

А.Н. ЦИБУЛИНА, Н.Ю. КАВЕШНИКОВ*

ДИНАМИКА ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ОБЛАСТИ ЕДИНОГО ВНУТРЕННЕГО РЫНКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА¹

Аннотация. В статье исследованы факторы, оказывающие влияние на скорость принятия законодательных актов, регулирующих функционирование Единого внутреннего рынка (ЕВР) ЕС, а также проведена оценка степени такого влияния. При помощи методов количественного анализа на основе пространственного анализа и модели Кокса мы определяем, какие факторы влияют (ускоряют или замедляют) на законотворческий процесс в области ЕВР. Исследование проведено на основе эмпирических данных, которые включают информацию о процессе принятия 421 директивы в области ЕВР в период с 1990 по 2019 г.

По итогам исследования показано, что на скорость принятия решений в области ЕВР влияют те же факторы, что и в целом на законодательный процесс в ЕС, а именно: тип и сложность законодательного акта, институционально-нормативная база, определяющая порядок принятия решений. Мы пришли к выводу, что из всех реформ основополагающих договоров ЕС только Амстердам-

* **Цибулина Анна Николаевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры интеграционных процессов, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, старший научный сотрудник, Институт Европы РАН (Москва, Россия), e-mail: a.tsibulina@inno.mgimo.ru; **Кавешников Николай Юрьевич**, кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой интеграционных процессов, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, ведущий научный сотрудник, Институт Европы РАН (Москва, Россия), e-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00867

ский договор и Межинституциональное соглашение 2007 г. значительно ускорили процесс принятия решений. Нам удалось выявить принципиальное отличие законодательного процесса в ЕВР. В отличие от вторичного законодательства в целом, в сфере ЕВР процедура принятия решений не оказывает воздействия на скорость принятия решений.

Было исследовано то, каким образом стратегические документы Еврокомиссии по развитию ЕВР влияли на объем вторичного законодательства и скорость принятия решений. Сделан вывод, что из семи стратегических документов лишь два дали значимый импульс развитию ЕВР.

Данные результаты отличаются существенной новизной, а предложенные методы анализа могут быть использованы для оценки динамики интеграционного строительства в других областях.

Ключевые слова: Европейский союз; Единый внутренний рынок; принятие решений; скорость принятия решений; законодательный процесс; глубина интеграции; анализ выживаемости; модель Кокса.

Для цитирования: Цибулина А.Н., Кавешников Н.Ю. Динамика законодательного процесса в области Единого внутреннего рынка Европейского союза // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 256–275. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.12>

Единый внутренний рынок (ЕВР) Европейского союза (ЕС) является уникальным достижением в области развития экономической интеграции. Среди всего многообразия региональных интеграционных объединений в мире, в учредительных документах которых была сформулирована задача по созданию общего рынка, лишь в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) и в странах Общего рынка Восточной и Южной Африки – КОМЕСА (англ. – Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA) удалось достичь частичной свободы перемещения товаров, услуг, трудовых ресурсов и капитала. В связи с этим особенности обеспечения «четырёх свобод» и трудности, возникающие в ходе этого процесса, изучаются преимущественно на примере ЕВР ЕС. Но и в этом случае в фокус исследователей, как правило, попадают вопросы, связанные с юридическими тонкостями регулирования той или иной сферы общего рынка, спорами между контрагентами из разных государств – членов ЕС, деятельностью Суда ЕС в этой области и т.д. [Weiss, Капра, 2014]. В меньшей степени рассматривается влияние ЕВР на экономическую динамику в ЕС – вследствие того, что на протяжении довольно длительного времени совершенствование функционирования внутреннего рынка считали панацеей для достижения более высоких темпов экономического роста и

сокращения безработицы [Кондратьева, 2020; Marinello et al., 2015; Pellkmans, 2019] и критическая оценка ЕВР не проводилась. Вместе с тем представляется целесообразным анализировать ЕВР и как проект углубления интеграции, сопряженный с трудностями согласования различных подходов и позиций, а также необходимостью достижения компромисса среди большого числа заинтересованных сторон, что неминуемо приводит к росту временных затрат на принятие решений. В российской и зарубежной школах европеистики в последнее время наблюдается недостаток именно политологических работ по тематике ЕВР ЕС. В имеющихся исследованиях преимущественно изучаются методы регулирования ЕВР, формирование и реализация политики в этой области [Wallace et al., 2015], необходимость и последствия вмешательства государства в рыночные механизмы [Cini, Voitragan, 2018], развитие ЕВР в контексте положений ключевых теорий европейской интеграции [Pellkmans et al., 2008]. Однако развитие ЕВР предполагает принятие и внедрение в национальное законодательство крайне сложных как с юридической, так и технической точек зрения регуляторных документов, затрагивающих интересы государств-членов, национальных производителей и потребителей. На начальных этапах строительства ЕВР на принятие некоторых законодательных актов уходили годы.

В нашей работе мы концентрируем внимание на законотворческом процессе ЕС в области развития Единого внутреннего рынка. Прежде всего нас интересует, какие факторы могут ускорять или замедлять принятие законодательных актов по тематике ЕВР. Помимо этого исследование ставит задачу – выявить возможную взаимосвязь между стратегическими документами, определявшими цели и направления развития ЕВР, и динамикой законодательства в этой области. На основе этого можно будет сделать выводы о значении указанных стратегических документов для эволюции ЕВР.

Методология и описание базы данных

К началу 1990-х годов среди теоретиков европейской интеграции утвердилось представление о том, что ЕС является политической системой с характерными свойствами, присущими национальным государствам. Это позволяет подходить к анализу процесса формирования отраслевой политики (policy) и принятия

решений в ЕС при помощи подходов и методов, разработанных в рамках институционализма и теории рационального выбора. В частности, стал широко использоваться метод пространственного анализа (англ. – *spatial analysis*) принятия решений, основанный на предположении о том, что принятие решений зависит от того, насколько различаются позиции акторов и как организована процедура принятия решений, что дает возможность оценить степень результативности законотворческого процесса [Tsebelis, Garrett, 2000]. Тем не менее большинство работ по теме принятия решений в ЕС на основе этого метода лежат в теоретической плоскости или же охватывают конкретные случаи принятия того или иного законодательного акта. Развитие количественных методов анализа позволило активно использовать их и применительно к политологическим исследованиям. При помощи моделей на основе оценки выживаемости (англ. – *survival analysis*) можно выявить закономерность наступления ожидаемого события (в нашем случае – принятия законодательного акта) в зависимости от воздействующих на них факторов. Анализ выживаемости на основе применения модели пропорциональных рисков Кокса [Cox, 1972] стал применяться и при изучении работы институтов ЕС [König, 2008 ; Klüver, Sagarzazu, 2013 ; Drüner et al., 2018 ; Hurka, Haag, 2020].

Модель Кокса, основанная на методе множественной регрессии, позволяет прогнозировать риск наступления события (англ. – *hazard risk*) для рассматриваемого объекта, и оценивает влияние независимых переменных на этот риск. В результате моделирования выявляется отношение рисков (англ. – *hazard ratio – HR*), т.е. оценка отношения показателей риска в экспериментальной и контрольной группах. Подробное изложение теоретической основы использования анализа выживаемости и описание модели Кокса см.: [Кавешников, Доманов, 2022].

В качестве «события» в данном исследовании выступает принятие законодательного акта в сфере ЕВР. «Экспериментальная группа» – это база данных, состоящая из законодательных актов, регулирующих ЕВР, на процесс принятия которых влияют определенные факторы, как, например, вид законодательной процедуры, число государств-членов, правила голосования в Совете ЕС и многие другие. «Контрольная группа» – это документы, на которые выбранные факторы не действуют. Под «риском» в модели Кокса понимается вероятность того, что документ, не принятый в

день N с начала законодательной процедуры, будет принят в день N+1. Таким образом, отношение рисков (HR) будет показывать, в какой степени отличается вероятность принятия документа в зависимости от различных факторов (например, используемой законодательной процедуры, сложности акта, тематики акта и т.п.). Отношение рисков >1 означает, что фактор повышает риск принятия документа; с учетом ряда оговорок допустима интерпретация, что фактор способствует ускорению процесса принятия решений. Отношение рисков <1 означает, что фактор уменьшает риск принятия документа, т.е. способствует замедлению процесса принятия решений.

Общая база данных, сформированная для нашего исследования, включает директивы вторичного права ЕС, принятые в 1990–2019 гг. Сбор данных и кодирование директив осуществлялись на основе информации, размещенной на официальном портале законодательства ЕС – EUR-Lex¹. Распределение актов по отраслям (тематике) проведено в соответствии с официальным классификатором ЕС – Справочником законодательных актов (англ. – Directory of Legal Acts)². Детальное описание процедуры формирования базы данных см.: [Кавешников, Доманов, 2022].

Как известно, функционирование ЕВР предполагает обеспечение свободы перемещения товаров, услуг, труда и капитала. В «широком» же смысле проблематика ЕВР затрагивает обширный спектр вопросов, как то: социальные гарантии, конкуренция, экология, охрана здоровья и жизни граждан, защита прав потребителей и промышленная политика. Однако в рамках настоящего исследования мы понимаем ЕВР в «узком» смысле и рассматриваем лишь законодательство, непосредственно связанное с регулированием «четырех свобод».

В соответствии со Справочником законодательных актов ЕС документы, регулирующие свободу перемещения товаров, помещены в ту же группу документов, что и документы по тематике таможенного союза ЕС. При анализе этой группы документов мы обнаружили, что большинство из них касаются торговли государственных членов с третьими странами, т.е. охватывают сферу внешней, а не внутренней торговли, в связи с чем мы не включили эти документы в нашу базу данных. С другой стороны, мы включили в нашу базу

¹ URL: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

² URL: <https://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html>

документы, отнесенные в Справочнике законодательных актов ЕС к категории «Внутренний рынок: сближение законодательства», поскольку они касаются применения технических стандартов к продукции, выпускаемой в обращение на Единый внутренний рынок.

Итоговая база данных включает 421 директиву в области ЕВР, принятую в период 1990–2019 гг. (см. табл. 1). В целом за этот период в ЕС были приняты 1124 директивы; таким образом, документы, касающиеся ЕВР, составляют 37% вторичного законодательства ЕС.

Таблица 1

Количество директив, принятых в области Единого внутреннего рынка ЕС с 1990 по 2019 г.

Сфера регулирования	Код сферы регулирования в соответствии со Справочником законодательных актов ЕС	Количество документов
Свобода движения трудящихся	05.10.....	10
Свобода движения услуг	06.....	127
в том числе		
Страхование услуг	06.20.20.10.	28
Банковские услуги	06.20.20.20.	27
Биржевые услуги и ценные бумаги	06.20.20.21.	35
Свобода движения капитала	10.40.....	13
Слияние и поглощение компаний	13.40.....	4
Внутренний рынок: сближение законодательства	13.30.....	282
в том числе		
Фитосанитарные меры		22
Автомобильный транспорт	13.30.10...	64
Продукты питания	13.30.14...	38
В ЦЕЛОМ ПО ЕВР		421

Источник: составлено авторами на основе данных портала законодательства ЕС EUR-Lex.

Обзор основных стратегических документов в области ЕВР

В период с 1990 по 2019 г. Европейская комиссия обнародовала семь стратегических документов, касающихся развития ЕВР. Поскольку одна из задач нашего исследования – выявить их влияние на развитие законодательства в области ЕВР и скорость при-

нятия решений, мы прежде всего проанализировали цели и основные положения этих стратегий.

Официально программа строительства ЕВР была реализована к концу 1992 г. Однако обеспечение эффективного функционирования ЕВР предполагает непрерывную нормотворческую работу на этом направлении. Следующий стратегический документ по развитию ЕВР (в табл. 4 – «План действий 1997 г.») – План действий для единого рынка (англ. – Action Plan for the Single Market) приняли в 1997 г., и он был рассчитан на два года. В течение этого времени необходимо было добиться упрощения и выполнения регуляторных норм, усовершенствовать налоговую и конкурентную политику, устранить барьеры на пути перемещения услуг и в целом обеспечить предоставление преимуществ ЕВР для всех граждан Евросоюза. Следующий стратегический документ (в табл. 4 – «Стратегия 1999 г.») – Стратегия для внутреннего рынка (англ. – Strategy for the Internal Market) – был принят в 1999 г. Приоритетными направлениями развития ЕВР на ближайшие пять лет были обозначены цели содействия улучшению жизни населения и повышения результативности работы рынков услуг и капитала. Помимо этого, ставились задачи по созданию более благоприятных условий для бизнеса и развития многосторонней торговой системы ЕС. В 2003 г. (в табл. 4 – «Стратегия 2003 г.») началась работа по реализации Стратегии для внутреннего рынка: приоритеты 2003–2006 гг. (англ. – Internal Market Strategy – Priorities 2003–2006), которая была разработана на основе амбициозной Лиссабонской стратегии 2000 г., ставившей своей целью превратить ЕС в самую динамично развивающуюся и конкурентоспособную экономику в мире. Во многом предполагалось продолжение ранее начатой работы по повышению эффективности ЕВР за счет сокращения фискальных барьеров, разработки директив для дальнейшей либерализации рынков услуг и капитала.

Важным документом, имеющим стратегическое значение для ЕВР, стала Стратегия «Единый рынок для 21-го века» 2007 г. (в табл. 4 – «Стратегия 2007 г.»), положения которой нашли отражение в двух документах: «Промежуточном докладе по единому рынку в 21-м веке» (англ. – Interim Report on the Single Market in the 21st century) и сообщении Европейской комиссии «Единый рынок для 21-го века» (англ. – A Single Market for the 21st Century). В этих документах были сформулированы задачи, которые должен

решать общий рынок в нынешнем веке и приоритетные отрасли экономики. В частности, ЕВР должен содействовать повышению качества европейских товаров и услуг, а также их технологичности, поддерживать справедливую и эффективную конкуренцию, способствовать целям устойчивого развития посредством стимулирования социального сплочения и усиления экологических стандартов. Стоит отметить, что документов, оценивающих результаты вышеназванных стратегий, нет, по крайней мере в открытом доступе.

С началом глобального и финансового кризиса в 2008 г. европейские чиновники предприняли очередную попытку совершенствования ЕВР. В 2011 г. был принят Акт о едином рынке I (в табл. 4 – «Акты 2011 и 2012 гг.») и буквально на следующий год второй документ – Акт о европейском рынке II (в табл. 4 – «Акты 2011 и 2012 гг.»). Эти документы охватывали 12 сфер, начиная от регулирования прав интеллектуальной собственности и заканчивая развитием цифрового рынка. В соответствии с положениями Актов предполагался обширный пересмотр директив, регулирующих доступ малых и средних предприятий к привлечению финансовых ресурсов, вопросы бухгалтерского учета и налогообложения, системы признания профессиональных квалификаций и пенсионного обеспечения. Работа должна была вестись и по пересмотру законодательства в сфере услуг, в том числе банковских, развития инфраструктурных проектов и т.д.

В октябре 2015 г. Европейская комиссия подготовила еще один документ стратегического значения – «Совершенствование Единого рынка: больше возможностей для людей и бизнеса» (англ. – *Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business*), обозначенный в табл. 4 как «Стратегия 2015 г.». Как и в более ранних документах такого рода, на первое место в Стратегии 2015 г. выдвигались задачи по равному распределению преимуществ ЕВР среди производителей и потребителей. В частности, речь шла о снятии сохраняющихся барьеров в таких сферах, как транспорт, телекоммуникации, энергетика и услуги, и создании трех союзов: банковского, энергетического и рынков капитала.

Стратегические документы были призваны придать импульс развитию ЕВР, повысить конкурентоспособность европейской экономики и качество жизни граждан Евросоюза.

Факторы, определяющие скорость принятия решений в области ЕВР

В результате проведения многофакторного анализа по модели Кокса мы установили, что факторы, определяющие скорость принятия документов вторичного законодательства в целом [Кавешников, Доманов, 2022], аналогичным образом воздействуют на скорость принятия решений в области ЕВР.

Таблица 2

Факторы, влияющие на скорость принятия решений в области ЕВР Евросоюза (многофакторная модель)

Факторы	Выборка «Все акты», N = 1124			Выборка «ЕВР», N = 421		
	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	1.29	0.17	0.14
консультация	1.25	0.08	<0.005	0.78	0.17	0.14
Новизна акта						
поправки	1.60	0.06	<0.005	1.89	0.10	<0.005
новый акт	0.62	0.06	<0.005	0.53	0.10	<0.005
Сложность акта						
длина кор	1.23	0.06	<0.005	1.30	0.10	0.01
длина ср	0.99	0.07	0.88	0.88	0.11	0.26
длина дл	0.77	0.08	<0.005	0.75	0.12	0.01
Правовая база						
дог. до АД**	0.77	0.09	<0.005	0.84	0.11	0.12
дог. АД и до МИС***	0.91	0.07	0.15	0.73	0.10	<0.005
дог. МИС и позднее	1.32	0.07	<0.005	1.71	0.10	<0.005

*ОЗП – Обычная законодательная процедура

**АД – Амстердамский договор

***МИС – Межинституциональное соглашение

Источник: рассчитано авторами.

Результаты расчетов, зафиксированные в табл. 2, показывают, что:

1) внесение поправок в уже действующие документы ускоряет процесс принятия решений в сравнении с принятием новых документов: показатель отношения рисков (HR) составляет 1,89;

2) наличие прямой зависимости между сложностью акта (в нашем случае сложность документа оценивалась на основе числа страниц) и скоростью его принятия – невысокая сложность акта ускоряет процесс принятия решений, высокая сложность акта – замедляет;

3) на скорость принятия решений очевидно оказывает влияние изменение законодательных процедур (роль Европарламента) и правил принятия решений в Совете министров (квалифицированное большинство или единогласие). В своем исследовании Кавешников Н.Ю. и Доманов А.О. [Кавешников, Доманов, 2022] показали, что из всех реформ основополагающих договоров о Европейском сообществе / Европейском союзе (реализованных в Маастрихтском, Амстердамском, Ниццком и Лиссабонском договорах) значимое влияние на скорость принятия вторичного законодательства оказал лишь Амстердамский договор (АД), что в целом соответствует ранее проведенным эмпирическим исследованиям [Klüver, Sagarzazu, 2013 ; Bolstadt, Cross, 2016]. Также они [Кавешников, Доманов, 2022] установили, что позитивное влияние на скорость принятия решений оказало Межинституциональное соглашение 2007 г. (МИС), упорядочившее практику взаимодействия Совета министров и Европарламента в формате триалогов. Наше исследование выявило, что Амстердамский договор и Межинституциональное соглашение также существенным образом повлияли на скорость принятия актов в сфере ЕВР. Следует отметить, что в отношении документов ЕВР Межинституциональное соглашение в гораздо большей степени способствовало ускорению принятия решений (отношение рисков = 1,71), чем в отношении вторичного законодательства в целом.

В то же время наш анализ показал, что используемая процедура не влияет на скорость принятия решений, что принципиально отличает массив документов ЕВР от общего массива вторичного законодательства. Общепринятым и концептуально обоснованным является мнение о том, что использование обычной законодательной процедуры замедляет принятие решений за счет сложных пра-

вил процедуры и необходимости обеспечить согласие обоих законодателей (Совета министров и Европарламента). Это мнение подтверждается многочисленными эмпирическими исследованиями [Klüver, Sagarzazu, 2013; König, 2007; Rasmussen, Toshkov, 2011]. Эта закономерность также подтверждается в ходе анализа нашей базы данных, когда речь идет о всем массиве вторичного законодательства. Однако анализ документов в сфере ЕВР дает крайне низкую статистическую значимость ($p=0,14$), что свидетельствует об отсутствии зависимости между процедурой принятия решений и скоростью законодательного процесса.

Необычная продолжительность процедур консультации в сфере ЕВР связана, на наш взгляд, с большой глубиной интеграции в этой области. Происходившая в течение нескольких десятилетий адаптация государств-членов к высокой степени интеграции ЕВР позволила им согласовать использование ОЗП в большинстве вопросов, касающихся ЕВР. А процедура консультации сохранилась лишь при регулировании наиболее «чувствительных» для государств вопросов, в которых они не готовы в полной мере учитывать позицию Европарламента. Этот вывод подтверждает анализ содержания директив, принимавшихся по процедуре консультации: подавляющее большинство этих документов регулируют требования к продуктам питания и сельскохозяйственной продукции, выпускаемым в розничную продажу, технические требования к грузовым перевозкам, а также некоторые специфические вопросы, связанные с налогообложением. Неудивительно, что такого рода документы принимались чрезвычайно медленно; средний срок принятия акта – 924 дня.

На следующем этапе исследования мы проверили, в какой степени фактор принадлежности документа к тематике ЕВР влияет на скорость принятия решений (см. табл. 3).

При этом другие параметры – процедура, новизна акта или внесение поправок, сложность акта, а также договорная база – использовались в качестве контрольных, чтобы отделить их влияние и идентифицировать лишь то влияние, которое оказывает его принадлежность к ЕВР на скорость принятия акта. Расчёты показали, что принадлежность к ЕВР не оказывает значимого влияния на скорость принятия решений, статистическая значимость ($p=0,51$) полученных результатов чрезвычайно низка.

Таблица 3

Принадлежность законодательного акта к области ЕВР как фактор скорости принятия решений

	1990–2019 гг. (выборка 1124 акта)		
	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
Тематика документа			
ЕВР	1,05	0,07	0,51
не ЕВР	0,96	0,07	0,51
Контрольные факторы			
процедура			
ОЗП	0,77	0,07	<0,005
консультация	1,30	0,07	<0,005
Новизна акта			
поправки	1,56	0,06	<0,005
новый акт	0,63	0,06	<0,005
Сложность акта			
длина кор.	1,24	0,06	<0,005
длина ср.	0,98	0,07	0,76
длина дл.	0,75	0,08	<0,005
Правовая база			
дог. до АД	0,84	0,07	0,02
дог. АД и до МИС	0,89	0,06	0,08
дог. МИС и позднее	1,33	0,08	<0,005

Источник: рассчитано авторами.

Возможно, что принадлежность документа к той или иной сфере ЕВР, как то свобода движения услуг и сближение законодательства, может влиять на скорость принятия решений, но это незаметно при анализе всей базы данных ЕВР. При помощи многофакторной модели, в которую были включены те же контрольные параметры, что и в предыдущую модель, мы установили, что принадлежность актов к крупным тематическим блокам ЕВР – «свобода движения услуг» и «внутренний рынок: сближение законодательства» (см. табл. 1) – не влияет на скорость их принятия. Равным образом не выявлено специфики в скорости принятия актов, относящихся к малым тематическим блокам, как то «страховые услуги», «автомобильный транспорт», «продукты питания» и т.д.

Стратегические документы в области ЕВР и особенности законодательного процесса

Обратимся к ключевой задаче нашего исследования – вопросу о значении стратегических документов Еврокомиссии для эволюции ЕВР. Общий обзор семи стратегических документов в области ЕВР был сделан ранее.

Прежде всего был проведен дескриптивный анализ ежегодной динамики количества принимаемых директив, результаты которого отражены на рис. Во-первых, видно, что до 2007 г. в области сближения законодательства число ежегодно принимавшихся директив было заметно больше, чем в 2010 г. и позднее. Это дает основания полагать, что основные задачи по технической стандартизации были решены в 1990–2000-е годы. Во-вторых, на графике легко видеть два пика – в 2008–2009 гг. и в 2014 г.

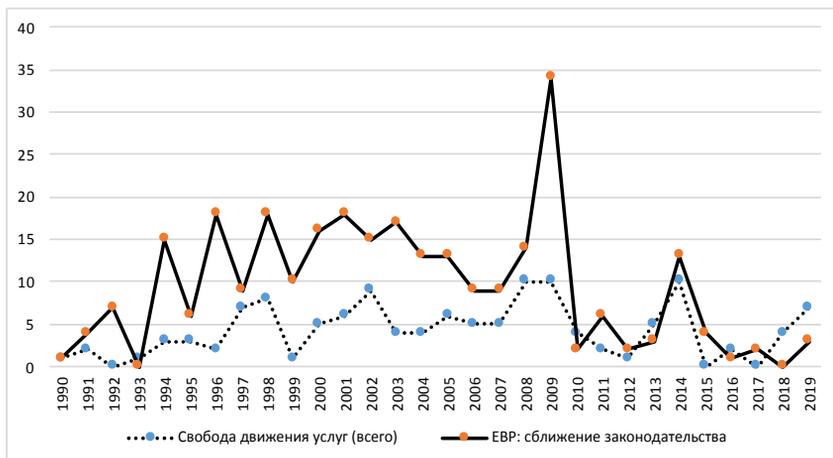


Рис.

Количество принятых директив в области ЕВР с 1990 по 2019 г.

Источник: рассчитано автором.

В конце 1990-х – начале 2000-х годов ЕВР не находился в фокусе внимания европейских чиновников [Wallace et al., 2015, p. 134].

Существовало мнение, что все ключевые меры по регулированию этой области были уже реализованы. Но появление новых форм трансграничной экономической активности в сфере финансовых и цифровых услуг, активное развитие информационных технологий показало, что законодательство в области ЕВР не успевает за этими изменениями.

Принятие стратегии «Единый рынок для 21-го века» в 2007 г. стало ответом ЕС на вышеназванные тенденции в экономике. В ней появляется пятая «свобода», связанная с перемещением знаний и инноваций, что на деле означает содействие развитию сферы услуг и, соответственно, совершенствование ее юридической базы. К этому времени также стало очевидным, что законодательство государств-членов претерпевает изменения, и зачастую гораздо более быстрыми темпами, нежели общеевропейские нормы в области ЕВР. В этой связи все более острой становится проблема достижения как можно большего сближения законодательства стран-участниц для улучшения функционирования ЕВР. С учетом того, что законодательный процесс в ЕС в среднем продолжается 2–2,5 года, «пик» числа документов в 2008–2009 гг. мы связываем с выходом вышеназванной Стратегии.

Рост числа принятых директив в области ЕВР в 2014 г. связан с появлением в 2011 и в 2012 гг. двух важных документов стратегического значения – Акта о Едином рынке I и Акта о Едином рынке II, которые также предусматривали проведение масштабной работы по сближению законодательства государств-членов.

Для верификации результатов дескриптивного анализа мы провели расчеты с целью выявить, какое влияние оказали стратегические документы Еврокомиссии на скорость принятия директив в сфере ЕВР. Указанный фактор был закодирован как изменяющаяся во времени переменная. К примеру, мы полагаем, что План действий для Единого рынка от 4 июня 1997 г. влияет на скорость принятия законодательства вплоть до принятия следующего стратегического документа – Стратегии для Европейского внутреннего рынка от 29 ноября 1999 г. Такая методика неоднократно использовалась для исследования того влияния, которое могли оказать на законодательный процесс реформы основополагающих договоров ЕС и расширение состава ЕС [Toshkov, 2017 ;

Golub, Steunenberg, 2007 ; Bolstadt, Cross, 2016]. Результаты расчетов приведены в табл. 4.

Таблица 4

Стратегические документы как фактор скорости принятия решений

Стратегические документы (период)	ЕВР (выборка 421 акт)			Свобода движения услуг (выборка 132 акта)			ЕВР: сближение законодательства (выборка 282 акта)		
	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
Документа нет 01.01.1990–4.06.1997	0,97	0,13	0,84	0,61	0,29	0,09	1,09	0,16	0,58
План действий 1997 г., 4.06.1997– 29.11.1999	0,64	0,16	0,01	0,74	0,29	0,29	0,68	0,19	0,04
Стратегия 1999 г., 29.11.1999–7.05.2003	0,66	0,13	<0,005	0,80	0,24	0,36	0,60	0,15	<0,005
Стратегия 2003 г., 7.05.2003–20.11.2007	1,17	0,12	0,21	1,05	0,24	0,83	1,16	0,15	0,33
Стратегия 2007 г., 20.11.2007–13.04.2011	2,24	0,13	<0,005	4,27	0,24	<0,005	1,81	0,16	<0,005
Акты 2011 и 2012 гг., 13.04.2011–28.10.2015	1,06	0,15	0,71	0,94	0,25	0,80	1,49	0,21	0,06
Стратегия 2015 г. 28.10.2015–31.12.2019	0,97	0,22	0,88	0,81	0,28	0,45	0,84	0,38	0,66

Источник: рассчитано автором.

Результаты эмпирического исследования показали, что четыре из семи стратегических документов Еврокомиссии не оказали значимого влияния на скорость законодательного процесса в сфере ЕВР. Стратегии 1997 и 1999 гг. парадоксальным образом замедлили процесс принятия решений (отношение рисков равно 0,64 и 0,66), при этом замедление имело место прежде всего в области сближения законодательства. Вероятнее всего, мы наблюдаем эффект усталости институтов ЕС от постоянной работы по совершенствованию ЕВР и их переориентацию на три других проекта стратегического значения: завершающая фаза создания Экономи-

ческого и валютного союза, заключительный этап подготовки к расширению на Восток и пик череды институциональных реформ (Амстердамский и Ниццкий договоры, а также работа Конвента по разработке Конституции для ЕС).

Стратегия «Единый рынок для 21-го века» 2007 г. придала очевидный импульс законодательной динамике, о чем шла речь ранее (отношение рисков = 2,24); также на динамику законотворчества повлияла необходимость оперативно искать пути преодоления негативных последствий глобального финансового и экономического кризиса 2008 г. на европейскую экономику. Это влияние заметно как для ЕВР в целом, так и по отдельным категориям. Это подтверждает сделанный на основе дескриптивного анализа вывод о позитивном влиянии Стратегии 2007 г.

Этот импульс был исчерпан к 2011 г., и акты о едином рынке 2011 и 2012 гг. не смогли ускорить законодательный процесс в сфере ЕВР, хотя, как было показано ранее, сообщили ЕВР дополнительную динамику за счет увеличения числа принятых на их основе законодательных актов. Так что в данном случае мы видим развитие «вширь» за счет урегулирования на общеевропейском уровне таких новых аспектов ЕВР, как банковский и энергетический союзы, электронная коммерция и улучшение доступа к финансовым ресурсам для бизнеса.

* * *

В результате проведения исследования с использованием эмпирических данных (421 директива по тематике ЕВР, принятая в период с 1990 по 2019 гг.) и применения количественных методов анализа на основе модели Кокса, мы установили ряд закономерностей, характерных для процесса принятия решений в области ЕВР ЕС. Мы обнаружили, что на скорость принятия решений в области ЕВР влияют те же факторы, что и в целом на законодательный процесс в ЕС, а именно: внесение поправок в уже действующие документы ускоряет процесс принятия решений в сравнении с принятием новых документов; невысокая сложность документа также ускоряет законотворческий процесс. Амстердамский договор и Межинституциональное соглашение 2007 г., изменив общие правила законодательных процедур, значительно ускорили процесс принятия решений.

Следует отметить, что Межинституциональное соглашение в большей степени способствовало ускорению принятия решений в области ЕВР, чем вторичного законодательства в целом. Нам удалось выявить принципиальное отличие законодательного процесса в ЕВР. В отличие от вторичного законодательства в целом, где использование обычной законодательной процедуры замедляет процесс в сравнении с процедурой консультации, в сфере ЕВР процедура принятия решений не оказывает воздействия на скорость принятия решений. Более того, на принятие решений в рамках процедуры консультации требуется больше времени, нежели в рамках ОЗП, что идет вразрез с результатами, полученными для всей базы документов. Данную особенность мы связываем с тем, что процедура консультации используется для наиболее «чувствительных» сфер ЕВР.

Исследование показало, что большинство стратегических документов Еврокомиссии по развитию ЕВР не оказало влияния на объем вторичного законодательства и скорость принятия решений. Исключением являются лишь два документа. Стратегия «Единый рынок для 21-го века» 2007 г. дала значимый импульс развитию ЕВР: она ускорила законотворческий процесс и привела к росту числа принятых директив. Акты о Едином рынке, принятые в 2011 и 2012 гг., хотя и не ускорили законотворческий процесс, но привели к росту нормативной базы ЕВР за счет развития «вширь», т.е. урегулирования на уровне ЕС ряда новых аспектов ЕВР.

Результаты нашего исследования позволяют лучше понять специфику законотворческого процесса в области ЕВР и оценить влияние стратегических документов Еврокомиссии на развитие нормативной базы. Методика и результаты нашей работы могут способствовать получению дальнейших эмпирических результатов и лучшему прогнозированию динамики законотворческого процесса в региональных интеграционных объединениях.

A.N. Tsibulina, N.Y. Kaveshnikov*
**Dynamics of Decision-Making in the Area of the Single Market
of the European Union¹**

Abstract. The article examines the variety of factors that can influence the speed of decision-making in the European Union in the area of the Single Market (SM), and also assesses the degree of such influence. We use quantitative analysis methods based on spatial analysis and the Cox model to determine which factors accelerate and which ones slow down the legislative process in the area of the SM during the period from 1990 to 2019.

The results of our work show that the speed of decision-making in the field of the SM is influenced by the same factors as the legislative process in the EU in general, namely: a type and complexity of a legislative act, an institutional and a regulatory framework that determines a decision-making procedure. We conclude that only the Amsterdam Treaty and the Interinstitutional Agreement of 2007 have significantly accelerated the decision-making process. We've managed to identify a fundamental difference regarding the legislative process in the area of the SM. In contrast to secondary legislation in general in the area of the SM a decision-making procedure (consultation or regular legislative procedure) does not affect the speed of decision-making.

We found out that out of seven strategic documents, only two had given a significant impetus to the development of the SM.

These features of decision-making process in the area of SM constitute a basis for further research and the proposed methods of analysis can be extended in order to assess integration dynamics in other areas of regulation in integration entities.

Keywords: European Union; Single Market; decision-making procedures; legislative acts; deepening of integration.

For citation: Tsibulina A.N., Kaveshnikov N.Y. Dynamics of Decision-Making in the Area of the Single Market of the European Union. *Political Science (RU)*. 2022, N 3, P. 256–275. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.12>

References

Bolstad J., 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, N 4, P. 793–808. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12349>

* **Tsibulina Anna**, Moscow State Institute of International Relations (University); Institute of Europe of the Russia Academy of Science (Moscow, Russia), e-mail: a.tsibulina@inno.mgimo.ru; **Kaveshnikov Nikolay**, Moscow State Institute of International Relations (University); Institute of Europe of the Russia Academy of Science (Moscow, Russia), e-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

¹ The reported study was funded by RFBR, project number 20–011–00867.

- Cini M., Borrigan N.P. *European Union politics, 6th edition*. Oxford: Oxford university press, 2018, 532 p.
- Cox D.R. Regression models and life tables (with discussion). *Journal of the Royal statistical society. Series B*. 1972, Vol. 34, P. 187–220.
- Drüner D., Klüver H., Mastenbroek E., 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. DOI: <https://doi.org/10.1057/CEP.2015.26>
- Golub J., Steunenberg B. How time affects EU decision-making. *European Union politics*. 2007, N 8(4), P. 555–566. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116507082814>
- Hurka S., Haag M. Policy complexity and legislative duration in the European Union. *European Union politics*. 2020, N 21(1), P. 87–108. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116519859431>
- Kaveshnikov N.Y., Domanov A.O. Factors defining speed of decision-making in the European Union (qualitative analysis). *International processes*. 2022. (in print). (In Russ.)
- Kondratieva N.B. *European model of market integration: establishment and perspective*. Moscow: Institute of Europe of the Russian academy of sciences, 2020, 384 p. (In Russ.)
- König T. Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowng European legislative decision making. *European journal of political research*. 2007, N 46, P. 417–444. DOI: <https://doi.org/10.1111/J.1475-6765.2006.00648.X-11>
- Klüver H., Sagarzazu I. Ideological congruency and decision-making speed: The effect of partisanship across European Union institutions. *European Union politics*. 2013, Vol. 14, N 3, P. 388–407. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116512472938>
- Marinello M., Sapir A., Terzi A. The long road towards the European single market. Bruegel working paper. 2015, N 1, 36 p.
- Pellkmans J., Hanf D., Chang M. *The EU internal market in comparative perspective, economic, political and legal analyses*. Bruxelles; Bern; Berlin; Frankfurt am Main; New York; Oxford; Wien: P.I.E. Peter Lang, 2008, 314 p.
- Pellkmans J. The single market remains the decisive power of the EU. *CEPS policy priorities for 2019–2024*. 2019. Mode of access: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-single-market-remains-the-decisive-power-of-the-eu/> (accessed: 07.06.2022)
- Rasmussen A., Toshkov D. The inter-institutional division of power and time allocation in the European Parliament. *West European politics*. 2011, Vol. 34(1), P. 71–96. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.523545>
- Toshkov D.D. The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union. *Journal of European public policy*. 2017, N 24:2, P. 177–196. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1264081>
- Tsebelis G., Garrett G. Legislative politics in the European Union. *European Union politics*. 2000, Vol. 1, N 1, P. 9–36. DOI: [10.1177/1465116500001001002](https://doi.org/10.1177/1465116500001001002)
- Wallace H., Pollack M.A., Young A.R. *Policy-making in the European Union, 7th edition*. Oxford: Oxford university press, 2015, 574 p.
- Weiss F., Kaupa C. *European Union internal market law*. Cambridge: Cambridge university press, 2014, 360 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9781107785366>

Литература на русском языке

Кавешников Н.Ю., Доманов А.О. Факторы, определяющие скорость законодательного процесса в Европейском союзе (количественный анализ) // *Международные процессы*. – 2022 (в печати).

Кондратьева Н.Б. Европейская модель интеграции рынков: становление и перспектива. – М.: ИЕ РАН, 2020. – 384 с.