



Влияние отказа от консенсуса на скорость законодательного процесса в Европейском союзе

Н.Ю. Кавешников¹, А.О. Доманов²

¹ Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

² Институт Европы РАН

В настоящей работе проведено количественное эмпирическое исследование влияния порядка принятия решений в Совете министров на скорость законодательного процесса в Европейском союзе. Реформы законодательных процедур в 1990–2000-е гг. преследовали две в значительной степени конкурирующие цели – повышение легитимности и эффективности. Легитимность законодательного процесса стремились упрочить прежде всего за счёт увеличения роли Европарламента. Ключевым способом повышения эффективности (скорости) законодательного процесса традиционно считался отказ от консенсуса в Совете министров и переход к принятию решений голосованием квалифицированным большинством (ГКБ). Цель настоящей работы состоит в том, чтобы выяснить, в какой степени голосование квалифицированным большинством в Совете оказывает ускоряющий эффект на принятие законодательства. Базу эмпирических данных исследования составили директивы и регламенты вторичного права ЕС, принятые в соответствии с обычной законодательной процедурой и процедурой консультации за период с 1994 по 2019 гг. (всего 2546 документов). В отличии от предшествующих исследований такого рода, были собраны данные о фактическом методе принятия решения в Совете. Исследование проведено с использованием анализа выживаемости (модель Кокса) и дескриптивных методов анализа статистических данных (диаграммы размаха и скользящие средние). Использованные методы и дизайн исследования позволяют отделить влияние различный институциональных параметров и в чистом виде оценить эффект порядка принятия решений в Совете на скорость законодательного процесса. Исследование показало, что ускорение законодательного процесса в связи с отказом от консенсуса в Совете количественно меньше, чем его замедление в связи с увеличением полномочий Европарламента. В стремлении повысить легитимность Евросоюза пришлось в определённой степени пожертвовать эффективностью. Пределы возможного отказа от принципа консенсуса практически достигнуты, и потому мало оснований ожидать существенного увеличения эффективности принятия законодательства в ЕС. Результаты исследования имеют принципиальное значение для понимания особенностей функционирования ЕС.

Ключевые слова: Европейский союз; Совет ЕС; принятие решений; законодательный процесс; скорость принятия решений; анализ выживаемости; обычная законодательная процедура; процедура консультации; голосование квалифицированным большинством

УДК: 327.7:061.1ЕС:342.5

Поступила в редакцию: 20.11.2024

Принята к публикации: 22.01.2025

Два десятилетия больших реформ Евросоюза, начавшиеся с Мaaстрихтского договора 1992 г., в сфере институционального развития имели целью, в частности, укрепление легитимности ЕС и одновременно повышение эффективности его функционирования. Легитимность законодательного процесса пытались упрочить прежде всего за счёт увеличения роли Европарламента¹. Теории пространственного анализа и вето-игроков постулируют, что появление и усиление нового актора при прочих равных неизбежно ведёт к усложнению процесса принятия решений и увеличению срока рассмотрения законопроектов. Таким образом, реформы законодательных процедур в ЕС преследовали две в значительной степени конкурирующие цели, требуя поддержания баланса между легитимностью и эффективностью.

Одним из параметров эффективности политической системы является скорость принятия решений. Ключевым способом повышения скорости законодательного процесса в ЕС традиционно считается отказ от консенсуса в Совете министров и переход к принятию решений голосованием квалифицированным большинством (далее по тексту – ГКБ). Характерно, что одним из базовых трендов институциональных реформ, проведённых Амстердамским (1997), Ницким (2001) и Лиссабонским (2007) договорами, было сужение сферы консенсуса в Совете. С теоретической точки зрения это понятно, поскольку ГКБ увеличивает число потенциально возможных коалиций в пользу принятия решения (Tsebelis 2002). Иными словами, ГКБ отсекает страны с «крайними» позициями, которые при консенсусном принятии решения могли бы заблокировать законопроект (либо потребовалось бы дополнительное время для выработки устраивающего всех компромисса).

В то же время эмпирические исследования законодательного процесса в ЕС не дают однозначного подтверждения этого теоретического предположения. Ряд исследований, подтверждают, что ГКБ в Совете ЕС ускоряет принятие решений в сравнении с консенсусом (Hertz and Leuffen 2011; König 2007; Schulz, König 2000). Отметим, что такого рода исследования были проведены на материале весьма давних периодов: 1965–1999 гг. (König 2007), 1976–2006 гг. с использованием в качестве референтного периода 1976–1981 гг. (Hertz, Leuffen 2011).

Однако другие исследования ставят эту закономерность под сомнение. Джонатан Голуб пришёл к выводу, что «применение единогласия кажется малозначимой причиной задержек принятия законодательства после 1987 г., так что не следует преувеличивать значение его продолжающегося использования в некоторых сферах» (Golub 1999: 760). Чуть позже Джонатан Голуб и Бернард

¹ Предпринимались и иные меры, например повышение транспарентности законодательного процесса, регулирования лоббизма, наделение определёнными полномочиями национальных парламентов государств-членов и т.д.

Стёненберг отметили, что использование ГКБ существенно ускоряло принятие решений до Единого европейского акта (т.е. до 1987 г.), влияние этого факто-ра было меньше в период до Маастрихтского договора и было весьма неболь-шим после Маастрихтского договора и вплоть до 1998 г. (Golub, Steunenberg 2007). Исследование на массиве директив, принятых по процедуре консуль-тации, показало, что в 1990–1994 гг. (ЕС-12) использование ГКБ существенно ускоряло процесс принятия решений, но не выявило достоверной зависимости между процедурой голосования в Совете и скоростью принятия законодательства в периоды 1995–2004 гг. (ЕС-15) и 2004–2019 гг. (ЕС-25/28). (Кавешников, Доманов 2022)

Суммируя, теоретическая закономерность представляется не вполне устой-чивой. Судя по всему, эффект ГКБ ранее существенно переоценивался (Bølstad, Cross 2016: 806). До середины 1990-х гг. использование ГКБ без сомнения уско-ряло законодательный процесс, а вот после вступления в силу Маастрихтского договора этот эффект выражен гораздо слабее (Golub, Steunenberg 2007; Golub 2007), либо вообще отсутствует (Rasmussen, Toshkov 2011; Кавешников, Дома-нов 2022).

Задача настоящей работы состоит в том, чтобы на основе оригинальной базы эмпирических данных выяснить, продолжает ли голосование квалифици-рованным большинством в Совете оказывать ускоряющий эффект на принятие законодательства по сравнению с консенсусом. В случае, если такого эффекта не обнаружится, мы можем предположить две гипотезы для объяснения.

Во-первых, причиной отсутствия значимых различий в скорости принятия законодательства консенсусом либо ГКБ может быть существующая в Совете ЕС культура консенсуса. Даже когда Совет *de jure* может принять решение ГКБ, государства-члены как правило продолжают переговоры и стараются выйти на консенсусное решение (Mattila, Lane 2001). Так, в период с 1994 по 2002 гг. 81% всех решений в Совете принимался без голосования, консенсусом (Heisenberg 2005: 66)². Следует отметить, что дизайн вышеупомянутых эмпирических иссле-дований скорости законодательного процесса не позволяет учесть этот эффект. Традиционно при формировании базы данных исследователи кодируют порядок принятия решения в Совете (ГКБ или единогласие) на основе соответствую-щих статей основополагающих договоров. Если *de jure* предусмотрено голо-совование квалифицированным большинством, то не осуществлялась проверка, проводилось ли голосование на практике или документ был принят консенсу-сом. В нашем исследовании мы принимали во внимание фактический порядок принятия решения в Совете.³

² Впрочем, эксперты отмечают некоторое размывание этой культуры консенсуса. В первой половине 2010-х гг. доля голосований выросла до 35–40% от числа тех вопросов, где голосование предусмотрено основополагающими договорами (Wallace et al. 2015: 83).

³ Следует отметить, что по некоторым категориям актов и законодательных процедур информация о фактиче-ском порядке принятия решения в Совете ЕС отсутствует в открытом доступе. Необходимость исключить такие типы актов и процедуры привела к некоторому сокращению исследуемого эмпирического материала.

Во-вторых, параллельно с постепенным переходом от консенсуса к ГКБ в Совете ЕС шёл процесс все более интенсивного подключения Европарламента к законодательному процессу. Теоретически понятно и многократно доказано эмпирически, что участие ЕП увеличивает срок принятия законодательства, особенно если речь идёт о процедуре совместного принятия решения (Golub 1999; 2007; Hertz, Leuffen 2011; Klüver, Sagarzazu 2013; König 2007; Rasmussen, Toshkov 2011; Schulz, König 2000; Кавешников, Доманов 2022). Не исключено, что эти два одновременно происходивших процесса (расширение сферы ГКБ и усиление роли ЕП) противоположным образом влияли на скорость принятия решений и в значительной степени уравновешивали друг друга.

Описание базы данных

Базу эмпирических данных исследования составили директивы и регламенты вторичного права ЕС, собранные с официального портала законодательства EUR-Lex. Ранее нами была собрана база данных, включающая все директивы и регламенты, принятые в ЕС за 1994–2019 гг. (всего 4 081 документ)⁴. 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 для их принятия используются особые процедуры⁵.

Продолжительность законодательного процесса кодировалась как количество дней с обнародования законодательного предложения Комиссии до принятия документа. Также кодировались параметры, влияющие на скорость принятия решения: тип документа, законодательная процедура, порядок принятия решения в Совете (единогласие или ГКБ), новизна акта (новый или поправки), сложность (кодировалась как число страниц) и срочность акта. В процессе построения моделей они использовались в качестве контрольных параметров. На этой стадии порядок принятия решений в Совете (единогласие или ГКБ) определялся на основе статей основополагающих договоров, указанных как юридическая база документа. Если соответствующая статья *de jure* предусматривала голосование квалифицированным большинством, мы не проверяли, проводилось ли голосование на практике или документ был принят консенсусом.

⁴ Ранее эта база данных использовалась для решения иных исследовательских задач, например, для оценки влияния расширений ЕС на скорость принятия решения (Kaveshnikov and Domanov 2024).

⁵ 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 – это акты вторичного законодательства (Lenaerts and Nuff 2005: 570).

Для целей настоящего исследования мы выбрали из этой базы данных документы, принятые в соответствии с обычной законодательной процедурой (ОЗП)⁶ и процедурой консультации, поскольку для них возможно выяснить фактический метод принятия решения в Совете ЕС (единогласие или ГКБ). Данные о фактическом методе принятия решения в Совете кодировались по ежемесячным отчётом о работе Совета⁷ и, при необходимости, по результатам голосования, имеющимся в базе EUR-Lex. К сожалению, мы были вынуждены отказаться от использования документов, принятых Советом без участия Европарламента. Хотя по своим юридическим признакам они являются законодательством в полном смысле этого слова, введённая Лиссабонским договором типология актов ЕС классифицирует их на незаконодательные акты (*non-legislative acts*). В соответствии с правилами раскрытия информации в открытом доступе отсутствуют данные о результатах голосования в Совете по таким актам.⁸ Из полученного массива мы исключили около десятка документов, имевших экстремально длинный период принятия (более 10 лет для директив и более 7 лет для регламентов).

Итоговую базу эмпирических данных составили 2546 документов, принятые за период с 1994 по 2019 гг. (см. Табл. 1). Необходимо отметить неравномерность имеющихся данных, связанную с многочисленными изменениями сферы применения отдельных законодательных процедур. К примеру, ОЗП была введена Маастрихтским договором и вплоть до вступления в силу Амстердамского договора (1.05.1999 г.) практически не применялась к регламентам (принято только 4 регламента). С другой стороны, после вступления в силу Лиссабонского договора большинство актов, ранее принимавшихся по процедуре консультации, стали приниматься в соответствии с ОЗП. Соответственно, резко сократилось число документов, принятых по процедуре консультации, а документы, принимаемые по процедуре консультации при *de jure* ГКБ в Совете практически исчезли. Поскольку для получения статистически значимых результатов математического моделирования требуется значительное число документов каждого типа, такая неравномерность привела к необходимости при анализе отдельных групп документов использовать несовпадающие временные периоды.

⁶ До вступления в силу Лиссабонского договора она называлась процедурой совместного принятия решения.

⁷ Например, Council of The European Union. Monthly Summary of Council Acts - December 2006. Doc. 17121/06, 27 February 2007.

⁸ До Лиссабонского договора не существовало чёткого разделения между законодательными и незаконодательными актами, результаты голосования в Совете по таким актам иногда обнародовались. Однако имеющиеся данные носят фрагментарный характер и их использование в исследовании не может дать корректных результатов.

Таблица 1. Описание базы данных**Table 1. Database description**

Процедура принятия решения в Совете ЕС	Обычная законодательная процедура		Процедура консультации	
	Директивы	Регламенты	Директивы	Регламенты
de jure консенсус	----	----	126	142
de jure ГКБ, фактически консенсус	517	657	69	344
de jure ГКБ, фактически ГКБ	221	251	31	188
ИТОГО	738	908	226	674
	1646		900	

Результаты исследования

Факторами, в наибольшей степени определяющими скорость принятия решений, являются используемая законодательная процедура и тип документа (регламент или директива), что легко понятно с теоретической точки зрения и подтверждено многочисленными эмпирическими исследованиями (Hertz, Leuffen 2011; Golub, Steunenberg 2007; Rasmussen, Toshkov 2011; Klüver, Sagarzazu 2013). Чтобы исключить влияние этих факторов и более корректно оценить эффект, который оказывает на скорость законодательного процесса порядок принятия решения в Совете ЕС (консенсус или ГКБ), мы провели анализ данных отдельно по каждой процедуре / типу документа.⁹

Для исследования мы использовали два дескриптивных метода анализа статистических данных, которые позволили сформулировать предварительные оценки и наглядно визуализировать полученные результаты: диаграммы размаха и скользящие средние. Для получения более достоверных результатов был использован анализ выживаемости с применением для расчётов модели Кокса.

Диаграмма размаха («ящик с усами», *box-and-whiskers diagram*) является одним из наиболее употребительных способов представления распределения случайной величины (Рисунок 1–2). Центральная линия обозначает медианное значение показателя (в нашем случае длительность принятия актов в днях). Верхняя и нижняя границы «ящика» обозначают межквартильный размах, т. е. пределах «ящика» расположено 50% всех значений длительности (с 25-го по 75-й процентили соответственно). Длина усов рассчитывается как разность первого квартиля и полутора межквартильных расстояний; сумма третьего квартиля и полутора межквартильных расстояний. Асимметрию данных можно увидеть не только по медиане, смещённой к верхней или нижней границе «ящика», и по разной длине «усов».

⁹ Это привело к необходимости использовать небольшие по объёму выборки, однако, как будет показано далее, результаты расчётов, за одним исключением, имеют очень высокую статистическую значимость.

Обычная законодательная процедура *de jure* не требует единогласия в Совете, однако около 70% документов принимаются без голосования (см Таблица 1), что отражает существующую в Совете культуру консенсуса¹⁰. При этом на первый взгляд парадоксальным выглядит тот факт, что принятие документов консенсусом требовало меньше времени, чем при голосовании (Рисунок 1). Это видно как по медианным значениям, так и при сравнении границ «ящиков» и размера «усов». Отметим, что эта закономерность действительна, и для директив, и для регламентов.

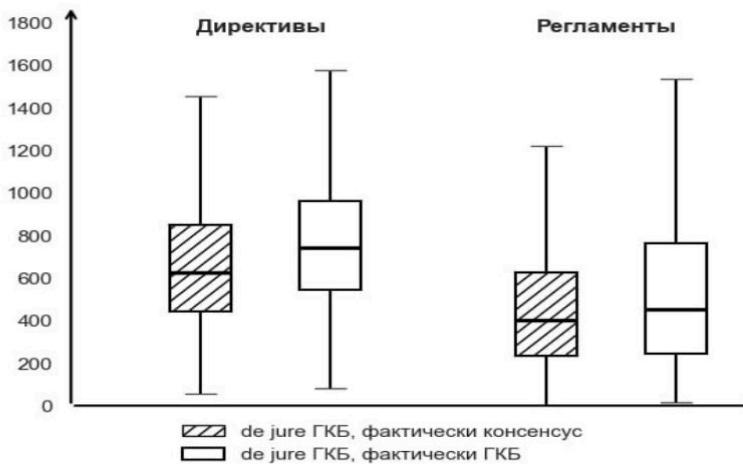


Рисунок 1 Длительность принятия актов, диаграмма размаха. ОЗП.

Figure 1. Acts adoption duration, box-and-whiskers diagram. Ordinary legislative procedure.
Источник: составлено авторами по данным за период с 01.05.1999 по 31.12.2019 г.

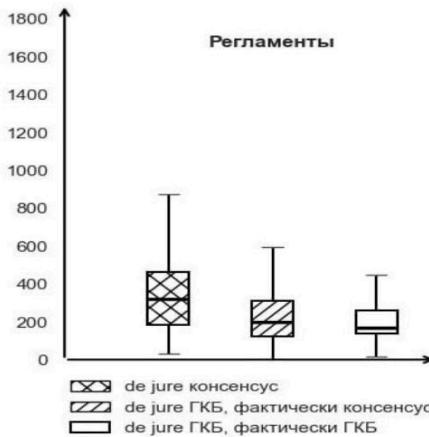


Рисунок 2. Длительность принятия актов, диаграмма размаха. Процедура консультации.

Figure 2. Acts adoption duration, box-and-whiskers diagram. Consultation procedure.
Источник: составлено авторами по данным за период с 01.05.1999 по 31.12.2019 г.

¹⁰ Подробнее об обычной законодательной процедуре и ее эволюции см, например, Кавешников (2021).

Процедура консультации существует в двух вариантах¹¹. Получив консультативное заключение Европарламента, Совет ЕС в некоторых случаях обязан принять решение единогласно (*de jure* консенсус). В других случаях Совет имеет возможность принять решение квалифицированным большинством и нередко так и поступает (*de jure* ГКБ, фактически ГКБ), но зачастую (чуть менее 70% случаев) и в этом случае в Совете удаётся достичь консенсуса (*de jure* ГКБ, фактически консенсус). Как видно на Рисунке 2, продолжительность принятия документов, требующих единогласия, существенно больше. А вот разница между ГКБ и фактическим («необязательным») консенсусом практически отсутствует¹².

Возникает вопрос, насколько эти закономерности устойчивы во времени. Это тем более важно, что за исследуемый период (1994–2019 гг.) правила принятия решений неоднократно менялись. Прежде всего следует упомянуть увеличение числа государств-членов, особенно в результате большого расширения ЕС в 2004 г. Также неоднократные реформы основополагающих договоров (Амстердамский, Ниццкий и Лиссабонский договоры) в частности, включали: а) Изменения сфер использования отдельных законодательных процедур; б) Реформу обычной законодательной процедуры (Амстердамский договор); в) Реформы правил голосования в Совете ЕС (ограниченного характера в Ниццком договоре и кардинальная в Лиссабонском договоре).

Стандартный метод, основанный на анализе годовых средних, не применим в связи с малым объёмом выборки. В этих условиях принятие в течение одного года нескольких документов с необычно длительным или коротким сроком рассмотрения существенно искажает средние значения и генерирует случайные отклонения. Этот фактор имеет особое значение в связи со спецификой законодательного процесса в ЕС, когда зачастую несколько законопроектов инициируются пакетом и затем также пакетом принимаются. В качестве экстремального случая приведём пример: в 2008 г. по ОЗП было принято всего 52 директивы, при этом 11 марта 2008 г. был принят пакет из 23 директив, касающихся регулирования единого рынка. Чтобы исключить такого рода случайные колебания и выделить основную тенденцию, был использован метод, скользящих средних. Были рассчитаны ежеквартальные арифметические скользящие средние на основе сглаживающего интервала 12 кварталов. Представленные на Рисунках 3–5¹³ результаты свидетельствуют об устойчивости выявленных закономерностей.

¹¹ Сфера использования каждого из двух вариантов зафиксирована в основополагающих договорах.

¹² На рис. 2 и 4, отражающих срок принятия документов по процедуре консультации, представлены данные только по регламентам. Это связано с тем, что данные по директивам, как будет показано по результатам матмоделирования (модель Кокса), не имеют достаточной статистической значимости и потому не могут служить основой для содержательных выводов. Практически наверняка это связано с крайне малым числом выборки.

¹³ Рис. 3 и 5 построены по данным с 1994, Q1. Рис. 4 построен по данным с 2001, Q1 (ранее по этой процедуре принималось крайне мало регламентов, что не позволяет корректно построить скользящие средние). Рис. 5 построен до 2009, Q4 (позже по этой процедуре принималось крайне мало регламентов, что не позволяет корректно построить скользящие средние).

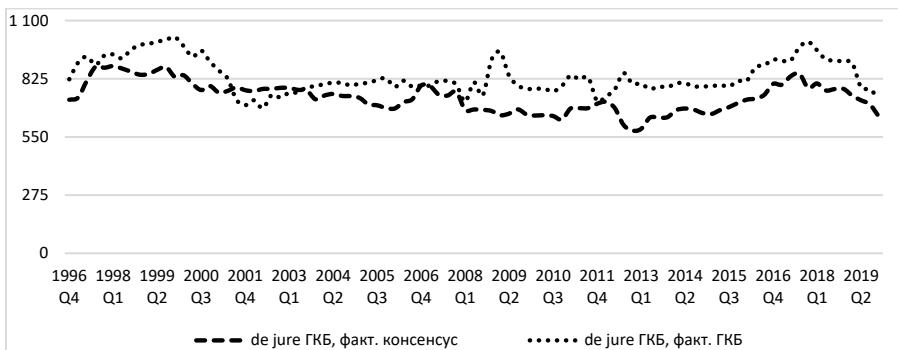


Рисунок 3. Длительность принятия актов, скользящая средняя по 12 кварталам. ОЗП, директивы.

Figure 3. Acts adoption duration, 12-quarter moving average. Ordinary legislative procedure, directives

Источник: составлено авторами

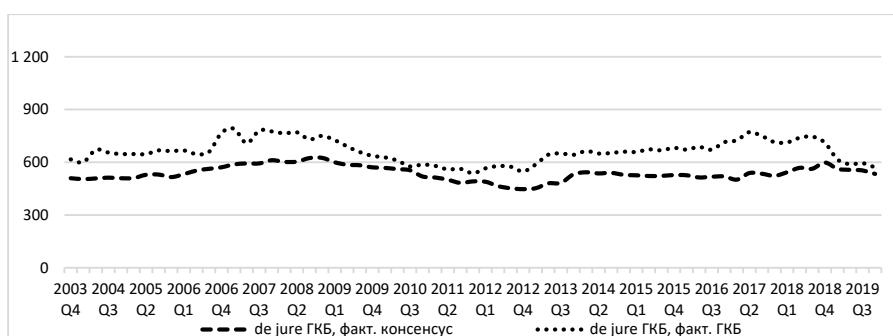


Рисунок 4. Длительность принятия актов, скользящая средняя по 12 кварталам. ОЗП, регламенты.

Figure 3. Acts adoption duration, 12-quarter moving average. Ordinary legislative procedure, regulations.

Источник: составлено авторами

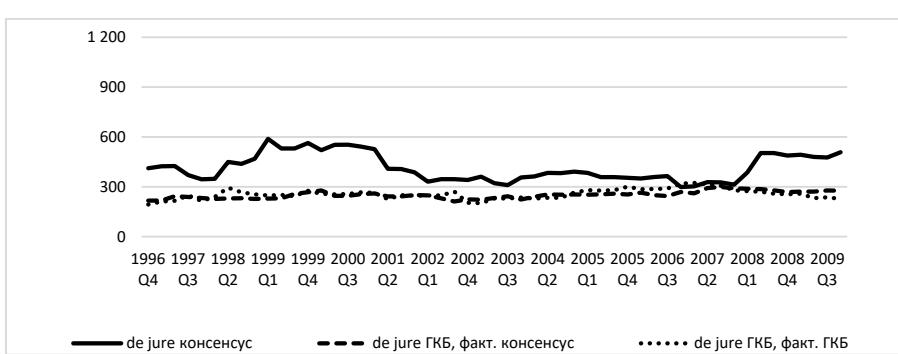


Рисунок 5. Длительность принятия актов, скользящая средняя по 12 кварталам. Процедура консультации, регламенты.

Figure 5. Acts adoption duration, 12-quarter moving average. Consultation procedure, regulations.

Источник: составлено авторами

Использованные дескриптивные методы не учитывают того влияния, которое на скорость принятия решений оказывают факторы, прямо не связанные с использованной законодательного процедурой. Существующие эмпирические исследования выявили ряд таких факторов. Принятие новых законодательных актов требует больше времени, чем внесение поправок (Rasmussen, Toshkov 2011; 2013; Drüner et al. 2018; Hurka, Haag 2020; Кавешников, Доманов 2022), а принятие бессрочных актов требует большего времени, нежели принятие срочных (т.е. временных, срок действия которых определён изначально, в момент их принятия) (Rasmussen, Toshkov 2011; Drüner et al. 2018; Hurka, Haag 2020). Также не удивительно, что чем сложнее законодательный акт, тем больше времени требуется для его принятия (Brandsma, Meijer 2020; Hurka, Haag 2020; Кавешников, Доманов 2022).

Для того, чтобы корректно выявить влияние порядка принятие решений в Совете ЕС, необходимо отделить его от влияния иных факторов. С этой целью был проведён анализ выживаемости с использованием для расчётов модели Кокса. Полупараметрическая модель Кокса основана на методе множественной регрессии (Cox 1972) и активно используется в политической науке со второй половины 1990-х гг. (Box-Steffensmeier and Bradford 2004). По результатам состоявшейся в первой половине 2000-х гг. дискуссии модель Кокса считается наиболее приемлемой для исследования продолжительности законодательного процесса в ЕС с учётом доступных эмпирических данных и неоднородного распределение вероятности принятия актов (Golub 2007: 162; Zorn 2007: 568), и является наиболее часто используемым из существующих методов анализа выживаемости (продолжительности) законодательного процесса.

Анализ выживаемости прогнозирует риск наступления события (*hazard risk*) и даёт оценку влияния независимых переменных на этот риск. Применительно к исследованию процесса принятия решений в ЕС событие – это принятие законодательного акта. В качестве результата математическая модель даёт 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 в зависимости от использованной законодательной процедуры либо метода принятия решения в Совете ЕС. Значение $HR > 1$ означает, что соответствующий фактор ускоряет законодательный процесс, $HR < 1$ – замедляет его.

Построенная нами многофакторная модель включает следующие контрольные параметры: новизна акта (новый или поправки), срочность акта и сложность акта¹⁴. Результаты расчётов удовлетворяют критериям теста Грамбш-Терно.

¹⁴ Для оценки сложности акта был использован параметр количества страниц. Это самый простой из существующих подходов, уже использовавшийся в ряде работ (Golub 2006). Существуют и более сложные способы операционализации, например, число слов или статей закона, либо комплексный набор параметров, который включает структурную сложность, лингвистическую сложность и сложность взаимосвязей (Hurka and Haag 2020). Однако, как демонстрируют существующие исследования, использование различных способов операционализации не оказывает принципиального влияния на итоговые результаты. Поэтому мы считаем корректным использовать число страниц как параметр, отражающий сложность документа.

В связи с ранее упомянутой неравномерностью имеющихся данных, для более корректного сопоставления результатов мы разбили исследуемый период на три подпериода и провели моделирования отдельно по каждому из них¹⁵. В качестве моментов, разделяющих подпериоды, были использованы даты вступления в силу Амстердамского (01.05.1999 г.) и Лиссабонского (01.12.2009г.) договоров.

Результаты моделирования (Таблица 2) подтверждают закономерности, выявленные в ходе дескриптивного анализа. При этом полученные результаты имеют высокую степень статистической достоверности, за исключение директив, принятых по процедуре консультации.

Таблица 2. Влияние порядка голосования в Совете на скорость принятия решений (модель Кокса)¹⁶

Table 2. Impact of voting order in the Council on the speed of decision-making (Cox model)

	Обычная законодательная процедура		Процедура консультации	
	директивы	регламенты	директивы	регламенты
до АД: 1.01.1994 - 30.04.1999				
de jure консенсус	-----	-----	1,00	0,42***
de jure ГКБ, факт. консенсус	1,58*	н.д.	1,61	1,37*
de jure ГКБ, фактически ГКБ	0,63*	н.д.	0,71	1,36*
число актов	97	7	68	254
АД-ЛД: 01.05.1999 - 30.11.2009				
de jure консенсус	-----	-----	1,32	0,59***
de jure ГКБ, факт. консенсус	1,21	1,35*	0,79	1,37***
de jure ГКБ, фактически ГКБ	0,83	0,61*	0,90	1,15
число актов	421	326	124	401
после ЛД: 1.12.2009 - 31.12.2019				
de jure консенсус	-----	-----	н.д.	н.д.
de jure ГКБ, факт. консенсус	1,47**	1,27***	н.д.	н.д.
de jure ГКБ, фактически ГКБ	0,68**	0,79***	н.д.	н.д.
число актов	220	575	34	19

Источник: Составлено авторами

В процедуре ОЗП принятие акта консенсусом существенно ускоряет законодательный процесс в сравнении с голосованием квалифицированным большинством. Это верно как для директив, так и для регламентов, за все исследуемые промежутки времени, кроме директив, принятых в период от Амстердамского до Лиссабонского договоров¹⁷.

¹⁵ Также было проведено моделирование в целом по периоду 1994–2019 гг. Его результаты принципиально совпадают с результатами по отдельным подпериодам.

¹⁶ Точность расчётов: * $p \leq 0,05$, ** $p \leq 0,01$, *** $p < 0,005$

Контрольные параметры: новизна акта, срочность акта, сложность акта.

н.д. - недостаточно данных для матмоделирования, т.к. в указанный период по этой процедуре было принято крайне мало актов этого типа.

¹⁷ Вероятнее всего, слабое проявление этой закономерности в указанный период связано с адаптацией законодателей к существенной реформе ОЗП, проведённой Амстердамским договором, и формированием именно в этот период практики триалогов (Brandsma 2015; Кавешников 2021).

Результаты многофакторного моделирования принятия директив в соответствии с процедурой консультации не имеют статистической достоверности, достаточной для формулирования субстантивных выводов. Скорее всего, это связано с относительно небольшим числом директив, принимавшихся по этой процедуре. А вот моделирование принятия регламентов с использованием процедуры консультации подтвердило ранее обнаруженные закономерности: 1) обязательное единогласие существенно увеличивает срок принятия документа в сравнении с *de jure* ГКБ; 2) разница между фактическим ГКБ и фактическим («необязательным») консенсусом отсутствует, т. е. эти параметры не влияют на скорость принятия документа.

Обсуждение результатов

Выявленные закономерности позволяют сформулировать несколько выводов в отношении скорости законодательного процесса в ЕС.

Первый вывод. В соответствии с «фундаментальным уравнением политики», политическое решение является результатом предпочтений политических субъектов и институтов (формальных и неформальных правил принятия решений) (Hinich, Munger 1997: 17). Тот факт, что в процедуре ОЗП принятие акта консенсусом существенно ускоряет законодательный процесс в сравнении с ГКБ с очень высокой уверенностью можно объяснить изначальной степенью различий между предпочтениями государств-членов. Если эти предпочтения находятся в узком диапазоне, то не требуется много времени для выработки устраивающего всех решения и документ будет поддержан консенсусом. В противном случае для сближения позиций требуется гораздо больше усилий, и все равно с высокой вероятностью какие-то из государств-членов не поддержат документ, что приведёт к необходимости голосования. Проверка этого вывода возможна лишь на основе учёта изначальных позиций государств-членов по большому массиву законодательных актов, что требует принципиально иной методологии и представляет собой отдельное исследование¹⁸.

Отсутствие такой закономерности при принятии документов по процедуре консультации связано с ролью Европарламента. Известно, что в законодательном процессе ЕП с большим успехом продвигает свою позицию в случае существенных разногласий в Совете ЕС, играя на различии предпочтений государств-членов (Hagemann, Hoyland 2010; Konig 2008). Соответственно, глядя на этот процесс с другой стороны, очевидно, что конкурирующие группы государств в Совете пытаются заручиться поддержкой ЕП для реализации своих интересов. В ОЗП полномочия Европарламента весьма существенны.

¹⁸ До настоящего момента лучшим примером такого рода исследования является собранная по результатам экспертных интервью база данных о позициях всех государств-членов, Комиссии и Европарламента по 331 вопросу из 125 законопроектов (Thomson et al. 2012).

Находящиеся в относительном меньшинстве государства-члены, блокируясь с ЕП, имеют неплохие шансы отстоять свои интересы. Поэтому, при прочих равных, они тратят больше усилий и времени на попытку привлечь ЕП на свою сторону и не склонны быстро идти на уступки своим оппонентам в Совете. Это ведёт к увеличению срока принятия решений. А вот в процедуре консультации ЕП имеет значительно меньшее влияние. Находящиеся в меньшинстве в Совете государства не могут возлагать больших надежд на блокирование с ЕП. Понимая, что документ может быть принят ГКБ без их согласия, они быстрее идут на уступки сформировавшемуся большинству в обмен на то, что большинство хотя бы в ограниченной степени учитывает их предпочтения.

2. В процедуре консультации *de jure* обязательный консенсус является фактором, существенно замедляющим принятие решений (для регламентов HR=0,42 до Амстердамского договора и 0,59 до Лиссабонского договора). При этом замедляющее влияние гораздо существеннее, чем это выявили предыдущие исследования на данных более ранних периодов (Hertz, Leuffen 2011; König 2007).

Объяснение связано с тем, что в ходе реформ законодательного процесса решение об использовании той или иной процедуры в конкретной сфере не является случайным. Хотя одной из целей многочисленных реформ было повышение эффективности законодательного процесса, мы видим, что от правила обязательного консенсуса отказывались не в тех сферах, где имели место наибольшие сложности при согласовании позиций. Напротив, большинство государств-членов стремились сохранить контроль за решением тех вопросов, которые считали для себя наиболее значимыми. На переговорах по Амстердамскому договору «сохранилось единогласие в десяти крупных сферах, и все они являются чрезвычайно чувствительными для одного или (чаще) большинства государств-членов» (Moravcsik, Nicolaïdis 1999: 77). В Ниццком договоре «принцип ГКБ распространён на большое число относительно малозначимых вопросов» (Palmer 2000: 4). Аналогичным образом оценивается результат переговоров по Лиссабонскому договору (Энтин 2010; Dinan 2008).

Таким образом с течением времени обязательное единогласие сохранилось лишь в наиболее чувствительных сферах, где даже незначительное различие предпочтений между государствами-членами имеет для них большое значение. К примеру, после Лиссабонского договора в рамках процедуры консультации единогласие в Совете ЕС необходимо в таких вопросах как: гармонизация национального законодательства в области семейного права (ст. 81(3) ДФЕС); правила оперативного сотрудничества правоохранительных органов (ст. 87(3) ДФЕС); гармонизация национальных правил налогообложения (ст. 113 ДФЕС) и меры в других сферах, которые существенно затрагивают порядок налогообложения; правила осуществления пруденциального контроля со стороны ЕЦБ (ст. 127(6) ДФЕС); процедура санкций в связи с чрезмерным бюджетным дефицитом (ст. 126(14) ДФЕС); некоторые меры в области социальной защиты

(ст. 153 ДФЕС); меры по охране окружающей среды, если они касаются правил землепользования и количественного управления водными ресурсами (ст. 192 ДФЕС).

Очевидно, что из сферы обязательного единогласия постепенно исключались те вопросы, в которых государствам было относительно проще выходить на общие решения, т. е. законодательство принималось не так медленно. Сейчас принцип обязательного консенсуса сохранился лишь в наиболее чувствительных областях, где согласование позиций требует максимальных усилий. Поэтому разрыв в скорости принятия решений между обязательным консенсусом и возможностью использования ГКБ заметно увеличивается.

3. При сравнении скорости принятия решений по ОЗП и процедуре консультации становится ясно, что усиление полномочий Европарламента в существенно большей степени замедляет законодательный процесс, нежели ускорение этого процесса в связи с отказом от обязательного консенсуса в Совете ЕС (см. Рис. 1–5). На примере регламентов видно, что обязательный консенсус увеличивает срок принятия решений на 60–90%¹⁹. А использование ОЗП в сравнении с процедурой консультации, т. е. принципиальное увеличение влияния ЕП, увеличивает срок принятия решения на 100–160%²⁰.

В 1990-е и 2000-е гг. государства-члены, реформируя правила законодательного процесса, имели возможность выбора: либо просто отказаться от обязательного консенсуса в Совете, сохраняя без изменений степень вовлеченности ЕП (т. е. продолжая применять процедуру консультации); либо перенести вопрос в сферу использования ОЗП, что одновременно означает и отказ от обязательного консенсуса в Совете и усиление роли Европарламента. Это позволяло им балансировать задачи повышения легитимности и эффективности. Однако в ходе разработки Лиссабонского договора (а точнее, ещё раньше, при разработке проекта Конституции ЕС), было принято принципиальное решение о наделении ЕП существенными законодательными полномочиями по большинству сфер деятельности ЕС. Это, кстати, отразилось в том, что процедура, ранее называвшаяся процедурой совместного принятия решения, получила название «обычная законодательная процедура». Таким образом после Лиссабонского договора ограниченное участие ЕП в законодательном процессе предусмотрено лишь в тех вопросах, где государства хотели сохранить обязательное единогласие в Совете (после 2009 г. подавляющее большинство актов, принимаемых по процедуре консультации, требуют единогласия в Совете).

¹⁹ Медиана длительности принятия регламентов по процедуре консультации при обязательном консенсусе составляет 321 день, при возможности использования ГКБ – 198 и 171 день (при принятии документа единогласно и при фактическом голосовании ГББ, соответственно). См. Рис 16.

²⁰ Медиана длительности принятия регламентов при фактическом консенсусе в Совете составляет 400 дней по ОЗП и 198 дней по процедуре консультации, при голосовании квалифицированным большинством – 453 и 171 день соответственно. См. рис 1а и 16.

Сформулированные выводы следует рассматривать с учётом двух ограничений, связанных с выбранным методом исследования. Во-первых, в сферу анализа не вошла деятельность ЕС в области Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), поскольку решения ОВПБ имеют политический характер, не являются законодательством и принимаются в соответствии с особыми процедурами. Информация о ходе выработки таких решений не раскрывается и потому невозможно собрать комплексные данные о длительности принятия решений. Во-вторых, методика применима лишь для оценки длительности принятия принятых документов и не позволяет учесть те законопроекты, которые в итоге не получили поддержки и были отозваны Еврокомиссией.

Заключение

Имевшее место в 1990-е – 2000-е гг. существенное увеличение роли Европарламента в законодательном процессе привело к тому, что обычная законодательная процедура (ОЗП) стала применяться в большинстве сфер, в которых ЕС принимает законодательные акты. Активное участие ЕП существенно усложняет законодательный процесс и увеличивает длительность принятия документов. Этот эффект количественно превышает положительное (ускоряющее) влияние отказа от консенсуса в Совете ЕС. В стремлении повысить легитимность Евросоюза пришлось в определённой степени пожертвовать эффективностью²¹. Судя по всему, если вынести за скобки многолетние дискуссии о возможности пересмотреть принцип принятия политических решений в сфере ОВПБ, пределы отказа от принципа консенсуса достигнуты,

В ситуации, когда принятие большинства законодательных актов стало возможно на основе голосования в Совете ЕС (ГКБ), изменилась причинно-следственная связь между способом и длительностью принятия решений. Ранее необходимость обеспечить единогласную поддержку существенно увеличивала длительность рассмотрения законодательства. В настоящее время, при возможности решения вопросов ГКБ, факт принятия законодательного акта консенсусом скорее свидетельствует об изначальной близости предпочтений государств-членов, что, в свою очередь, позитивно влияет на срок рассмотрения законопроекта. Такая ситуация может породить иллюзию, что использование консенсуса само по себе ведёт к ускорению принятия решений в сравнении с ГКБ, что и стало причиной описанных в первой части статьи противоречивых результатов предыдущих исследований.

²¹ В данном случае эффективность понимается в узком смысле, как оперативное принятия законодательства. Разумеется, эффективность также (а возможно и большей степени) проявляется в качестве принимаемого законодательства, в способности с учётом интересов всех государств-членов, институтов ЕС, различных групп общества и многочисленных групп влияния сформулировать оптимальный политический курс и создать работоспособную систему регулирования. Однако этот аспект эффективности лежит за рамками настоящего исследования.

Об авторах:

Николай Юрьевич Кавешников – кандидат политических наук, заведующий кафедрой интеграционных процессов МГИМО МИД России. 119454, Россия, Москва, пр-т Вернадского, 76.
E-mail: nikandrrr@mail.ru

Доманов Алексей Олегович – научный сотрудник Института Европы РАН. 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: domanov.aleksey@gmail.com

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликтов интересов.

Благодарности:

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

UDC: 327.7:061.1EC:342.5
Received: November 11, 2025
Accepted: January 22, 2025

The Impact of Renunciation of Consensus on the Speed of Legislative Process in the European Union

 N.Yu. Kaveshnikov¹,  A.O. Domanov²
[DOI 10.24833/2071-8160-2025-6-105-174-192](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2025-6-105-174-192)

¹ MGIMO University

² Institute of Europe, Russian Academy of Sciences

Abstract: This article assesses whether abandoning consensus in the Council of Ministers has, in practice, accelerated EU law-making. Institutional reforms in the 1990s–2000s pursued two partly competing objectives: strengthening legitimacy by empowering the European Parliament and improving efficiency by expanding the scope for qualified majority voting (QMV) in the Council. Against the widespread expectation that QMV should shorten legislative duration, the article asks whether Council voting by qualified majority continues to have an independent accelerating effect once the EU's evolving institutional environment is taken seriously. The analysis draws on an original dataset of EU directives and regulations adopted as secondary law under the ordinary legislative procedure and the consultation procedure between 1994 and 2019 ($N = 2,546$). Crucially, unlike most earlier studies that infer Council decision rules from treaty legal bases, the dataset codes the actual decision method in the Council – distinguishing between *de jure* QMV adopted by consensus and *de jure* QMV adopted by recorded vote – using Council monthly reports and voting records where necessary.

Methodologically, the article combines descriptive evidence (box plots and moving averages) with survival analysis (a Cox proportional hazards model), allowing the effect of the Council's decision method to be separated from other determinants of legislative duration and from cross-procedure heterogeneity. The results qualify conventional accounts of "efficiency gains"

from replacing unanimity with QMV. Under the ordinary legislative procedure, acts adopted by consensus are, on average, completed faster than acts adopted by qualified-majority vote – consistent with the interpretation that consensus more often reflects low underlying preference dispersion among member states, whereas recourse to voting signals deeper disagreement and more costly bargaining.

Under the consultation procedure, by contrast, mandatory unanimity substantially slows adoption compared with the legal possibility of QMV; yet where QMV is legally available, there is no meaningful difference between adoption by recorded vote and adoption by “voluntary” consensus, underscoring the continued relevance of the Council’s consensus-seeking practices.

Taken together, the findings suggest that the efficiency dividend from extending QMV has been more limited than often assumed, while the empowerment of the European Parliament has imposed larger time costs on EU law-making. The practical scope for further accelerating legislation through additional departures from consensus therefore appears constrained, which has implications for debates on the EU’s capacity to deliver policy under conditions of expanding responsibilities and heightened legitimacy requirements.

Keywords: European Union; Council; decision making; legislative process; decision making duration; survival analysis; ordinary legislative procedure; consultation procedure; qualified majority vote

About the authors:

Nikolay Yu. Kaveshnikov – Candidate of Political Science (PhD), Head of the Department of Integration Processes, MGIMO University, 76 Vernadsky Avenue, Moscow 119454, Russian Federation. E-mail: nikandrrr@mail.ru

Alexey O. Domanov – Research Fellow, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. 3 Mokhovaya St., Moscow 125009, Russian Federation.
E-mail: domanov.aleksey@gmail.com

Conflict of interests:

The authors declare absence of conflict of interests.

Acknowledgements:

The study was funded by the Russian Science Foundation (project No. 23-28-00096, <https://rscf.ru/project/23-28-00096/>) and carried out at MGIMO University of the Ministry of Foreign Affairs of Russia.

References:

- 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). P. 793–808. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12349>
- Box-Steffensmeier J., Jones B.S. 2004. *Event history modeling in political science*. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790874>
- Brandsma G.J. 2015. Co-decision after Lisbon: The Politics of Informal Trilogues in European Union Lawmaking. *European Union Politics*, 16(2). P. 300–319. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116515584497>
- Brandsma G.J., Meijer A. 2020. Transparency and the efficiency of multi-actor decision-making processes: an empirical analysis of 244 decisions in the European Union. *International Review of Administrative Sciences*, 88(3). P. 626–643. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852320936750>
- Cox D.R. 1972. Regression Models and Life Tables (with Discussion). *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, 34. P. 187–220. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.2517-6161.1972.tb00899.x>

- Dinan D. 2008. Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse. *CMS: Journal of Common Market Studies*, 46. P. 71-90. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.00812.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://dx.doi.org/10.1057/cep.2015.26>
- Golub J. 2006. 'Did the Luxembourg compromise have any consequences?', in Palayret J.-M., Wallace H. and Winand P. (eds.) *Visions, Votes and Vetoos: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Brussels: P.I.E.-Peter Lang. P. 279–300.
- Golub J. 1999. In the Shadow of the Vote? Decision-making in the European Community. *International Organization*, 53 (4). P. 733–764. DOI: <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. and Wiggins M. (eds) *Institutional Challenges in the European Union*. London / New York: Routledge. P. 134–154.
- Golub J. 2007. Survival Analysis and European Union Decision-making. *European Union Politics*, 8(2). P. 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). P. 555–566. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116507082814>
- Hagemann S., Hoyland B. (2010) Bicameral Politics in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 48(4). P. 811–833. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02075.x>
- Heisenberg D. (2005) The Institution of 'Consensus' in the European Union: Formal Versus Informal Decision-Making in the Council, *European Journal of Political Research*, vol. 44. P. 65–90. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00219.x>
- 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). P. 193–215. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116511399162>
- Hinich H.J., Munger M.C. 1997. *Analytical Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurka S., Haag M. 2020. Policy complexity and legislative duration in the European Union. *European Union Politics*, 21(1). P. 87–108. DOI: <https://doi.org/10.1177/146511651985943>
- Kaveshnikov N.Yu., Domanov A.O. 2024 How the Enlargement Affects European Union Legislative Process. *Changing Societies & Personalities*, 8(1). P. 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). P. 388–407. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116512472938>
- König T. 2008. Why Do Member States Empower the European Parliament. *Journal of European Public Policy*, 5 (2). P. 167–188. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760701817674>
- König T. 2007. Divergence or Convergence? From Ever-Growing to Ever-Slowing European Legislative Decision-Making. *European Journal of Political Research*, 46(3). P. 417–444. DOI: <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.
- Mattila M., Lane J.E. 2001. Why Unanimity in the Council?: A Roll Call Analysis of Council Voting. *European Union Politics*, 2. P. 31-52. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116501002001>
- Moravcsik A., Nicolaïdis K. 1999. Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *JCMS*, 37(1). P. 59–85. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00150>
- Palmer J. 2000. The European Union after Nice – One Step Forward, Two Steps Back? *EPC Communications*. Brussels: EPC.

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. P. 366–387. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116513489777>

Rasmussen A., Toshkov D. 2011. The Inter-Institutional Division of Power and Time Allocation in the European Parliament. *West European Politics*, 34(1). P. 71–96. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.523545>

Schulz H., König T. 2000. Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union. *American Journal of Political Science*, 44(4). P. 653–666. DOI: <https://doi.org/10.2307/2669273>

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 (DEUUI). *Journal of European Public Policy*, 19(4). P. 604–622. DOI: <https://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.662028>

Tsebelis G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton. NJ: Princeton University Press.

Wallace H., Pollack M., Young A. 2015. (eds.) *Policy-Making in the European Union*. 7th ed. Oxford: Oxford University Press.

Zorn Ch. 2007. Temporal Change and the Process of European Union Decision-Making. *European Union Politics*, 8(4). P. 567–576. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116507082815>

Entin L. 2010. Lissabonskij dogovor i reforma evropejskogo soyusa [The Lisbon treaty and restructuring of the EU]. *Russian Law Journal*, 3. P. 104-115. (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). P. 80-108. DOI: <https://doi.org/10.17994/IT.2022.20.1.68.3> (In Russian)

Kaveshnikov N. 2021. Obychnaya zakonodatel'naya procedura v ES kak primer kooperativnyh praktik. [The Ordinary Legislative Procedure in the EU as an Example of Cooperative Practices]. *MGIMO Review of International Relations*, 14(1). P. 126–147. DOI: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-1-76-126-147> (In Russian)

Список литературы на русском языке

Кавешников Н.Ю., Доманов А.О. 2022. Скорость законодательного процесса в Европейском союзе. Количественный анализ, *Международные процессы*, 20(1) . С. 80–108. DOI: <https://doi.org/10.17994/IT.2022.20.1.68.3>

Кавешников Н.Ю. 2021. Обычная законодательная процедура в ЕС как пример кооперативных практик. *Вестник МГИМО-Университета*, 14(1). С. 126–147. DOI: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-1-76-126-147>

Энтин Л.М. 2010. Лиссабонский договор и реформа европейского союза. *Журнал российского права*, 3. С. 104-115.