

УДК 327.7

## **ВЛИЯНИЕ РАСШИРЕНИЯ ЕС НА СКОРОСТЬ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ<sup>1</sup>**

© 2023 г. **КАВЕШНИКОВ Николай Юрьевич\***

*Кандидат политических наук*

*Заведующий кафедрой интеграционных процессов МГИМО МИД России*

*119454, Россия, Москва, пр-т Вернадского, 76;*

*Ведущий научный сотрудник Института Европы РАН*

*125009, Россия, Москва, Моховая ул., д. 11, стр. 3*

**\*E-mail:** *nikandr@mail.ru*

© 2023 г. **ДОМАНОВ Алексей Олегович\*\***

*Научный сотрудник Института Европы РАН*

*125009, Россия, Москва, Моховая ул., д. 11, стр. 3*

**\*E-mail:** *domanov.aleksey@gmail.com*

Поступила в редакцию 22.01.2023

После доработки 05.03.2023

Принята к публикации 12.04.2023

**Аннотация.** В статье проведено количественное эмпирическое исследование влияния расширений Европейского союза 1995 и 2004 гг. на скорость процесса принятия решений (законодательный процесс). Используются два метода: анализ прерванных временных рядов и анализ выживаемости (модель Кокса), что повысило обоснованность полученных выводов. Базу эмпирических данных составили директивы и регламенты вторичного права ЕС. Методы, дизайн и периоды исследования позволили разделить влияние расширений и изменений институциональных параметров процесса принятия решений. В статье показано, что в момент расширения 2004 г. законодательный процесс значительно ускорился. Это связано с тем, что, во-первых, предпочтения новых государств-членов в целом находились внутри диапазона предпочтений старых и ось конфликта западных и восточных государств-членов возникла только в ограниченном числе сфер деятельности ЕС. Во-вторых, перед вступлением новых стран Совет ЕС принял новый процедурный регламент, существенно повысивший эффективность его рабо-

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке ИМИ МГИМО в рамках проекта № 2022-02-01. Acknowledgments: The article has been supported by the Institute of International Studies of the MGIMO University. Project No. 2022-02-01.

ты. Что касается расширения 1995 г., то в связи с недостаточной достоверностью расчетов можно с осторожностью утверждать, что оно не оказало явного замедляющего влияния на процесс принятия решений. Вывод о том, что расширение 2004 г. в среднесрочной перспективе не повлекло торможения законодательного процесса, значим для понимания особенностей функционирования ЕС.

**Ключевые слова:** Европейский союз, расширение ЕС, принятие решений, законодательный процесс, скорость принятия решений, анализ выживаемости, метод прерванных временных рядов.

**DOI:** 10.31857/S0201708323030014

**EDN:** bqbjug

Расширение Европейского союза в 2004 г. дало толчок исследованиям о том, в какой степени увеличение числа государств-членов осложняет и замедляет процесс принятия решений в ЕС. Риски торможения стали предметом не только академической, но и политической и общественной дискуссии. Несмотря на доминирование этого нарратива и наличие ряда конкретных примеров, нет точного ответа на вопрос, насколько расширение Евросоюза оказало систематический негативный эффект на процесс принятия решений.

Цель статьи – внести вклад в исследование продолжительности законодательного процесса в Евросоюзе касательно влияния расширений ЕС на длительность и эффективность принятия решений. Используемые база данных и методы позволяют более корректно оценить влияние расширений, в частности, отделив его от влияния институциональных изменений.

### ***Теоретические основания***

Существует ряд теоретических подходов относительно возможного влияния увеличения числа членов политического процесса на согласование решений. Наиболее известные – это пространственный анализ (*spatial analysis*), теория клубов, индексы влияния (*voting power*) и теория транзакционных издержек.

Пространственный анализ исходит из базового предположения, что эффективность принятия решений связана со степенью различий в позициях акторов и институциональными параметрами [Enelow, Hinich, 1984]. С этой точки зрения, увеличение числа стран ЕС должно вести к усложнению процесса принятия решений и увеличению длительности рассмотрения законодательных актов [König, 2007; Klüver, Sagarzazu, 2013].

Однако на результат и скорость законодательного процесса влияет не столько число участников, сколько уровень гетерогенности их предпочтений. Если предпочтения новых государств-членов находятся в пределах диапазона предпочтений старых, это может не оказать значимого влияния на скорость принятия решений [Steunenberg, 2002; Tsebelis, 2002]. Таким образом, увеличение акторов само по себе не влияет на скорость принятия решений. Кроме того, изменение институциональных параметров может как ускорять, так и замедлять законодательный процесс.

Разработанная в рамках теории общественных благ теория клубов (теория клубных благ) объясняет, что с увеличением числа участников готовность каждого из них вносить вклад в формирование клубных благ сокращается [Cornes, Sandler, 1996]. Этот феномен должен четко проявляться при обсуждении общих финансов и их распределения. С теоретической точки зрения увеличение числа акторов должно вести к усилению споров и замедлению процесса принятия решений, что подтверждает ряд исследований на примере ЕС [Thomson, 2009; Zimmer et al., 2005].

Концепция индексов влияния предполагает анализ всех возможных выигрывающих коалиций и расчет индекса влияния каждого актора на основе того, как часто он является ключевым членом коалиции (т. е. его участие необходимо для того, чтобы коалиция набрала необходимое число голосов для принятия решения). Индекс Банцхафа [Banzhaf, 1965] часто используется при исследовании голосования квалифицированным большинством в Совете министров ЕС. В рамках этого подхода расширение Евросоюза должно усложнять принятие законодательства [Baldwin, Widgren, 2004], если оно не сопровождается существенными институциональными изменениями.

Теория транзакционных издержек постулирует, что с увеличением числа акторов транзакционные издержки должны расти, если не происходят изменения институциональных параметров, которые могут компенсировать этот эффект [Buchanan, Tullock, 1965]. Эксперты, проводившие теоретический анализ деятельности институтов ЕС, приходят к аналогичным выводам [König, 2007].

Таким образом, существующие теоретические подходы предлагают ряд каузальных механизмов, которые могут привести к замедлению процесса принятия решений в ЕС при увеличении числа государств-членов. Однако это не означает, что замедление происходило в реальности. Более того, большинство теоретических подходов отмечают значимость институциональных параметров процесса принятия решений. Их изменение может компенсировать негативный эффект расширения. Следовательно, с концептуальной точки зрения увеличение числа государств-членов может не повлиять на скорость принятия решений.

### **Обзор эмпирических исследований**

Существует ряд эмпирических исследований, в основном выполненных по методологии исследования продолжительности процесса (*duration studies*), которые прямо или косвенно оценивают эффект различных расширений ЕС на скорость законодательного процесса.

Используя модель Кокса, Джонатан Голуб и Бернард Стеуенберг пришли к выводу, что увеличение состава интеграционного объединения до ЕС-9, ЕС-10, ЕС-12 и ЕС-15 ускорило процесс принятия решений [Golub, 2007; Golub, Steunenberg, 2007]. Однако исследования проведены на массиве данных за 1968–1998 гг. В качестве референтного использовался период 1968–1972 гг. (до расширения 1973 г.). Можно предположить, что ускорение было заметно при сравнении с медлительностью процесса принятия решений из-за политики Франции при Шарле де Голле.

На основе модели Кокса Эйке Клювер и Инаки Сагарзасу, исследуя влияние идеологических различий на законодательный процесс в ЕС, пришли к выводу, что расширения не оказали влияния на скорость принятия решений [Klüver, Sagarzazu, 2013]. Анализ построен на массиве данных за 1979–2010 гг. Это дает основание задать вопрос, насколько корректно учтено влияние многочисленных изменений институциональных параметров на скорость принятия решений.

Эдвард Бест и Пьерпаоло Сеттембри на основе дескриптивного анализа не выявили эффекта расширения 2004 г. по таким параметрам, как число принимаемых актов, средний срок принятия актов и т.д. [Best, Settembri, 2008]. Однако первый параметр до и после расширения не является надежным показателем, поскольку подход не принимает во внимание увеличение предметной сферы компетенции ЕС (появление новых отраслевых политик). Кроме того, анализ на основе среднего срока принятия актов не учитывает множество других факторов (тип актов, законодательная процедура, порядок принятия решения в Совете ЕС и т.п.), которые оказывают влияние на длительность законодательного процесса.

Робин Херц и Дирк Лёффен провели исследование с использованием модели Кокса на материале 1976–2006 гг. и пришли к выводу, что расширения ЕС-10, ЕС-12 и особенно ЕС-15 и ЕС-25 замедлили процесс принятия решений [Hertz, Leuffen, 2011]. Однако результаты их исследования следует принимать во внимание с учетом некоторых оговорок. В частности, Люксембургский компромисс 1966 г. негативно повлиял на развитие ЕС. Существование принципа политического вето привело к тому, что до середины 1980-х гг. законодательные решения в Совете принимались исключительно на основе единогласия, что замедляло процесс принятия решений. На этом фоне новая динамика развития Евросоюза конца 1980-х – 1990-х гг. может быть ошибочно интерпретирована как эффект расширений 1986 и 1995 гг. Р. Херц и Д. Лёффен попарно сравнивали периоды, когда в составе ЕС было разное количество государств. Полученные результаты выглядят парадоксально. Например, авторы не обнаружили значительного влияния численности государств-членов на скорость принятия решений при сравнении ЕС-12 с ЕС-10 и ЕС-15 с ЕС-12, однако выявили при сравнении ЕС-15 с ЕС-10. Если расширения с 10 до 12 членов и с 12 до 15 членов по отдельности не оказали значимого влияния, сомнительно, что различия между периодами ЕС-10 и ЕС-15 связаны именно с увеличением состава, а не с иными факторами. Исследователи также не обнаружили значительного влияния численности государств-членов при сравнении ЕС-25 с ЕС-15, однако выявили при сравнении ЕС-25 с ЕС-12 и ЕС-25 с ЕС-10. Это вызывает сомнения в интерпретации результатов.

Димитер Тошков [Toshkov, 2017] детально исследовал влияние расширения 2004 г. на законодательный процесс, используя различные методы, и пришел к выводу об отсутствии негативного эффекта на процесс принятия решений.

Использованные методы по отдельности уязвимы для критики. Анализ количества актов до и после расширения не учитывает возможное расширение компетенции ЕС и развитие новых отраслевых политик. Однофакторный анализ выживаемости с использованием кривой Каплана-Мэйера не способен учесть влияние иных факторов, кроме состава ЕС, на скорость принятия решений (изменение договоров, различие процедур и т.п.). Исследование неоднородности изначальных позиций

государств-членов проведено на основе базы данных *DEU-II* [Thomson, 2009]. Она наиболее обширная из существующих, но не в полной мере релевантная для анализа процесса принятия всего массива законодательства в ЕС. Анализ предпочтений государств-членов на основе результатов голосования имеет ряд недостатков, которые упоминает Д. Тошков [Toshkov, 2017: 186]. Тем не менее в совокупности использованные исследователем методы дают основания для утверждения об отсутствии сильного и системного влияния расширения 2004 г. на процесс принятия решений [Toshkov, 2017: 189].

Предшествующие эмпирические исследования дают противоречивые результаты. Это может быть связано с различиями в формировании баз данных (директивы или все акты) и рассматриваемым периодом. Имеющиеся работы не делают различия между документами вторичного и третичного права, а особенности последних (многие акты третичного права носят технический характер) отражаются на процессе принятия решений и его скорости. Недостаток большинства исследований в том, что их методология не позволяет корректно отделить влияние расширений от иных факторов, прежде всего изменения институциональных параметров (реформы основополагающих договоров и текущая эволюция практики принятия решений).

### Методы исследования

Задача исследования – на эмпирическом материале оценить влияние, которое оказали расширения 1995 и 2004 гг. на длительность процесса принятия решений в ЕС. Исследование построено с использованием двух методов: анализ прерванных временных рядов и анализ выживаемости с применением для расчетов модели Кокса.

Основная идея анализа прерванных временных рядов (*interrupted time series analysis, ITS*) [Morgan, Winship, 2007] состоит в том, чтобы смоделировать поведение зависимой переменной (в нашем случае – длительности процесса принятия решений) до и после события. При корректном построении модели и выборе переменных, разрыв последовательности в момент события можно интерпретировать как влияние этого события. Применительно к исследованию законодательного процесса в ЕС метод прерванных временных рядов использован Йоргеном Болстадом и Джеймсом Кроссом для оценки эффекта Амстердамского, Ниццкого и Лиссабонского договоров [Vølstad, Cross, 2016].

Эффект каждого расширения исследовался с использованием линейной регрессии, которая рассчитывалась отдельно для периода до и после события, как предлагают Гвидо Аймбенс и Томас Лемьё [Imbens, Lemieux, 2008]. Для анализа выбраны симметричные окна – два года до события и два года после. Они должны быть достаточно малы, чтобы минимизировать влияние других возможных факторов, и достаточно велики, чтобы количество эмпирического материала (число принятых актов) обеспечило приемлемую точность расчетов.

Линейная регрессия построена по формуле:

$$\ln Y_t = \beta_0 + \beta_1 E_t + \beta_2 t + \beta_3 E_t t + \sum_{m=1}^M \beta_{m+3} X_{mt} + \varepsilon_t$$

Для каждого расширения введена бинарная переменная  $E$  (*enlargement*), отражающая, был ли документ принят до расширения ( $E = 0$ ) или после ( $E = 1$ )<sup>1</sup>. Переменная времени  $t$  центрирована по моменту расширения, т. е.  $t = 0$ , когда  $E$  меняется с 0 на 1.  $X$  – это вектор дополнительных переменных (в нашем случае они учитывают эффекты сезонности и сфер деятельности ЕС),  $\varepsilon$  – ошибка. При таком построении формулы линейной регрессии коэффициент  $\beta_1$  отражает немедленный эффект расширения,  $\beta_2$  задает тренд длительности законодательного процесса до расширения,  $\beta_3$  – изменение тренда после расширения.

Активность законодательного процесса в ЕС имеет четко выраженную сезонность. Эти фиксированные эффекты учтены путем введения дополнительных переменных, показывающих месяц принятия документа. Таким же образом учтены фиксированные эффекты, связанные с различиями в скорости принятия законодательства в различных сферах деятельности ЕС<sup>2</sup>.

Для того чтобы учесть нелинейный характер взаимосвязи переменных и не перегружать модель трудновычислимыми компонентами, традиционно используют функции связи (*link function*). Исходя из характеристик базы данных, использована логарифмическая функция связи, как это рекомендуют Джон Фокс [Fox, 2015: 392] и Джозеф Хилбе [Hilbe, 2011: 193].

Результаты расчетов соответствуют критериям Бройша-Годфри и Энгеля, что подтверждает корректность применения метода прерванных временных рядов к базе данных.

Второй метод – это анализ выживаемости (*survival analysis*) с применением для расчетов модели Кокса. Он заключается в изучении закономерностей появления ожидаемого события у представителей наблюдаемой выборки во времени в зависимости от воздействующих на них факторов.

В основе модели Кокса лежит метод множественной регрессии [Cox, 1972]. 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 дает значение отношения рисков (*hazard ratio*, *HR*) между показателями рисков в экспериментальной и контрольной группах.

Применительно к исследованию процесса принятия решений в ЕС событие – это принятие законодательного акта. Контрольная группа – это массив документов, принятых до расширения. Экспериментальная группа – документы, принятые после расширения. Риск – это вероятность, что документ, не принятый в день  $N$  с момента начала законодательной процедуры, будет принят в день  $N + 1$ . Соответственно, отношение

<sup>1</sup> Законодательные акты, инициированные до расширения, но принятые после, закодированы как принятые после расширения. Мы полагаем, что значительная часть переговоров по законодательному досье состоялась до расширения, а роль вновь вступивших государств была невелика.

<sup>2</sup> Для этих целей все законодательство было разделено на восемь крупных блоков: торговая политика; Единый рынок; Экономический и валютный союз; сельскохозяйственная политика; социальная и региональная политики; прочие отраслевые политики; Пространство свободы, безопасности и правосудия; внешние связи.

рисков (*HR*) показывает, в какой степени отличается вероятность принятия документа в любой день законодательного процесса после расширения от принятия до расширения<sup>1</sup>.

Периоды два года до и два года после соответствующих расширений были выбраны, во-первых, чтобы обеспечить сопоставимость результатов исследования по модели Кокса и методу прерванных временных рядов. Во-вторых, они позволяют минимизировать влияние, связанное с изменением институциональных параметров процесса принятия решений. Расчеты проводились по многофакторной модели с целью исключить влияние институциональных и системных факторов. Для этого в модели использованы контрольные параметры: процедура принятия акта, порядок принятия решений в Совете, новизна, сложность и срочность акта. Результаты расчетов удовлетворяют критериям теста Грамбш-Терно, что подтверждает корректность применения метода Кокса к базе данных.

Базу эмпирических данных исследования составили директивы и регламенты вторичного права ЕС с официального портала законодательства *EUR-Lex*<sup>2</sup>. В целях сбора эмпирических данных использовано ключевое различие между актами вторичного и третичного права – юридическая база документа. Для актов вторичного права – это статьи основополагающих договоров, для актов третичного права – акты вторичного законодательства.

Из собранной базы данных исключены документы, непосредственно связанные с расширениями 1995 и 2004 г., т. к. институты ЕС принимают их за очень короткий срок<sup>3</sup>. Как правило, эти документы фиксируют договоренности, достигнутые ранее в ходе переговоров о вступлении новых стран. Итоговая база эмпирических данных включает 1538 документов за оба исследуемых периода.

Использование двух методов анализа должно повысить обоснованность полученных выводов. Исключение из выборки документов третичного права позволяет оценить закономерности законодательного процесса *stricto sensu*. Используемые методы и временные периоды позволяют разделить влияние расширений и изменений институциональных параметров.

## Результаты

Результаты математического моделирования представлены в таблицах 1 и 2. Расчеты по методу Кокса в подавляющем большинстве случаев подтверждают известные закономерности, связанные с использованными в модели контрольными параметрами (данные по контрольным параметрам не включены в Табл. 1 чтобы не перегружать ее). Участие Европарламента, особенно использование обычной законодательной процедуры<sup>4</sup>, замедляет процесс принятия решений. Голосование ква-

<sup>1</sup> Подробнее о применении модели Кокса к исследованию законодательного процесса в ЕС см. [Кавешников, Доманов, 2022].

<sup>2</sup> EUR-Lex. URL: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (дата обращения: 22.01.2023)

<sup>3</sup> Большинство директив такого рода принимаются за 50-60 дней. Средний срок принятия обычной директивы составляет около двух лет.

<sup>4</sup> В исследуемые периоды она называлась процедурой совместного принятия решения.

лифицированным большинством в Совете ускоряет процесс. Принятия новых, сложных и бессрочных актов требует больше времени, чем принятие поправок, простых и срочных актов.

Относительно расширения 1995 г. два использованных метода дают разные результаты. Модель Кокса не выявила влияния расширения на принятие решений. Отношение рисков при анализе всех актов равно 0,87. Если оно отличается от единицы менее, чем на 0,2, то фактор незначим. Метод *ITS* свидетельствует о существенном одномоментном влиянии расширения: при обчете всех актов  $\beta_1$  равен 0,54. Однако точность расчетов в обоих моделях невелика ( $p < 0,05$ ). Более того, при использовании обоих методов для анализа отдельно директив и регламентов расчеты не имеют точности, которая позволила бы делать содержательные выводы.

Таблица 1

## Влияние расширений на скорость принятия решений (модель Кокса)

	Расширение 1995 г.			Расширение 2004 г.		
	все акты	директивы	регламенты	все акты	директивы	регламенты
Отношение рисков ( $HR$ )	0,87*	0,76	0,88	1,23**	1,26	1,20
Число актов ( $N$ )	856	179	677	682	195	487
Период, месяцы	48	48	48	48	48	48

Контрольные параметры: процедура, единогласие/ГКБ, новизна акта, срочность акта, сложность акта.

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

Таблица 2

## Влияние расширений на скорость принятия решений (метод прерванных временных рядов)

	Расширение 1995 г.			Расширение 2004 г.		
	все акты	директивы	регламенты	все акты	директивы	регламенты
$E$ – расширение ( $\beta_1$ )	0,54*	0,91	0,71	0,43***	0,42**	0,53***
$t$ – время ( $\beta_2$ )	1,0001	1,0004	1,0001	0,9997	0,9994	1,0001
$E \times t$ ( $\beta_3$ )	1,0001*	0,9999	1,0001	1,0018***	1,0025***	1,0008
константа ( $\beta_0$ )	179,97***	541,74***	128,81	464,93***	951,89***	288,48***
Фикс. эффекты (месяцы)	да	да	да	да	да	да
Фикс. эффекты (сферы деятельности)	да	да	да	да	да	да
Число актов ( $N$ )	856	179	677	682	195	487
Период, месяцы	48	48	48	48	48	48

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

Таким образом, исследование не позволяет сделать однозначного вывода об эффекте расширения 1995 г. в связи с недостаточной достоверностью расчетов. Вместе с тем можно утверждать, что оно не оказало негативного (замедляющего) влияния на процесс принятия решений.

Более достоверные выводы можно сделать о последствиях расширения 2004 г. Оба метода моделирования свидетельствуют, что процесс принятия решений заметно ускорился: отношение рисков равно 1,23 и коэффициент  $\beta_1$  равен 0,43. Аналогичные результаты дает моделирование процесса принятия директив и регламентов по отдельности. Расчеты имеют высокую степень достоверности как для всех актов (оба метода), так и для директив и регламентов по отдельности (метод *ITS*).

Существующие концептуальные подходы не позволяют дать однозначного объяснения этого феномена, но можно высказать ряд предположений. Предположение, что ускорение процесса принятия решений было эффектом Ниццкого договора не заслуживает доверия. Договор вступил в силу 1 февраля 2003 г. Анализируемый 24-х месячный период времени до расширения (с 1 мая 2002 г. до 30 апреля 2004 г.) включает 15 месяцев, когда Ниццкий договор действовал. Соответственно, его влияние на принятие решений проявилось задолго до момента расширения и не могло повлиять на результаты моделирования. Эмпирические исследования убедительно подтверждают, что Ниццкий договор не оказал заметного влияния на продолжительность законодательного процесса [Vølstad, Cross, 2016; Кавешников, Доманов, 2022].

В указанный период активно развивалась практика триалогов – неформальных встреч представителей Комиссии, Европарламента и Совета для обсуждения законопроекта [Brandsma, 2015; Кавешников, 2021b]. Эмпирические исследования подтверждают, что они способствуют ускорению законодательного процесса [Toshkov, Rasmussen, 2012]. На скорость принятия решений мог также повлиять процесс размывания консенсусной культуры в Совете [Wallace et al., 2015: 83].

Практика триалогов и процесс размывания консенсусной культуры развивались постепенно. Маловероятно, что они могли вызвать заметный одномоментный эффект, о котором свидетельствуют результаты моделирования. Косвенно это подтверждает тот факт, что долгосрочные тренды, определяемые в методе *ITS* коэффициентами  $\beta_2$  и  $\beta_3$ , близки к единице. Кроме того, не наблюдается изменение долгосрочных трендов после расширения.

Отсутствие заметного замедления законодательного процесса после расширения 2004 г. можно объяснить тем, что предпочтения новых членов, по крайней мере в первое десятилетие после их вступления в ЕС, в целом находились внутри диапазона предпочтений старых. Эмпирические исследования позиций и результатов голосования свидетельствуют, что новое измерение конфликта (западные *versus* восточные государства-члены) проявляется в незначительной степени [Mattila, 2009; Plechanovova, 2011; Thomson, 2009; Toshkov, 2017]. В явно выраженной форме его можно наблюдать в немногих сферах деятельности ЕС, например в климатической и миграционной политике, особенно в области предоставления убежища [Thomson, 2009: 767; Toshkov, 2017: 188]. Отраслевые исследования свидетельствуют, что системное и устойчивое расхождение предпочтений происходило в сфере миграцион-

ной политики и убежища [Geddes, 2018; Потемкина, 2019], в перераспределительных (*redistributive*) политиках в широком смысле, включая структурные фонды, сельскохозяйственную политику, охрану окружающей среды [Veen, 2011], климатическую политику [Jevnaker, Wettestad, 2017; Кавешников, 2021a], обеспечение энергетической безопасности [Goldthau, Sitter, 2015; Youngs, 2020]. Значительная часть этих направлений стала приоритетной спустя долгое время после расширения 2004 г. (миграционный кризис, проблематика энергетической безопасности). Следовательно, различия в предпочтениях между государствами-членами не могли существенно повлиять на общую динамику законодательного процесса непосредственно после расширения.

Вышеперечисленное не объясняет значительное одномоментное ускорение законодательного процесса после расширения 2004 г, о котором свидетельствуют результаты математического моделирования. Можно полагать, что ускорение стало следствием изменений в работе Совета ЕС. Перед вступлением новых членов институт принял новый процедурный регламент<sup>1</sup>, который предусматривал ряд мер для повышения эффективности. В частности, установлено, что на этапе подготовки заседаний:

- 1) вопрос направляется в Корепер, только если на уровне рабочих групп достигнут определенный прогресс;
- 2) государство-председатель должно проводить активные консультации между заседаниями;
- 3) делегациям рекомендуется до заседания письменно сообщать о своей позиции;
- 4) государство-председатель должно поощрять рабочие контакты между делегациями в промежутках между заседаниями;
- 5) делегациям с близкими позициями рекомендуется готовить к заседанию совместные письменные предложения.

Новые правила установили, что на заседаниях Совета в повестку не включаются вопросы для ознакомления (информационные сообщения такого рода должны быть представлены делегациям заранее в письменной форме) и время выступлений следует довольно жестко ограничивать. Делегациям с близкими позициями рекомендуется заранее провести консультации и поручить одной из них озвучить позицию всей группы. Согласно новым правилам, делегациям рекомендуется не просто выступать с возражениями, а предлагать вариант формулировки для включения в текст.

## **Выводы**

Исследование проясняет вопрос о системном влиянии расширений на скорость законодательного процесса в ЕС. В связи с недостаточной достоверностью расчетов можно с осторожностью утверждать, что расширение 1995 г. не оказало негативного (замедляющего) влияния на процесс принятия решений.

---

<sup>1</sup> Council Decision 2004/338 of 22 March 2004 adopting the Council's Rules of Procedure.

В момент расширения 2004 г. произошло значительное одномоментное ускорение законодательного процесса. Отсутствие заметного замедления связано с тем, что предпочтения новых государств-членов в целом находились внутри диапазона предпочтений старых и новая ось конфликта возникла лишь в ограниченном числе сфер деятельности ЕС. Если некоторое замедление законодательного процесса произошло в результате расширения, оно было компенсировано малозаметными институциональными изменениями. Новый регламент Совета ЕС существенно повысил эффективность работы института и оказал позитивное влияние на длительность законодательного процесса.

Степень разногласий новых и старых государств-членов ЕС была недостаточной для замедления законодательного процесса (усредненная оценка динамики принятия решений по всему кругу вопросов, входящих в компетенцию ЕС). Устойчивое расхождение предпочтений по отдельным направлениям политики могло оказать негативное влияние на динамику законодательного процесса только спустя долгое время. Вывод о том, что расширение 2004 г. в среднесрочной перспективе не повлекло торможения законодательного процесса имеет принципиальное значение для понимания особенностей функционирования Евросоюза.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Кавешников Н.Ю. (2021a) Анализ влияния Европейского парламента и Совета ЕС на примере реформы Системы торговли парниковыми газами. *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 65. № 6. С. 21–32.

Кавешников Н.Ю. (2021b) Обычная законодательная процедура в ЕС как пример кооперативных практик. *Вестник МГИМО-Университета*. № 14(1). С. 126–147.

Кавешников Н.Ю., Доманов А.О. (2022) Скорость законодательного процесса в Европейском союзе. Количественный анализ. *Международные процессы*. Т. 20. № 1 (68). С. 80–108.

Потемкина О.Ю. (2019) После кризиса: «новый старт» миграционной политики ЕС. *Современная Европа*. № 6. С. 18–29.

Baldwin R.E., Widgren M. (2004) *Council voting in the Constitutional Treaty: Devil in the details*. CEPS Policy Brief 53. CEPS, Brussels, Belgium. 8 p.

Banzhaf J.F. (1965) Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis. *Rutgers Law Review*. Vol. 19. P. 317–343.

Best E., Settembri P. (2008) Surviving enlargement: How has the Council managed? *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*. Ed. by E. Best, T. Christiansen, P. Settembri. Edward Elgar, Cheltenham, UK. P. 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*. Vol. 54. No. 4. P. 793–808.

Box-Steffensmeier J., Bradford J. (2004) *Event History Modeling in Political Science*. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 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.

Buchanan J.M.G., Tullock G. (1965) *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor, USA. 361 p.

- Cornes R., Sandler T. (1996) *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 590 p.
- Cox D.R. (1972). Regression Models and Life Tables (with Discussion). *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*. Vol. 34. P. 187–220.
- Enelow J., Hinich M. (1984) *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 238 p.
- Fox J. (2015) Applied regression analysis and generalized linear models. SAGE Publications, Thousand Oaks, USA. 816 p.
- Geddes A. (2018) The Politics of European Union Migration Governance. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 56. Issue 51. P. 120–130.
- Golub J. (2007) Survival Analysis and European Union Decision-making. *European Union Politics*. Vol. 8. No. 2. P. 155–179.
- Golub J., Steunenberg B. (2007) How Time Affects EU Decision-Making. *European Union Politics*. Vol. 8. No. 4. P. 555–566.
- 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.
- Hilbe J. (2011) *Negative Binomial Regression*. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 546 p.
- Imbens G.W., Lemieux T. (2008) Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice. *Journal of Econometrics*. Vol. 142. No. 2. P. 615–635.
- Jevnaker T., Wettstad J. (2017) Ratcheting Up Carbon Trade: The Politics of Reforming EU Emissions Trading. *Global Environmental Politics*. Vol. 17. No 2. P. 105–124.
- Klüver H., Sagarzazu 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-slowng European legislative decision-making. *European Journal of Political Research*. Vol. 46. P. 417–444.
- Mattila M. (2009) Roll call analysis of voting in the European Union Council of ministers after the 2004 enlargement. *European Journal of Political Research*. Vol. 48. No. 6. P. 840–857.
- Morgan S.L., Winship C. (2007) *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. Cambridge University Press, N.Y., USA. 328 p.
- Plechanovova, B. (2011) The EU council enlarged: north-south-east or core-periphery? *European Union Politics*. Vol. 12. No. 1. P. 87–106.
- Steunenberg, B. (2002) An even wider Union: The effects of enlargement on EU decision-making. *Widening the European Union: The Politics of Institutional Change and Reform*. Ed. by B. Steunenberg. Routledge, London, UK. P. 97–118.
- 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., Arregui J., Leuffen D., Costello R., Cross J., Hertz R., 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.
- 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.
- 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.
- Toshkov D., Rasmussen A. (2012) Time to decide: The effect of early agreements on legislative duration in the EU. *European Integration Online Papers*. Vol. 16. No. 11. pp. 1–20.
- Tsebelis G. (2002) *Veto players: How political institutions work*. Sage, N.Y., USA. 317 p.

- Veen T. (2011) The dimensionality and nature of conflict in European Union politics: On the characteristics of intergovernmental decision-making. *European Union Politics*. Vol. 12. No. 1. P. 65–86.
- Wallace H., Pollack M., Young A. (ed) (2015) *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, Oxford, UK. 575 p.
- Youngs R. (2020) EU foreign policy and energy strategy: bounded contestation. *Journal of European Integration*. Vol. 42. No. 1. P. 147–162.
- Zimmer C., Schneider G., Dobbins M. (2005) The contested Council: Conflict dimensions of an intergovernmental EU institution. *Political Studies*. Vol. 53. P. 403–422.
- Zorn Ch. (2007). Temporal Change and the Process of European Union Decision-Making. *European Union Politics*. Vol. 8. No. 4. P. 567–576.

## The Impact of the EU Enlargement on the Speed of Decision-Making

**Acknowledgments:** the research was carried out with the financial support of the Russian Science Foundation in the framework of scientific project No 23-28-00096, <https://rscf.ru/en/project/23-28-00096>

**N.Yu. Kaveshnikov\***

*Candidate of Sciences (Politics)*

*Head of Department of Integration Studies, Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs (MGIMO University)*

*76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454;*

*Leading Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences*

*11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009*

**\*E-mail:** *nikandrrr@mail.ru*

**A.O. Domanov\*\***

*Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences*

*11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009*

**\*\*E-mail:** *domanov.aleksey@gmail.com*

**Abstract.** This paper presents a quantitative empirical study of the impact of the EU enlargements in 1995 and 2004 on the speed of the decision-making process (legislative process). The research is based on two methods: interrupted time series analysis and survival analysis (Cox model). The use of these methods increases the validity of the present study. The empirical data consists of the EU secondary law directives and regulations. The methodology and research design allow to distinguish between the impact of enlargement and the impact of changes of the institutional parameters of the decision-making process. The findings demonstrate that the legislative process significantly accelerated at the time of the 2004 enlargement. Most likely this was because 1) the preferences of the new member states were generally within the range of preferences of the old members and a new axis of conflict (Western versus Eastern member states) emerged only in a limited number of EU areas of activity; 2) the Council adopted new Rules of Procedure immediately before the entry of new members, which significantly increased the effectiveness of the Council. As for the 1995 enlargement, due to the low reliability of estimations, it can only be cautiously concluded that it did not have a visible slowing effect on the decision-making process. The conclusion that the 2004 en-

largement did not entail a slowdown of the EU legislative process is of fundamental importance for understanding the specifics of the functioning of the EU.

**Key words:** European Union, EU enlargement, decision-making, legislative process, decision making duration, survival analysis, Cox model, interrupted time series analysis

**DOI:** 10.31857/S0201708323030014

**EDN:** bqbjug

## REFERENCES

- Baldwin R.E., Widgren M. (2004) *Council voting in the Constitutional Treaty: Devil in the details*, CEPS Policy Brief 53, CEPS, Brussels, Belgium.
- Banzhaf J.F. (1965) Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis, *Rutgers Law Review*, 19, pp. 317–343.
- Best E., Settembri P. (2008) Surviving enlargement: How has the Council managed?, in Best E., Christiansen T., Settembri P. (ed.) *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 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.
- Box-Steffensmeier J., Bradford J. (2004) *Event History Modeling in Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Brandsma G.J. (2015) Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking, *European Union Politics*, 16(2), pp. 300–319.
- Buchanan J.M.G., Tullock G. (1965) *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, USA.
- Cornes R., Sandler T. (1996) *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Cox D.R. (1972). Regression Models and Life Tables (with Discussion), *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, 34, pp. 187–220.
- Enelow J., Hinich M. (1984) *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*, Cambridge University Press. Cambridge, UK.
- Fox J. (2015) *Applied regression analysis and generalized linear models*. SAGE Publications. Thousand Oaks, USA.
- Geddes A. (2018) The Politics of European Union Migration Governance, *Journal of Common Market Studies*, 56(51), pp.120–130.
- Golub J. (2007) Survival Analysis and European Union Decision-making, *European Union Politics*, 8(2), pp. 155–179.
- Golub J., Steunenberg B. (2007) How Time Affects EU Decision-Making, *European Union Politics*, 8(4), pp. 555–566.
- 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.
- Hilbe J. (2011) *Negative Binomial Regression*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Imbens G.W., Lemieux T. (2008) Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice, *Journal of Econometrics*, 142(2), pp. 615–635.
- Jevnaker T., Wettestad J. (2017) Ratcheting Up Carbon Trade: The Politics of Reforming EU Emissions Trading, *Global Environmental Politics*, 17(2), pp. 105–124.
- Kaveshnikov N. (2021a) Analiz vliyaniya Evropejskogo parlamenta i Soveta ES na primere reformy Sistemy torgovli parnikovymi gazami [Analysis of the Influence of the European Parlia-

ment and the Council of the EU Exemplified by the EU Emissions Trading System Reform], *World Economy and International Relations*, 65(6), pp. 21–32. (In Russian).

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], *MGIMO Review of International Relations*, 14(1), p. 126–147. (In Russian).

Kaveshnikov N., Domanov A. (2022) Skorost' zakonodatel'nogo processa v Evropejskom soyuze. Kolichestvennyj analiz. [Factors Behind Legislative Duration in the European Union. Quantitative Analysis], *International Trends*, 20, 1(68), pp. 80–108. (In Russian).

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.

König T. (2007) Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision-making, *European Journal of Political Research*, 46, pp. 417–444.

Mattila M. (2009) Roll call analysis of voting in the European Union Council of ministers after the 2004 enlargement, *European Journal of Political Research*, 48(6), pp. 840–857.

Morgan S.L., Winship C. (2007) *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*, Cambridge University Press, N.Y., USA.

Plechanovova B. (2011) The EU council enlarged: north-south-east or core-periphery? *European Union Politics*, 12(1), pp. 87–106.

Potemkina O. (2019) Posle krizisa: “novyj start” migracionnoj politiki ES [After the Crisis: “A New Start” of the EU Migration Policy], *Sovremennaya Evropa*, 6, pp. 19–29. (In Russian).

Steunenberg, B. (2002) An even wider Union: The effects of enlargement on EU decision-making, in B. Steunenberg (ed.) *Widening the European Union: The Politics of Institutional Change and Reform*, Routledge, London UK, pp. 97–118.

Thomson R. (2009) Actor alignments in the European Union before and after enlargement, *European Journal of Political Research*, 48(6), pp. 756–781.

Thomson R., Arregui J., Leuffen D., Costello R., Cross J., Hertz R., 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*, 19(4), pp. 604–622.

Thomson R. (2009) Actor alignments in the European Union before and after enlargement, *European Journal of Political Research*, 48(6), pp. 756–781.

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.

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.

Tsebelis G. (2002) *Veto players: How political institutions work*, Sage, N.Y., USA.

Veen T. (2011) The dimensionality and nature of conflict in European Union politics: On the characteristics of intergovernmental decision-making, *European Union Politics*, 12(1), pp. 65–86.

Wallace H., Pollack M., Young A. (ed) (2015) *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, UK.

Youngs R. (2020) EU foreign policy and energy strategy: bounded contestation, *Journal of European Integration*, 42(1), pp. 147–162.

Zimmer C., Schneider G., Dobbins M. (2005) The contested Council: Conflict dimensions of an intergovernmental EU institution, *Political Studies*, 53, pp. 403–422.

Zorn Ch. (2007) Temporal Change and the Process of European Union Decision-Making, *European Union Politics*. 8(4), pp. 567–576.