,0002
Константа (β_0)	382,1***	456,7***	194,2***	305,1***	382,6***	186,3***
Число актов (N)	636	495	141	428	304	124
Период, месяцы	48	48	48	48	48	48
Контрольный параметр «тип акта» (директива / регламент)	Учтен	Учтен	Учтен	–	–	–
Прочие контрольные параметры ¹	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены

Примечания. ¹Законодательная процедура, единогласие / ГКБ в Совете ЕС, новизна акта, срочность акта, сложность акта.

Точность расчетов: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Что касается Лиссабонского договора, то результаты на первый взгляд выглядят парадоксально. Существенно увеличилась скорость принятия документов, процедуры принятия которых не были изменены. Этот эффект наблюдается как для директив и регламентов в совокупности, так и отдельно для регламентов. При этом статистическая достоверность результатов имеет хорошую значимость для обоих методов – метода Кокса и метода прерванных временных рядов. А вот для документов, принятых по «измененным процедурам», моделирование не выявило изменения скорости законодательного процесса и результаты не являются статистически значимыми.

Однако этот парадокс может быть легко объясним. Как отмечалось ранее, Лиссабонский договор двояким образом реформировал процесс принятия решений. Во-первых, ЛД существенно расширил сферу применения обычной законодательной процедуры и в чуть меньшей степени – процедуры консультации. Результаты модели 2б показывают, что эти изменения не оказали значимого влияния на скорость законодательного процесса. Во-вторых, ЛД существенно упростил правила расчета квалифицированного большинства при голосовании в Совете ЕС. Логично предположить, что именно это изменение привело к ускорению законодательного процесса, выявленному в модели 2а.

Для проверки этой гипотезы была построена модель 3, которая отдельно моделирует скорость законодательного процесса при использовании консенсуса или квалифицированного большинства в Совете ЕС (табл. 6 и 7). Полученные результаты полностью подтверждают нашу гипотезу. После вступления в силу Лиссабонского договора скорость одобрения документов, принимаемых на основе ГКБ в Совете ЕС, существенно возросла. Это подтверждают расчеты как по модели Кокса (с очень высокой степенью точности), так и по методу прерванных временных рядов (с достаточной точностью). При использовании в Совете ЕС консенсуса мы не видим явного влияния ЛД на скорость принятия решений.

**Лиссабонский договор: влияние изменения правил расчета
квалифицированного большинства на скорость принятия решений
(модель Кокса)**

Параметр	Директивы и регламенты			Регламенты		
	Модель 1	Модель 3а (консенсус)	Модель 3б (ГКБ)	Модель 1	Модель 3а (консенсус)	Модель 3б (ГКБ)
Отношение рисков (HR)	1,73***	1,06	1,35***	1,56***	1,11	1,59***
Число актов (N)	636	52	584	428	28	400
Период, месяцы	48	48	48	48	48	48
Контрольный параметр «тип акта» (директива / регламент)	Учтен	Учтен	Учтен	–	–	–
Прочие контрольные параметры ¹	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены

Примечания. ¹Законодательная процедура, новизна акта, срочность акта, сложность акта.
Точность расчетов: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

**Лиссабонский договор: влияние изменения правил расчета
квалифицированного большинства на скорость принятия решений
(метод прерванных временных рядов)**

Параметр	Директивы и регламенты			Регламенты		
	Модель 1	Модель 3а (консенсус)	Модель 3б (ГКБ)	Модель 1	Модель 3а (консенсус)	Модель 3б (ГКБ)
Договор (β_1)	0,38***	0,72	0,34*	0,33***	0,55	0,32*
Время (β_2)	1,0005	1,0006*	1,0007	1,0007	0,9989	1,0006
Договор \times время (β_3)	1,0004	0,9992	1,0005	1,0007	1,0002	1,0006
Константа (β_0)	382,1***	713,3***	357,9	305,1***	624,5***	288,6***
Число актов (N)	636	52	584	428	28	400
Период, месяцы	48	48	48	48	48	48
Контрольный параметр «тип акта» (директива / регламент)	Учтен	Учтен	Учтен	–	–	–
Прочие контрольные параметры ¹	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены	Учтены

Примечания. ¹Законодательная процедура, новизна акта, срочность акта, сложность акта.
Точность расчетов: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

В какой степени возможно интерпретировать результаты математического моделирования в терминах сокращения фактических сроков принятия документов? Модель Кокса оперирует вероятностями и позволяет дать качественный ответ. Однако нет возможности с помощью математических операций установить точную количественную связь между вероятностью принятия документа и сро-

ком принятия документа. Традиционно отношение рисков (HR), отличающееся от единицы более чем на 20 %, интерпретируют как значимый эффект исследуемого фактора. В нашем случае $HR = 1,73$ (см. табл. 2) свидетельствует о *весьма существенном* ускорении законодательного процесса под влиянием Лиссабонского договора.

Результаты математического моделирования по методу прерванных рядов ($\beta_1 = 0,38$, $\beta_2 = 1,0005$, $\beta_3 = 1,0004$) (см. табл. 3) математически означают, что вследствие вступления в силу правил Лиссабонского договора срок принятия документов сократился примерно на 60 %. Эту оценку следует использовать с осторожностью по двум причинам. Во-первых, распределение длительности принятия документов существенно отличается от нормального. Во-вторых, хотя непосредственный эффект Лиссабонского договора отражен коэффициентом $\beta_1 = 0,38$, при расчете моделируемого срока принятия документа следует учитывать динамические эффекты, определяемые коэффициентами β_2 и β_3 . А значения этих коэффициентов по результатам математического моделирования рассчитаны с недостаточной статистической значимостью. С учетом этих оговорок мы полагаем, что вследствие вступления в силу правил Лиссабонского договора срок принятия документов сократился *не более чем на 60 %*, а скорее всего, эффект несколько меньше.

Особо отметим, что данный вывод ни в коей мере нельзя интерпретировать следующим образом: «после вступления в силу Лиссабонского договора срок принятия документов сократился на 60 %»¹⁶. На длительность принятия документов влияют не только правила Лиссабонского договора, но и иные факторы (законодательная процедура, новизна акта, сложность акта и т. д.), учтенные нами при моделировании в форме контрольных параметров¹⁷. Собственно, цель исследования и состояла в том, чтобы отделить влияние фактора Лиссабонского договора от влияния иных факторов.

Выводы

Одними из ключевых задач институциональных реформ 1990–2000-х гг. являлись задачи укрепления легитимности ЕС и повышения эффективности его функционирования, в частности эффективности законодательного процесса. Результаты эмпирического исследования свидетельствуют, что несколько договоров, принятых в этот период, в этом плане имели различные последствия.

Наше исследование не выявило какого-либо заметного влияния Амстердамского и Ниццкого договоров на скорость законодательного процесса. Судя по всему, это связано с тем, что два основных элемента реформ – сужение сферы консенсуса в Совете ЕС и усиление законодательных полномочий Европарламента – противоположным образом влияли на скорость законодательного процесса и уравновешивали друг друга. Это отражает фундаментальное противоречие между двумя задачами: 1) укрепление легитимности системы в целом и отдельных принимаемых решений и 2) повышение скорости принятия решений как одного из параметров эффективности системы.

Лиссабонский договор существенно увеличил скорость принятия законодательных актов. Этот вывод с высокой степенью достоверности подтверждается результатами расчетов по обоим использованным методам математического моделирования. Ключевое влияние на динамику законодательного процесса оказало не расширение сферы использования обычной законодательной процедуры, а изменение правил расчета квалифицированного большинства в Совете ЕС. Помимо всего прочего, это косвенным образом свидетельствует о том, что при несомненном увеличении полномочий Европарламента Совет ЕС продолжает играть доминирующую роль в законодательном процессе.

Финансовая поддержка

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-00096, <https://rscf.ru/project/23-28-00096/>, МГИМО МИД России.

¹⁶ Для справки: средняя продолжительность принятия актов за двухлетний период до вступления в силу Лиссабонского договора составляет 469 дней, за два года после его вступления в силу – 325 дней.

¹⁷ К примеру, если после вступления в силу Лиссабонского договора количество сложных актов окажется больше, чем в предыдущий период, то фактор «сложность акта» внесет заметный вклад в замедление законодательного процесса. Таким образом, средние значения длительности законодательных процедур до и после Лиссабонского договора, указанные в предыдущем примечании, являются результатом воздействия (иногда противоположного) целого ряда факторов.

Список литературы / References

- Кавешников, Н. Ю. (2021) 'Обычная законодательная процедура в ЕС как пример кооперативных практик', *Вестник МГИМО-Университета*, 14 (1), сс. 126–147. DOI: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-1-76-126-147> [Kaveshnikov, N. (2021) 'The Ordinary Legislative Procedure in the EU as an Example of Cooperative Practices' [Obychnaya zakonodatel'naya procedura v ES kak primer kooperativnykh praktik], *MGIMO Review of International Relations*, 14 (1), pp. 126–147. (in Russ.) DOI: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-1-76-126-147>].
- Кавешников, Н. Ю., Доманов, А. О. (2022) 'Скорость законодательного процесса в Европейском союзе. Количественный анализ', *Международные процессы*, 20 (1), сс. 80–108. DOI: [h10.17994/IT.2022.20.1.68.3](https://doi.org/10.17994/IT.2022.20.1.68.3) [Kaveshnikov, N., Domanov, A. (2022) 'Factors Behind Legislative Duration in the European Union. Quantitative Analysis' [Skorost' zakonodatel'nogo processa v Evropejskom soyuze. Kolichestvennyj analiz], *International Trends*, 20 (1), pp. 80–108. (in Russ.) DOI: [10.17994/IT.2022.20.1.68.3](https://doi.org/10.17994/IT.2022.20.1.68.3)].
- Best, E., Settembri, P. (2008) 'Surviving enlargement: How has the Council managed?' in: E. Best, T. Christiansen and P. Settembri (eds). *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 34–53.
- Bølstad, 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*, 54 (4), pp. 793–808. DOI: [10.1111/jcms.12349](https://doi.org/10.1111/jcms.12349).
- Buchanan, J. M. G., Tullock, G. (1965) *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Michigan: University of Michigan Press, 361 p.
- Cox, D. R. (1972) 'Regression Models and Life Tables (with Discussion)', *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, 34, pp. 187–220. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.2517-6161.1972.tb00899.x>.
- 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*, 16, p. 271–289. DOI: <https://doi.org/10.1057/cep.2015.26>.
- Enelow, J., Hinich, M. (1984) *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 238 p.
- Fox, J. (2015) *Applied regression analysis and generalized linear models*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 816 p.
- Golub, J. (1999) 'In the Shadow of the Vote? Decision-making in the European Community', *International Organization*, 53 (4), pp. 733–764. DOI: [10.1162/002081899551057](https://doi.org/10.1162/002081899551057).
- Golub, J. (2002) 'Institutional Reform and Decision-Making in the European Union' in: Hosli M.O., van Deemen A.M.A., Wirgins M. (eds) *Institutional Challenges in the European Union*. London / New York: Routledge, pp. 134–154.
- Golub, J. (2007) 'Survival Analysis and European Union Decision-making', *European Union Politics*, 8 (2), pp. 155–179. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116507076428>.
- Golub, J., Steunenberg B. (2007) 'How Time Affects EU Decision-Making', *European Union Politics*, 8 (4), pp. 555–566. DOI: [10.1177/1465116507082814](https://doi.org/10.1177/1465116507082814).
- Hertz, R., Leuffen, D. (2011) 'Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making', *European Union Politics*, 12 (2), pp. 193–215. DOI: [10.1177/1465116511399162](https://doi.org/10.1177/1465116511399162).
- Hinich, H. J., Munger, M. C. (1997) *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 253 p.
- Hurka, S., Haag, M. (2020) 'Policy complexity and legislative duration in the European Union', *European Union Politics*, 21 (1), pp. 87–108. DOI: [10.1177/1465116519859431](https://doi.org/10.1177/1465116519859431).
- Kaveshnikov, N. Yu., Domanov, A. O. (2024) 'How the Enlargement Affects European Union Legislative Process', *Changing Societies & Personalities*, 8 (1), pp. 151–172. DOI: <https://doi.org/10.15826/csp.2024.8.1.269>.
- Klüver, H., Sagarzazu, I. (2013) 'Ideological congruency and decision-making speed: The effect of partisanship across European Union institutions', *European Union Politics*, 14 (3), pp. 388–407. DOI: [10.1177/1465116512472938](https://doi.org/10.1177/1465116512472938).
- König, T. (2007) 'Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision-making', *European Journal of Political Research*, 46 (3), pp. 417–444. DOI: [10.1111/j.1475-6765.2006.00648.x-i1](https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00648.x-i1).

- Lenaerts, K. Nuff, P.V. (2005) *Constitutional Law of the European Union*. 2nd ed. London: Sweet and Maxwell, 969 p.
- Morgan, S.L., Winship, C. (2007) *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. New York: Cambridge University Press, 328 p.
- Rasmussen, A., Toshkov, D. (2011) 'The inter-institutional division of power and time allocation in the European Parliament', *West European Politics*, 34 (1), pp. 71–96. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.523545>.
- 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*, 14 (3), pp. 366–387. DOI: [10.1177/1465116513489777](https://doi.org/10.1177/1465116513489777).
- Scharpf, F.W. (2006) 'The joint decision trap revisited', *Journal of Common Market Studies* 44 (4), pp. 845–864. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00665.x>.
- Schulz, H., König, T. (2000) 'Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union', *American Journal of Political Science*, 44 (4), pp. 653–666. DOI: <https://doi.org/10.2307/2669273>.
- Toshkov, D. (2017) 'The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union', *Journal of European Public Policy*, 24 (2), pp. 177–196. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1264081>.
- Toshkov, D., Rasmussen, A. (2012) 'Time to decide: The effect of early agreements on legislative duration in the EU', *European Integration Online Papers*, 16 (11), pp. 1–20. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2136907>.
- Zorn, Ch. (2007) 'Temporal Change and the Process of European Union Decision-Making', *European Union Politics*, 8 (4), pp. 567–576. DOI: [10.1177/1465116507082815](https://doi.org/10.1177/1465116507082815).

Статья поступила в редакцию: 04.09.2024

Статья принята к печати: 30.10.2024

HOW FUNDAMENTAL TREATY REFORMS AFFECT THE SPEED OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE EUROPEAN UNION

N. Kaveshnikov, A. Domanov, A. Lupaltsova

Nikolay Kaveshnikov, Candidate of Science (Politics), Head of Department of Integration Studies, Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs (MGIMO University); Leading Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.
E-mail: n.kaveshnikov@mail.ru (ORCID: 0000-0003-0223-1083. ResearcherID: E-3785-2013).

Aleksey Domanov, Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.
E-mail: domanov.aleksey@gmail.com (ORCID: 0000-0002-6253-2067).

Anna Lupaltsova, Lecturer, Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs (MGIMO University), Moscow, Russia.
E-mail: a.i.lupaltsova@my.mgimo.ru (ORCID: 0000-0002-7174-2234. ResearcherID: CAG-1129-2022).

Abstract

The article adds to the discussion about how EU treaty reforms affect the duration of the legislative process. Two methods are used to show the impact of the Amsterdam, Nice and Lisbon Treaties - interrupted time series analysis and survival analysis (Cox regression). They have been applied to empirical data consisting of EU secondary law directives and regulations. A major feature of this study is its focus on differentiating legislative and implementing acts, reducing the risk of conflating the analysis due to differences in their adoption processes. The research design helps us disentangle the treaties effects from effects of other institutional and structural parameters of the EU decision-making process. It is shown that the Amsterdam, Nice and Lis-

bon treaties have different effects on legislative efficiency. The Lisbon treaty had a profound effect, increasing the speed of decision making. This was not due to the scope of the ordinary legislative procedure being widened, rather it was due to the reform of qualified majority rules in the Council. The Amsterdam and Nice treaties had no clear effect. It seems that two key elements of the reform - the increased use of qualified majority voting in the Council and the strengthening of the legislative role of the European Parliament - have had opposite effects on the length of the legislative process, offsetting each other.

Keywords: European Union; decision-making; legislative process; decision-making duration; Amsterdam Treaty; Nice Treaty; Lisbon Treaty; survival analysis; Cox model; interrupted time series analysis.

Financial support: The research was carried out at the expense of the grant from the Russian Science Foundation № 23-28-00096, <https://rscf.ru/project/23-28-00096/>, MGIMO MFA of Russia.