



Обычная законодательная процедура в ЕС как пример кооперативных практик

Н.Ю. Кавешников

Московский государственный институт международных отношений МИД России;
Институт Европы РАН

Взаимодействие институтов ЕС выстроено таким образом, чтобы агрегировать широкий спектр интересов и обеспечить максимально широкую (желательно консенсусную) поддержку проводимой политики. В то же время, с точки зрения теории игр, обычная законодательная процедура предполагает конкуренцию двух созаконодателей – Совета ЕС и Европарламента – за то, чтобы отразить в тексте закона свои предпочтения. В настоящем исследовании сделана попытка оценить развитие кооперативных практик в обычной законодательной процедуре (с момента её учреждения под названием «процедура совместного принятия решений») и показать значение этих практик для эффективности законодательного процесса. Развитие кооперативных практик показано на трёх примерах. Во-первых, трансформация правил реализации третьего чтения. Во-вторых, особенности функционирования Согласительного комитета. В-третьих, развитие механизма триалогов и особенности их функционирования.

По результатам исследования сделан вывод, что в рамках обычной законодательной процедуры сформировался набор кооперативных практик взаимодействия Совета ЕС и Европарламента. Процедура выстроена таким образом, что подталкивает созаконодателей к сотрудничеству и интенсивным межинституциональным переговорам, которые дополняют переговоры внутри каждого из институтов. Причина этого в том, что в обычную законодательную процедуру, как и в другие процедуры принятия решений, встроено много сдержек и противовесов. Это позволяет любому из институтов заблокировать или, как минимум, сильно затянуть процесс. Сложные процедуры в буквальном смысле вынуждают институты ЕС конструктивно взаимодействовать друг с другом. Зафиксированные в договорах процедуры дополняются основанными на политических договоренностях кооперативными практиками, позволяющими более эффективно организовать взаимодействие между институтами. Необходимость обеспечить поддержку всех институтов (всех (подавляющего большинства) государств-членов в Совете ЕС и ключевых политических сил в Европарламенте) вынуждает принимать во внимание интересы всех акторов. В итоге обеспечивается высокое качество принимаемых решений и управления.

Ключевые слова: Европейский союз, процедуры принятия решений, обычная законодательная процедура, триалогов

УДК: 327.7

Поступила в редакцию: 02.09.2020 г.

Принята к публикации: 24.12.2020 г.

Ключевые аспекты формирования и функционирования институтов ЕС, в частности процедуры принятия решений, сконструированы таким образом, чтобы агрегировать широкий спектр интересов и обеспечить поддержку проводимой политики (желательно консенсусную). Наличие в ЕС большого числа вето-игроков вынуждает создавать институты и процедуры, способные учесть интересы каждого. Характерно, что Саймон Хикс назвал Евросоюз «гипер-консенсусной системой управления» (Hix 2008: 589). Именно такая гипер-консенсусная система в наибольшей степени отвечает потребностям разнородного по множеству параметров «общества народов Европы».

На макроуровне к таким чертам можно отнести стремление достичь консенсуса в Совете, даже если формально возможно принять решения квалифицированным большинством (Heisenberg 2005; Mattila 2009), способность Европарламента отстаивать свою позицию при поддержке абсолютного большинства депутатов, что требует широкого межпартийного компромисса (Hix et al. 2003; Кавешников 2020a), совершенствование механизмов контроля над Комиссией со стороны Европарламента (Corbett et al. 2011), множество элементов децентрализации на основе разделения компетенции и принципов subsidiarity и пропорциональности (Пименова 2019; Стрженева 2016; Blockmans et al. 2014).

В то же время некоторые процедуры принятия решений, прежде всего обычная законодательная процедура, выстроены на противопоставлении двух созаконодателей. Формальное прочтение правил процедуры позволяет сделать вывод, что её сутью является конкуренция Совета ЕС и Европарламента (ЕП) за то, чтобы отразить в тексте закона свои предпочтения. ЕП предлагает поправки, Совет принимает либо отклоняет их, ЕП имеет право настаивать на принятии отклонённых Советом поправок и т.п.

Академические исследования, проводимые на основе теории игр, чаще всего пытались найти ответ на вопрос, какой из двух институтов имеет в рамках процедуры более выгодную позицию. Был сформирован широкий экспертный консенсус о том, что процедура совместного принятия решений (после Лиссабонского договора именуемая «обычная законодательная процедура») даёт Европарламенту более значимые полномочия, чем процедура сотрудничества (Bainbridge 1998, Corbett 2000, Crombez et al. 2000, Kasack 2004, Moser, 1997, Rittberger 2000, Scully 1997)¹.

Большое число эмпирических исследований было выстроено в логике теории игр. Они оценивали результат конкуренции со-законодателей. В их числе упомянем работы, выполненные по методологии пространственного анализа (Thomson, Hosli 2006; Thomson 2009; Thomson et al. 2012) и методологии анализа выживаемости (König 2008; Golub 2008; Toshkov 2017).

¹ Некоторые сомнения на этот счёт были ликвидированы после реформы процедуры совместного принятия решения, проведённой в Амстердамском договоре (см. далее).

Позже появился ряд исследований, которые акцентировали различные практики взаимодействия между институтами и их влияние на результат законодательного процесса (Farrell, Heritier 2003, 2004; Hage, Kaeding 2007; Costello, Thomson 2011; Rasmussen 2011; Ripoll Servent 2011; Kaveshnikov 2015). В частности, они затрагивали вопросы эффективности триалогов, влияние таких факторов, как политическая принадлежность докладчика по законопроекту, наличие теневого докладчиков, число и объём поправок.

В отечественной научной литературе к исследованию процесса принятия решений в ЕС обращалось ограниченное число авторов. В монографии Н. Кавешникова (Кавешников 2010) исследовано взаимодействие институтов ЕС и эволюция процедур принятия решений. К практическим исследованиям о влиянии институтов и методах управления в отдельных сферах деятельности ЕС можно отнести работы М. Стрежневой (Стрежнева 2009) и Н. Кавешникова (Кавешников 2015). Интерес представляют исследования о принятии решений в Совете ЕС (Клочкова 2006) и о распределении влияния в Европарламенте (Камалова 2016). Некоторые авторы уделяли внимание процедурам принятия делегированных актов и, в широком смысле, функционированию системы комитологии (Стрежнева 2010; Стельникова 2017). Ряд работ посвящён отдельным аспектам процесса принятия решений в ЕС, например, роли национальных парламентов (Стрежнева 2015) и лоббизма в институтах ЕС (Леви 2009; Руденкова 2015).

В настоящей работе предпринята попытка оценить развитие кооперативных практик в обычной законодательной процедуре ЕС (процедура совместного принятия решений) и показать значение этих практик для эффективности законодательного процесса. В современной отечественной политической и экспертной дискуссии, на наш взгляд, чрезмерно акцентируются существующие в ЕС противоречия и игнорируется весь массив наработанных кооперативных практик. Актуальность данного исследования в том, что оно обращает внимание на фундаментальные характеристики взаимодействия акторов в ЕС.

В основу работы положен лонгитюдный подход, предполагающий исследование эволюции процедуры на протяжении длительного периода. Анализ нормативных текстов сопровождается отдельными кейс-стади и элементами метода отслеживания процесса (process tracing). По структуре работа состоит из четырёх частей. В первой части дан обзор обычной законодательной процедуры, её этапов и основных характеристик. Во второй части проанализирована трансформация правил проведения третьего чтения с точки зрения замены конфронтационных практик кооперативными. В третьей части рассмотрены особенности функционирования Согласительного комитета и выявлены факторы, стимулирующие кооперативное поведение созакондателей. В четвёртой части показано развитие механизма триалогов, специфика и некоторые итоги их реализации.

Обычная законодательная процедура: общий обзор

Процедура совместного принятия решений (co-decision) была учреждена Маастрихтским договором 1992 г. и развивала идеи, заложенные в процедуре сотрудничества. Суть процедуры в том, что Европарламент получил право не только предлагать поправки, но и его согласие стало необходимо для принятия итогового текста закона. Амстердамский договор модифицировал эту процедуру, уравнивая полномочия Европарламента и Совета на стадии третьего чтения (см. далее). Постепенно сфера применения процедуры совместного принятия решений расширялась за счёт её распространения на сферы, где ранее использовались процедуры консультации и сотрудничества. К примеру, Ниццкий договор предусматривал применение этой процедуры в 40 предметных областях (ранее – в 15)². Лиссабонский договор 2007 г. ещё более расширил сферу применения этой процедуры – до 83 предметных сфер (Roederer-Rynning 2019: 960). С момента вступления Лиссабонского договора в силу, согласно этой процедуре, в Евросоюзе ежегодно принимается около 80 законодательных актов³ (Кавешников 2020b).

Также Лиссабонский договор переименовал процедуру совместного принятия решений в обычную законодательную процедуру. Имея в виду, что речь идёт об одной и той же процедуре, мы будем использовать название «процедура совместного принятия решений» при рассмотрении событий до 2007 г., и название «обычная законодательная процедура» – при анализе последующих событий. В настоящее время эта процедура используется при принятии актов вторичного законодательства ЕС (Blom-Hansen 2019). Формально в рамках этой процедуры Европарламент и Совет имеют равные права созаконодателей.

Обычная законодательная процедура детально описана в ст. 294 ДфЕС. Она состоит из трёх чтений и предполагает активное взаимодействие Совета, Европарламента и Комиссии на всех стадиях (см. рисунок 1). Базовый принцип состоит в том, что оба созаконодателя должны в итоге поддержать окончательный текст, иначе закон не будет принят. Совет принимает документ в соответствии с предложением Комиссии квалифицированным большинством, а вносит поправки единогласно.

Вся процедура *de jure* строится вокруг обсуждения поправок, предлагаемых Европарламентом. Совет должен либо согласиться с ними, либо во взаимодействии с ЕП прийти к компромиссным формулировкам. Роль Комиссии в этой межинституциональной игре велика. В ходе и первого, и второго чтений Комиссия высказывается о предложенных ЕП поправках. Если Комиссия поддержива-

² European Parliament «Conciliation and Codecision. A Guide to how Parliament co-legislates». DV/547830, November 2004.

³ В данном случае мы учитываем только директивы и регламенты, поскольку решения не создают норм права общего характера и, как правило, являются актами правоприменения.

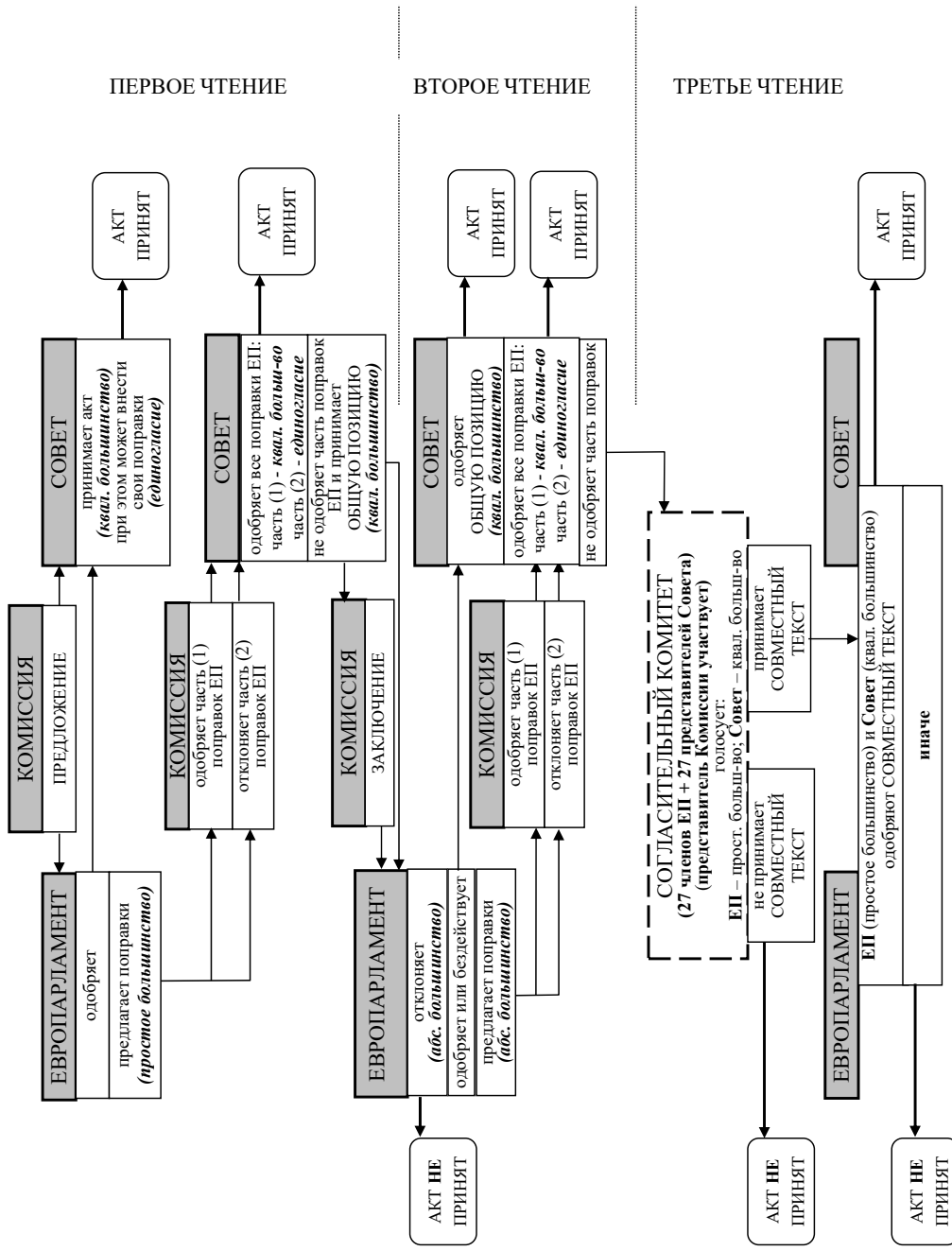


Рисунок 1. Обычная законодательная процедура
 Figure 1. The Ordinary legislative procedure

ет поправку ЕП, то она включает её в текст законопроекта. В этом случае Совет может изменить эту часть законопроекта лишь единогласно, а принять текст законопроекта в целом он может квалифицированным большинством. Если же Комиссия негативно оценивает поправку ЕП, то для её принятия в Совете требуется единогласие. Отметим, что с конца 1990-х гг. сформировались эффективные механизмы рабочего взаимодействия между Комиссией и ЕП по вопросам текущего законодательства. В частности, согласно межинституциональному соглашению 2010 г., Комиссия обязалась «тщательно изучать» одобренные Европарламентом поправки и принимать их во внимание при «модификации законопроекта (proposal)»⁴.

Второе чтение проводится, если между Советом и ЕП остались разногласия. ЕП должен подтвердить своё желание внести поправки, но на этой стадии требуется абсолютное большинство голосов (большинство от списочного состава депутатов). Учитывая, что в пленарных голосованиях обычно принимают участие 75-80% депутатов (Nix et al. 2009), собрать такое большинство сложно. Поэтому во втором чтении ЕП обычно подтверждает наиболее значимые поправки, причём только те, по которым имеется широкий межпартийный консенсус. Эти поправки заново оцениваются Комиссией и рассматриваются в Совете. При этом, поскольку поправки поддержаны абсолютным большинством депутатов ЕП, Комиссия и Совет вынуждены отнестись к ним с ещё большим вниманием, чем в первом чтении. В частности, Комиссия обязалась на этой стадии уделять «предельное внимание» поправкам ЕП⁵.

Если Совет по итогам второго чтения отказывается принять хотя бы одну из поправок ЕП, то созывается согласительный комитет из представителей Совета и членов ЕП. Согласительный комитет должен выработать общий текст, который позднее должны одобрить и Европарламент, и Совет. Если этого не произойдёт, то закон считается не принятым и процедура прекращается. На стадии третьего чтения Комиссия теряет часть своих полномочий: Совет может утверждать согласованные с ЕП поправки квалифицированным большинством, даже если Комиссия не согласна с этими поправками. Кроме того, на этой стадии Комиссия не может отозвать законопроект. Представители Комиссии участвуют в работе согласительного комитета, но не имеют права голоса. Та часть законодательной власти, которую теряет Комиссия, переходит к Европарламенту. Таким образом, баланс между наднациональным и межправительственным началом в целом сохраняется.

Во втором чтении у ЕП есть три месяца, чтобы внести поправки, а у Совета – три месяца, чтобы рассмотреть поправки ЕП и сформулировать свою позицию. В третьем чтении согласительный комитет должен выработать общий

⁴ Point 12, Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission. 2010. *Official Journal*. L 304.

⁵ Point 12, Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission. 2010. *Official Journal*. L 304.

текст в течение шести недель, а Европарламент и Совет имеют ещё шесть недель для одобрения общего текста. Эти периоды могут быть продлены, но суммарно второе и третье чтение не могут продолжаться более 12 месяцев. Продолжительность первого чтения никак не ограничена, и это имеет больше значение в контексте механизма триалогов.

В 1990-е гг. (Маастрихтский период) использование процедуры совместного принятия решения «характеризовалось конфронтацией и недостатком сотрудничества между ЕП и Советом» (Stie 2010: 95). Причина этого заключалась в том, что ранее использовавшиеся законодательные процедуры не предусматривали интенсивного взаимодействия обоих институтов. Соответственно, Совет и ЕП не имели опыта регулярного взаимодействия, тем более взаимодействия на равной основе. Европарламент, как более слабый законодатель, боролся за дополнительное влияние. Совет, в свою очередь, не имел традиции всерьёз воспринимать позицию Европарламента и старался минимизировать значение новых полномочий ЕП.

Трансформация правил третьего чтения в конце 1990-х гг.

Как отмечалось ранее, отличительной особенностью процедуры совместного принятия решения является стадия третьего чтения, предполагающая созыв согласительного комитета. В изначальном варианте процедуры, действовавшем от Маастрихтского до Амстердамского договора, если работа согласительного комитета не привела к принятию решения, Совет мог повторно проголосовать за свою версию закона. В этом случае Европарламент должен был абсолютным большинством голосов отклонить проект (обеспечить большинство от списочного состава в ЕП традиционно непросто). Если же ЕП не смог отклонить законопроект, то он считался принятым. Авторы этих правил полагали, что депутаты вынужденно смиряются с позицией Совета, поскольку, в случае непринятия законопроекта, либо вопрос останется неурегулированным, либо предыдущая менее проинтеграционная редакция документа сохранит действие.

И эксперты, и сами депутаты посчитали эти правила искажающими равенство двух созаконодателей: Совета и Европарламента (Nugent 2003: 353).

Депутаты восприняли это вопрос как принципиальный, что демонстрирует кейс директивы о голосовой телефонии. Когда впервые в 1994 г. Совет повторно подтвердил свою позицию, ЕП сумел обеспечить абсолютное большинство и отклонил директиву⁶. Тогда же депутаты внесли изменения в Процедурный регламент. Согласно Правилу 78, если Совет повторно проголосует за свою версию законопроекта, то ЕП автоматически обращается к Комиссии с просьбой отозвать законопроект, а если Комиссия не делает этого, то ЕП автоматически выносит на

⁶ Commission Proposal for a Council Directive on the application of open network provision (ONP) to voice telephony. COM(92) 247 final, Brussels, 27 August 1992.

пленарное заседание вопрос об отклонении законопроекта. Тем самым ЕП дал понять, что готов пожертвовать краткосрочными выгодами (принятие новых, пусть не вполне совершенных документов) ради долгосрочных институциональных выгод (создание условий для эффективных переговоров с Советом).

Совет ЕС, осознав сложившуюся ситуацию, стал более ответственно относиться к работе согласительного комитета и, в случае неудачи последнего, больше никогда не подтверждал свою позицию по законопроекту. Европарламент продемонстрировал техническую способность оперативно и грамотно рассматривать законопроекты и проявил политическую волю к мобилизации широкой коалиции депутатов на защиту новых законодательных прерогатив.

С течением времени изменился подход обоих институтов к согласительной процедуре. Изначально Совет и Европарламент были настроены на «продавливание» своего варианта текста, но со временем акцент был сделан на согласование компромиссного текста поправок. В итоге доля поправок Европарламента, одобренных в их изначальной форме, сократилась с 44% в 1994 г. до 8% в 1999 г., а доля поправок, одобренных в компромиссной форме, увеличилась с 22% до 59% соответственно⁷.

В итоге в Амстердамском договоре 1997 г. процедура совместного принятия решения была модифицирована: если согласительный комитет не может выработать компромиссный вариант, то документ считается не принятым. Это правило действует и в настоящее время. С этих пор Совет и Европарламент формально являются равными созаконодателями в рамках процедуры совместного принятия решения (обычной законодательной процедуры).

Эти события являются первым примером замены конкурентных практик кооперативными. Необходимость достичь общего решения в согласительном комитете «воздействует на то, как каждая сторона воспринимает другую и культивирует общие подходы, которые способствуют устранению различий» (Shackleton 2000: 336). Маастрихтский период использования процедуры совместного принятия решений теперь считается периодом проб и ошибок. После Амстердамского договора развиваются практики конструктивного взаимодействия между созаконодателями. Задача сократить срок рассмотрения законопроектов и число досье, направляемых в Согласительный комитет, потребовала развития неформальных практик взаимодействия (см. далее).

Согласительный комитет как площадка взаимодействия Совета ЕС и Европарламента

Согласительный комитет является уникальным форматом в практике деятельности институтов ЕС. Это единственный предусмотренный основопола-

⁷ European Parliament. Activity Report of the EP delegation to the Conciliation Committee for the period 1993 to 1999. PE 230.998.

гающими договорами формат, в рамках которого представители Совета ЕС и Европарламента встречаются лицом к лицу⁸.

Порядок формирования и работы Согласительного комитета (далее – Комитет) регулируется ст. 294 (3-7) ДфЕС. Комитет состоит из равного числа представителей Совета ЕС и Европарламента: по 27 от каждого института, что равно числу государств-членов. Делегация Совета ЕС всегда одна и та же по своему составу: это заместители постпредов при ЕС (то есть члены КОРЕПЕР I) и профильный министр от государства-председателя. Европарламент же назначает специальную делегацию для каждого обсуждаемого досье (подробнее см. далее).

В работе Комитета также участвуют представители Комиссии, как правило – профильный член Комиссии с несколькими помощниками (Corbett et al. 2007: 224). Однако представители Комиссии не имеют права голоса. Более того, на этой стадии законодательной процедуры Комиссия теряет право предлагать поправки⁹ и отозвать законопроект. Полномочия Комиссии на этой стадии ограничиваются ролью посредника, который содействует достижению соглашения между Советом и Европарламентом. Таким образом, Комиссия теряет то формализованное влияние над законодательным процессом, которое она имела на предыдущих стадиях. Роль единственного гаранта общего интереса переходит к Европарламенту.

Задача Согласительного комитета – «достичь соглашения о совместном тексте» (ст. 294 (10) ДфЕС). Его функции – вести переговоры и голосованием одобрить совместный текст. Изначально предметом переговоров в Комитете были разногласия, оставшиеся между Советом и ЕП после второго чтения. Сегодня работа Комитета преимущественно ограничивается этими вопросами. Однако при необходимости Комитет вправе согласовывать любые поправки в текст. Основой для этого стало решение Суда ЕС 2006 г., где, в частности, сказано: основополагающие договоры «не предусматривают никаких ограничений в отношении содержания мер [формулировок – Н.К.], которые могут быть выбраны для того, чтобы достичь согласия о совместном тексте»¹⁰. Такое расширительное толкование возможностей Комитета облегчило его задачу поиска компромисса и обеспечило дополнительную косвенную легитимацию работы триалогов (см. ниже) в первом и втором чтениях.

Каждая делегация Европарламента в Согласительном комитете уникальна по своему составу и формируется в зависимости от обсуждаемого законопроекта. В начале каждой легислатуры Конференция председателей определяет квоту для каждой политической группы так, чтобы состав делегации отражал расклад по-

⁸ Есть ещё несколько форматов, в которых встречаются представители Совета и ЕП, но они не предусмотрены основополагающими договорами.

⁹ Поправки в смысле формулировок законопроекта, которые могут быть изменены единогласным решением Совета ЕС, как это предусмотрено ст. 293 (1) ДфЕС. Комиссия вправе и даже обязана предлагать компромиссные формулировки, которые могут оказаться приемлемыми для членов Согласительного комитета.

¹⁰ Case C-344/04, Judgment of the Court (Grand Chamber), 10 January 2006.

литических сил в ЕП (Правило 77 Правил процедуры ЕП)¹¹. Затем политические группы направляют своих представителей в делегацию по конкретному законопроекту. Возглавляет делегацию ЕП заместитель председателя. В состав делегации *ex officio* входят докладчик по законопроекту и председатель профильного комитета ЕП. Как правило, большинство членов делегации ЕП – это члены профильного комитета (Stie 2010: 133), поскольку именно они обладают необходимой экспертизой и участвуют в обсуждении законопроекта со стадии первого чтения.

Деятельность делегации ЕП с самого начала строится на долгосрочных руководящих принципах, которые одобряет Конференция председателей ЕП; это задает рамки возможного компромисса. Делегация представляет депутатам ЕП регулярные отчёты о результатах работы Согласительного комитета, а также в рабочем порядке отчитывается перед Конференцией председателей.

Главная задача делегации ЕП состоит в том, чтобы в её работе были выслушаны и по возможности нашли отражение взгляды всех политических групп. Это необходимо для того, чтобы делегация имела возможность эффективно действовать от лица всего многообразия депутатов ЕП. Только на этой основе можно рассчитывать, что одобренный делегацией текст законопроекта будет поддержан на пленарном голосовании в ЕП. уверенность в представительности делегации делает её договороспособным собеседником в глазах представителей Совета ЕС.

Вопрос о представительности делегации являлся предметом активной дискуссии. Теоретически в рамках концепции принципал-агент проработана идея о том, что агенты могут преследовать цели, отличные от целей принципалов и использовать для их достижения имеющиеся информационные преимущества (Strøm 2003). В приложении к Европарламенту это означает, что члены делегации ЕП в Согласительном комитете могут искаженно выражать интересы депутатского корпуса ЕП. Например, они могут в большей степени представлять интересы какой-либо группы партий, профессиональных групп интересов либо отдельных стран ЕС. Выработанный Согласительным комитетом текст законопроекта не может дополняться поправками в ходе последующего рассмотрения в ЕП, поэтому депутатский корпус может оказаться вынужден принять закон в редакции, не вполне отвечающей их интересам (иначе законопроект не будет отклонен). Эмпирические исследования показали, что в делегации ЕП перепредставлены депутаты крупнейших политических групп, а также члены профильного комитета ЕП, национальность депутатов при этом не имеет значения. Однако анализ позиций членов делегации показал, что «эти искажения в представительстве не ведут к каким-либо искажениям в позиции делегации ЕП в Согласительном комитете» (Rasmussen 2008: 109).

¹¹ Впрочем, наиболее многочисленные группы – ЕНП и СД – обычно слегка перепредставлены, а крайне правые и неприсоединившиеся депутаты как правило не включаются в Согласительный комитет.

Все детали работы Согласительного комитета в настоящее время регулируются Совместной декларацией 2007 г.¹² Вся работа Согласительного комитета строится так, чтобы подчеркнуть равный статус обеих делегаций. Главы делегаций Совета и ЕП совместно определяют повестку заседаний и по очереди председательствуют на них. Заседания по очереди проходят в зданиях Совета и Европарламента.

Чтобы облегчить работу Согласительного комитета, в середине 1990-х было решено проводить заседания на основе общего документа – «совместного документа из четырёх колонок»: общая позиция Совета, поправки ЕП во втором чтении, позиция совета о поправках ЕП, позиция делегации ЕП в Согласительном комитете¹³. В настоящее время этот документ используется преимущественно в ходе триалогов (см. ниже), где снимается большинство разногласий. Согласительный комитет либо формально утверждает результаты триалога, либо имеет дело с немногими оставшимися после триалога разногласиями¹⁴. Заседания Согласительного комитета не предполагают широкой дискуссии, поскольку позиции сторон уже выработаны и известны; идут предметные переговоры по узкому кругу оставшихся разногласий.

Работа Согласительного комитета организована таким образом, чтобы перевести противостояние Совета и Европарламента (имеющих различные позиции по отдельным элементам законопроекта) в их совместную работу по выработке компромиссного решения. Следует выделить следующие особенности:

- Оба института имеют возможность заблокировать законопроект, но заинтересованы в его принятии;
- Согласительный комитет вправе обсуждать любые положения законопроекта, в том числе выходящие за рамки разногласий, оставшихся после второго чтения;
- Комиссия выступает посредником основного источника экспертизы; в случае, если Комиссия поддерживает ЕП, его позиции усиливаются (König et al. 2007);
- Процедуры делегирования отработаны и достаточны, но период времени для обсуждения ограничен;
- Существуют рабочие каналы взаимодействия, в особенности триалоги (см. далее).

Эмпирические исследования о результатах работы Согласительного комитета показывают, что Европарламент добивается успеха чаще, чем Совет, однако Совет более эффективен в случае разногласий по сложным вопросам (König et al. 2007).

¹² Joint Declaration on Practical Arrangements for the Codicision Procedure. 13 June 2007, OJ, C 145, p. 5-9.

¹³ Иногда в документ добавляют пятую колонку, отражающую мнение Комиссии.

¹⁴ European Parliament. Conciliations and Codicision. A Guide to how the Parliament co-legislates. DV/684001, July 2007.

Триалогии как основной механизм современной реализации обычной законодательной процедуры

Во второй половине 1990-х гг. выяснилось, что Согласительный комитет, собираясь в полном составе, слабо способен вести содержательные дискуссии. Тогда за столом сидело 30 человек (представители 15 государств-членов и аналогичное число членов ЕП). Сегодня в Евросоюзе 27 стран-членов, в состав согласительного комитета входят 54 человека, не считая представителей Комиссии и чиновников из аппаратов Совета и ЕП.

Решением проблемы стала организация перед заседанием согласительного комитета так называемых триалогов – неформальных встреч ключевых представителей всех трёх институтов. От лица Совета в них обязательно принимает участие представитель государства-председателя (член КОРЕПЕР или его ближайший помощник), представители ещё двух-трёх стран и сотрудники Секретариата Совета. От Европарламента – вице-председатель ЕП, председатель профильного комитета и докладчик по законопроекту, иногда теньевые докладчики от основных политических групп. Сотрудники Комиссии обеспечивают посредничество и экспертизу. Если в рамках триалога удавалось найти компромиссное решение, то согласительному комитету оставалось утвердить подготовленный текст.

Впервые регулярные триалогии перед заседанием Согласительного комитета стали проводить во второй половине 1995 г. по инициативе Испании как государства-председателя. Эта практика оказалась эффективной, и через несколько лет триалогии стали использовать на стадии первого и второго чтения. К этому призывала Совместная декларация Европарламента, Совета и Комиссии 1999 г., в которой три института обязались использовать все возможные способы согласования своих позиций, чтобы «по возможности одобрять документы в первом чтении»¹⁵. Ныне действующая Совместная декларация 2007 г. детально регулирует порядок проведения триалогов на всех стадиях обычной законодательной процедуры¹⁶.

Изначально триалог в третьем чтении основывался на обсуждении позиций Совета и Европарламента, которые оба института заранее выработали и зафиксировали в виде одобренных поправок ЕП и Общей позиции Совета. Однако постепенно представители обоих институтов стали встречаться до формальной фиксации собственных позиций. Таким образом, в первом чтении параллельно идут сразу три переговорных процесса: 1) работа докладчика по законопроекту с его коллегами из профильного комитета ЕП, 2) дискуссии в рабочих органах Совета, и 3) триалог, объединяющий участников обоих этих процессов. Возможность обмена мнениями между представителями обоих институтов на ранних стадиях обсуждения законопроекта обеспечивает эффективность диа-

¹⁵ Joint Declaration on Practical Arrangements for the New Co-Decision Procedure. 5 May 1999. *Official Journal*, C 148.

¹⁶ Joint Declaration on Practical Arrangements for the Codecision Procedure. 13 June 2007, *Official Journal*, C 145.

логов и обычной законодательной процедуры в целом. При этом речь не идёт об одной встрече; в среднем в ходе первого чтения законопроекта проходит три заседания триалога, а по наиболее спорным и политически значимым число заседаний может достигать десяти (Brandsma 2015).

В итоге, если в первом чтении триалог приводит к успеху, то с формальной стороны это выглядит, как если бы Совет согласился со всеми поправками, принятыми ЕП в первом чтении. Однако в реальности в данном случае речь идёт не о поправках ЕП, а о компромиссных формулировках, заранее согласованных между ЕП и Советом. Аналогично «раннее соглашение» во втором чтении выглядит, будто ЕП согласился с общей позицией Совета; фактически общая позиция фиксирует компромиссные формулировки. «Позднее соглашение» во втором чтении выглядит, будто Совет согласился со всеми поправками, принятыми ЕП во втором чтении; однако в реальности речь идёт не о поправках ЕП, а о компромиссных формулировках, заранее согласованных между ЕП и Советом.

Примером работы триалогов является кейс реформы Директивы о торговле квотами на выбросы парниковых газов. Комиссия обнародовала свое Законодательное предложение 15 июня 2015 г. На протяжении полутора лет обсуждение законопроекта шло параллельно в Европарламенте и Совете ЕС при отсутствии официальных контактов между институтами. Однако и на этой стадии использование неофициальных каналов коммуникации является обычной практикой. О результативности такой коммуникации свидетельствует тот факт, что принятые в феврале 2017 г. позиции Совета и ЕП содержали целый ряд совпадающих формулировок. В частности, оба института совместно выработали два концептуальных изменения в Предложении Комиссии (реформа Резерва для стабилизации рынка и введение механизма гибкости). 15 февраля 2017 г. на пленарном заседании Европарламент одобрил проект поправок к Предложению Комиссии, который является предварительной позицией ЕП, на основе которой начинается серия триалогов с Советом. 28 февраля 2017 г. Совет ЕС одобрил так называемый Общий подход – свою позицию для проведения триалога. После этого наступил этап институтированных переговоров между Европарламентом и Советом. В период с апреля по ноябрь 2017 г. было проведено шесть заседаний триалога. В результате Европарламент и Совет сумели выработать компромиссное решение в рамках первого чтения. Итоговый тест Директивы о реформе СТВ был одобрен обоими созаконодателями в феврале 2018 г.¹⁷

Несмотря на противоречия между странами ЕС в вопросе ограничения выбросов парниковых газов, в рамках первого чтения за два с половиной года удалось выработать компромиссное решение. В этой связи характерно, что Общий

¹⁷ Directive 2018/410 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2018 amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments, and Decision (EU) 2015/1814

подход Совета ЕС в феврале 2017 г. был принят при девяти голосах против¹⁸, а при голосовании по итоговому тексту Директивы никто из государств-членов не голосовал против и лишь три страны воздержались. В Европарламенте также удалось выработать комплексный компромисс между различными интересами, подтверждением чего является согласованная позиция Комитета по окружающей среде и здравоохранению и Комитета по промышленности, исследованиям и энергетике.

В начале 2000-х гг. высказывались опасения, что регулярное использование триалогов нанесёт ущерб транспарентности законодательного процесса, ограничит политическую дискуссию в ЕП и в целом снизит легитимность принимаемого законодательства. В основном критика была связана с тем, что триалоги создают информационную асимметрию и возможность для так называемых «посредников» (*relais actor*), а именно участников триалогов, использовать своё привилегированное положение для продвижения своих позиций в ущерб позициям других членов Совета и Европарламента (Raunio, Shackleton 2003; Farrell, Heritier 2004; Roederer-Rynning, Greenwood 2017; Curtin, Leino 2017). Однако Европарламент минимизировал эти риски, создав систему адекватного представительства политических групп в триалогах и механизмы регулярной связи между участниками триалогов и профильными комитетами. Результаты каждого заседания триалога обсуждаются на встрече делегации ЕП в Согласительном комитете; на ней разрабатываются инструкции для дальнейшего ведения триалога. По итогам каждого заседания триалога готовится письменный отчёт, который доступен всем депутатам ЕП.

Хотя в целом эксперты позитивно оценивают сформированную систему взаимодействия участников триалогов и депутатского корпуса (Rasmussen, Reh 2013; Costello, Thomson 2011), отдельные исследования показывают, что результаты многих заседаний триалогов докладываются профильным комитетам с запозданием либо не докладываются вообще (Brandsma 2019). Впрочем, эмпирические исследования не подтверждают, что указанные «посредники» злоупотребляют существующей информационной асимметрией (Costello, Thomson 2011; Rasmussen, Reh 2013). Следует также отметить, что каждый из комитетов ЕП по-разному организует работу триалогов, существуют различия в уровне транспарентности. К примеру, Комитет по экономической политике в седьмой легислатуре выносил на пленарное голосование отдельные блоки поправок. А Комитет по аграрной политике в то же время отказался привлекать к заседаниям рабочей группы заинтересованных депутатов из Комитета по охране окружающей среды (Roederer-Rynning 2019).

¹⁸ В поддержку решения высказались 19 государств-членов, представляющих 71,4% населения ЕС. Против голосовали девять стран: Италия, Кипр и семь стран ЦВЕ (Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Хорватия). По правилам процедуры для квалифицированного большинства требуется как минимум 16 государств, представляющих 65% населения ЕС.

Также неоднократно звучала критика в связи с низкой транспарентностью триалогов для общественных наблюдателей. Такая обеспокоенность стала предметом специального доклада Омбудсмана в 2016 г.¹⁹ и получила оценку в решении Суда ЕС по делу *Di Capitani* в 2018 г.²⁰ Сложившаяся практика порождает опасения, что в отсутствие публичного внимания акторы, участвующие в триалогах, будут уязвимы для влияния со стороны организованных групп интересов. Эмпирическое исследование К. Роедерер-Райнинг и Дж. Гринвуд «развеивает миф о том, что триалоги как 'тихая' политика находятся под доминирующим влиянием интересов производителей» (Roederer-Rynning, Greenwood 2020: 1).

В 2000-2009 гг. (пятая и шестая легислатура ЕП) из всех документов, одобренных по процедуре совместного принятия решения, около 60% были приняты в первом чтении, 30% – во втором, и 10% потребовали третьего чтения и созыва согласительного комитета (Rasmussen 2012: 743). А в период 2010-2014 гг. (седьмая легислатура) в первом чтении было принято более 90% всех документов; до третьего чтения дошли лишь два законопроекта. (Brandsma 2015: 309), что представляет собой результат активного использования триалогов.

Таким образом, в большинстве случаев обычная законодательная процедура стала «процедурой одного чтения» благодаря гибкому механизму триалогов. Законопроект переходит во второе и третье чтения, только если законодателям не удалось найти компромиссное решение. При этом первое чтение не ограничено сроками, в среднем на этой стадии документы рассматриваются около 11 месяцев (Toshkov, Rasmussen 2012: 13). Однако некоторые политически значимые и вызывающие существенные разногласия документы могут обсуждаться несколько лет. К примеру, Директива об изменении правил организации рынка электроэнергии была предложена Комиссией в декабре 2016 г.; первое чтение длилось 2,5 года, состоялось более 25 встреч Совета и его рабочих органов и более десятка заседаний триалога; в итоге Директива была принята лишь в мае 2019 г.²¹.

* * *

Хотя вся обычная законодательная процедура строится вокруг обсуждения поправок, предлагаемых Европарламентом, на практике гораздо большее значение имеют переговоры между государствами-членами в Совете. Совет ЕС – это коллегиальный орган, который обеспечивает площадку для гармонизации интересов государств-членов ЕС. Результатом согласования позиция государств-

¹⁹ European Ombudsman. European Ombudsman Strategic Inquiry on the Transparency of Trilogues: Follow Up and First Results 2016 Case OI/8/2015/JAS, Decision of 12 July 2016.

²⁰ General Court of the European Union. Case T540/15. Emiliano De Capitani v European Parliament. Ruling of 22 March 2018.

²¹ Directive 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU.

членов является большое число поправок, которые Совет вносит в законопроекты Комиссии.

Формально в обычной законодательной процедуре Европарламент и Совет имеют равные полномочия и выступают в качестве созаконодателей. Однако в реальности подключение Европарламента к законодательному процессу означает не появление «второй» силы, а подключение к переговорам в Совете ещё одного, 28-го по счёту участника. Интервью с инсайдерами демонстрируют, что сначала государства-члены в Совете ЕС ищут компромиссы между собой без учёта позиции Европарламента. После первого раунда триалога позиция ЕП начинает приниматься во внимание, и «изначальные балансы в Совете могут измениться» (Novak et al. 2020: 11). Европарламент имеет право вето (чего не имеет ни одна страна при голосовании квалифицированным большинством в Совете), и потому его влияние больше, чем влияние отдельного государства. При этом говорить о равном влиянии Европарламента и Совета (27 стран, представленных в Совете) было бы преувеличением (Thomson, Hosli 2006; Konig 2008; Hagemann, Hoyland 2010; Mariotto, Franchino 2011).

Мы полагаем, что не следует рассматривать законодательный процесс как конкуренцию Европарламента и Совета. Хотя их позиции зачастую различаются, основу взаимодействия составляет сотрудничество. Оба института (а также Комиссия) заинтересованы в принятии нового акта. Законодательная процедура выстроена таким образом, что подталкивает созаконодателей к кооперативному взаимодействию и интенсивным межинституциональным переговорам, которые дополняют переговоры внутри каждого из институтов. В числе таких особенностей обычной законодательной процедуры мы рассмотрели трансформацию правил третьего чтения, особенности формирования и работы Согласительного комитета, механизм триалогов.

Причина этого в том, что в обычную законодательную процедуру, как и в другие процедуры принятия решений, встроено много сдержек и противовесов. Это позволяет любому из институтов заблокировать или, как минимум, затянуть процесс. Сложные процедуры вынуждают институты ЕС конструктивно взаимодействовать друг с другом. Зафиксированные в договорах процедуры дополняются основанными на политических договорённостях кооперативными практиками, позволяющими более эффективно организовать взаимодействие между институтами. Необходимость обеспечить поддержку всех институтов вынуждает принимать во внимание интересы всех акторов.

Об авторе:

Николай Юрьевич Кавешников – кандидат политических наук, заведующий кафедрой интеграционных процессов МГИМО МИД России; ведущий научный сотрудник Института Европы РАН. 119454, Москва, пр-т Вернадского, 76. E-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Received: September 02, 2020

Accepted: December 24, 2020

The Ordinary Legislative Procedure in the EU as an Example of Cooperative Practices

N.Yu. Kaveshnikov

[DOI 10.24833/2071-8160-2021-1-76-126-147](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-1-76-126-147)

Moscow State Institute of International Relations (university)
Institute of Europe

Abstract: The interaction of the EU institutions is aimed at aggregating a wide range of interests and ensuring the widest possible (preferably consensual) support for the policy. However, game theory reveals that the ordinary legislative procedure breeds competition between two co-legislators – the Council and the European Parliament – that seek to reflect their preferences within the legislative draft. This study attempts to assess the development of cooperative practices in the ordinary legislative procedure (since its establishment under the name “codecision procedure”) and the importance of these practices for the effectiveness of the legislative process. The development of cooperative practices is illustrated by three examples. First, the transformation of the rules of the third reading. Second, peculiarities of the Conciliation Committee functioning. Third, the development of trialogues and their main features.

According to the results of the study, the author concluded that a set of cooperative practices between the EU Council and the European Parliament has been formed within the framework of the ordinary legislative procedure which is structured in a way that encourages co-legislators to cooperate and engage in intensive inter-institutional negotiations that complement the negotiations within each of the institutions. The reason for this is that the ordinary legislative procedure has a complex system of checks and balances. This allows a number of actors to block or delay the decision-making process. Complex procedure literally forces the EU institutions to come to a compromise. The ordinary legislative procedure as it was set out in the Treaties was supplemented by number of cooperative practices based on political agreements, which enhance a more effective interaction between institutions. The need to ensure the support of all (the vast majority) of the Member States in the Council and key political groups in the European Parliament prompts to take into account the whole spectrum of interests. As a result, it ensures high quality of decision-making process and high quality of governance.

Keywords: European Union, decision making procedures, ordinary legislative procedure, trialogues

About the author:

Nikolay Yu. Kaveshnikov – Head of Department of Integration Studies, Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs (MGIMO University). 76 pr. Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation; Leading Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. E-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

Conflict of interests:

The author declares absence of conflict of interests.

References:

Bainbridge T. 1998. *The Impact of the European Parliament on EU Legislation: Cooperation, Co-Decision, Conciliation*. Research and Documentation Service EPP Group – European Parliament.

Blockmans S. et al. 2014. *From Subsidiarity to Better EU Governance: A Practical Reform Agenda for the EU*. CEPS Essay №10, 08.04.2014 Brussels: Center for European Political Studies.

Blom-Hansen J. 2019. Studying Power and Influence in the European Union: Exploiting the Complexity of Post-Lisbon Legislation with EUR-Lex. *European Union Politics*. 20(4). P. 692–706. DOI: 10.1177/1465116519851181

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: 10.1177/1465116515584497

Brandsma G.J. 2019. Transparency of EU Informal Trilogues through Public Feedback in the European Parliament: Promise Unfulfilled. *Journal of European Public Policy*. 26(10). P. 1464–1483. DOI: 10.1080/13501763.2018.1528295

Corbett R. 2000. Academic Modeling of the Codecision Procedure: a Practitioner's Puzzled Reaction. *European Union Politics*. 1(3). P. 373–81. DOI: 10.1177/0267323115612212

Corbett R., Jacobs F. and Shackleton M. 2007. *The European Parliament*. 7th ed. London: John Harper Publishing.

Corbett R., Jacobs F. and Shackleton M. 2011. 'The Scrutiny and Control of the Executive'. Corbett, R., Jacobs, F. and Shackleton, M. (eds.). *The European Parliament*. London: John Harper Publishing. P. 312–339.

Costello R., Thomson R. 2011. The Nexus of Bicameralism: Rapporteurs' Impact on Decision Outcomes in the European Union. *European Union Politics*. 12(3). P. 337–357. DOI: 10.1177/1465116511410087

Crombez C., Steunenberg B., Corbett R. 2000. Understanding the EU Legislative Process: Political Scientists' and Practitioners' Perspectives. *European Union Politics*. 1(3). P. 363–381. DOI: 10.1177/1465116500001003005

Curtin D., Leino P. 2017. In Search of Transparency for EU Law Making: Trilogues on the Cusp of Dawn. *Common Market Law Review*. 54(6). P. 1673–1712.

Farrell H., Heritier A. 2003. Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe. *Governance*. 16(4). P. 577–600. DOI: 10.1111/1468-0491.00229

Farrell H., Heritier A. 2004. Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision-Making: Early Agreements under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council. *Comparative Political Studies*. 37(10). P. 1184–1212. DOI: 10.1177/0010414004269833

Golub J. 2008. The Study of Decision-Making Speed in the European Union. Methods, Data and Theory. *European Union Politics*. 9(1). P. 167–179. DOI: 10.1177/1465116507085961

Hage F., Kaeding M. 2007. Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures. *Journal of European Integration*. 29(3). P. 341–361. DOI: 10.1080/07036330701442356

Hagemann S., Hoyland B. 2010. Bicameral Politics in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 48(4). P. 811–833. DOI: 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*. №44. P. 65–90. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2005.00219.x
- Hix S. 2008. The EU as a Political System. Caramini D. (ed.) *Comparative Politics*. Oxford University Press. P 573–601.
- Hix S., Kreppel A., Noury A. 2003. The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive? *Journal of Common Market Studies*. 41(2). P. 309–331. DOI: 10.1111/1468-5965.00424
- Hix S., Noury A., Roland G. 2009. 'Voting Patterns and Alliance Formation in the European Parliament'. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*. 364 p. P. 821–831. DOI: 10.1098/rstb.2008.0263
- Kasack C. 2004. The Legislative Impact of the European Parliament under the Revised Co-Decision Procedure Environmental, Public Health and Consumer Protection Policies. *European Union Politics*. 5(2). P. 241–260. DOI: 10.1177/1465116504038138
- König T. 2008. Analysing the Process of EU Legislative Decision-Making. To Make a Long Story Short. *European Union Politics*. 9(1). P. 145–165. DOI: 10.1177/1465116507085960
- König T. 2008. Why do Member States Empower the European Parliament, *Journal of European Public Policy*. 15(2). P. 167–88. DOI: 10.1080/13501760701817674
- König T., Lindberg B., Lechner S., Pohlmeier W. 2007. Bicameral Conflict Resolution in the European Union: An Empirical Analysis of Conciliation Committee Bargains. *British Journal of Political Science*. №37. P. 281–312. DOI: 10.1017/S0007123407000142
- Mariotto C., Franchino F. 2011. *Explaining Outcomes of Conciliation Committee's Negotiations*. Paper prepared for the 'Decision-making before and after Lisbon workshop'. Leiden University. №3–4.
- 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). P. 840–857. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2009.01850.x
- Moser P. 1997. The European Parliament as a Conditional Agenda Setter: What are the Conditions? A Critique of Tsebelis (1994). *The American Political Science Review*. 90(4). P. 834–838. DOI: 10.2307/2945846
- Novak S., Rozenberg O., Bendjaballah S. 2020. Enduring Consensus: Why the EU Legislative Process Stays the Same. *Journal of European Integration*. DOI: 10.1080/07036337.2020.1800679
- Nugent N. 2003. *The Government and Politics of the European Union*. 5th ed. Oxford. 555 p.
- Rasmussen A. 2008. The EU Conciliation Committee: One or Several Principals. *European Union Politics*. №9. P. 87–113. DOI: 10.1177/1465116507085958
- Rasmussen A. 2012. Twenty Years of Co-decision since Maastricht: Inter- and Intra-institutional Implications. *European Integration*. 34(7). P. 735–751. DOI: 10.1080/07036337.2012.726012
- Rasmussen A., Reh C. 2013. The Consequences of Concluding Co-Decision Early: Trilogues and Intra Institutional Bargaining Success. *Journal of European Public Policy*. 20(7). P. 1006–1024. DOI: 10.1080/13501763.2013.795391
- Raunio T., Shackleton M. 2003. Co-decision since Amsterdam: a Laboratory for Institutional Innovation and Change. *Journal of European Public Policy*. 10(2). P. 171–187. DOI: 10.1080/1350176032000058982
- Reh C., Heritier A., Bressanelli E. et al. 2013. The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union, *Comparative Political Studies*. 46(9). P. 1112–1142. DOI: 10.1177/0010414011426415

Ripoll Servent A. 2012. Playing the Co-Decision Game? Rules' Changes and Institutional Adaptation at the LIBE Committee. *Journal of European Integration*. 34(1). P. 55–73. DOI: 10.1080/07036337.2011.566332

Rittberger B. 2000. Impatient Legislators and New Issue-Dimensions: a Critique of the Garrett-Tsebelis 'Standard Version' of Legislative Politics. *Journal of European Public Policy*. 7(4). P. 554–575. DOI: 10.1080/13501760050165361

Roederer-Rynning C. 2019. Passage to Bicameralism: Lisbon's Ordinary Legislative Procedure at Ten. *Comparative European Politics*. №17. P. 957–973. DOI: 10.1057/s41295-018-0141-2

Roederer-Rynning C. and Greenwood J. 2017. The European Parliament as a Developing Legislature: Coming of Age in Trilogues? *Journal of European Public Policy*. 24(5). P. 735–754. DOI: 10.1080/13501763.2016.1184297

Roederer-Rynning C., Greenwood J. 2020. Black Boxes and Open Secrets: Trilogues as 'Politicised Diplomacy'. *West European Politics*. DOI: 10.1080/01402382.2020.1716526

Scully R.M. 1997. The European Parliament and Co-Decision: a Rejoinder to Tsebelis and Garrett. *Journal of Legislative Studies*. 3(3). P. 93–103. DOI: 10.1080/13572339708420520

Shackleton M. 2000. The Politics of Codecision. *Journal of Common Market Studies*. 38(2). P. 325–342. DOI: 10.1111/1468-5965.00222

Stie A.E. 2010. Co-Decision – the Panacea for EU Democracy? *ARENA Report*.

Strøm K. 2003. 'Parliamentary Democracy and Delegation'. Strøm K., Müller W.C., Bergman T. (eds). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press. P. 55–107.

Thomson R. 2009. Actor Alignments in the European Union before and after Enlargement. *European Journal of Political Research*. 48(6). P. 756–781. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2009.00848.x

Thomson R., Hosli M. 2006. Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making. *Journal of Common Market Studies*. 44(2). P. 391–417. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2006.00628.x

Thomson R. et al. 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). P. 604–622. DOI: 10.1080/13501763.2012.662028

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). P. 177–196. DOI: 10.1080/13501763.2016.1264081

Toshkov D., Rasmussen A. 2012. Time to Decide: The Effect of Early Agreements on Legislative Duration in the EU. *European Integration Online Papers*. 16(11). P. 1–20. DOI: 10.1695/2012011

Kaveshnikov N.Yu. 2010. *Transformaciya institucional'noj struktury Evropejskogo soyuza* [Transformation of the Institutional Structure of the European Union]. Moskva: Navona. 480 p. (In Russian).

Kaveshnikov N. 2015. *Metody upravleniya v Evropejskom soyuze* [Management Practices in the European Union]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. №8. P. 49–60. (In Russian).

Kaveshnikov N. 2020a. *Vliyanie transformacii partijno-politicheskogo prostranstva Evrosoyuza na organizaciyu i funkcionirovanie Evroparlamenta* [The Impact of the Transformation of the EU Party and Political Space on the Organization and Functioning of the European Parliament]. *Sovremennaya Evropa*. №2. P. 163–175. DOI: 10.15211/soveurope22020163175. (In Russian).

Kaveshnikov N. 2020b. Evolyuciya procedur prinyatiya reshenij v ES kak parametr glubiny integracii [The Evolution of Decision-Making Procedures in the EU as a Parameter of the Depth of Integration]. *Sovremennaya Evropa*. №5. P. 77-88. DOI: 10.15211/soveurope520207788. (In Russian).

Kamalova R.U. 2016. Ocenka raspredeleniya vliyaniya mezhdru politicheskimi gruppami v Evropejskom parlamente v 1979-2014 gg. [Assessment of the Distribution of Influence between Political Groups in the European Parliament in 1979-2014]. *Polis*. №4. P. 147-161. (In Russian).

Klochkova Yu.A. 2006. Nekotorye osobennosti prinyatiya reshenij v Sovete Evropejskogo soyuza [Some Features of Decision-Making in the Council of the European Union]. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*. №3. P. 9-22. (In Russian).

Levi D.A. 2009. *Sovremennoe lobbirovaniye v Evropejskom soyuze: v poiskah obshchih cennoy i tochek soprikosnoveniya* [Modern Lobbying in the European Union: in Search of Common Values and Common Ground]. Sankt-Peterburg: Sezam Print. 182 p. (In Russian).

Pimenova O.I. 2019. Princip subsidiarnosti v Evropejskom soyuze: peripetii prakticheskogo primeneniya [The Principle of Subsidiarity in the European Union: the Vicissitudes of Practical Application]. *Pravo. Zhurnal vysshey shkoly ekonomiki*. №4. P. 144-163. DOI: 10.17323/2072-8166.2019.4.144.163. (In Russian).

Rudenkova D.E. 2015. Lobbizm v institutah Evropejskogo soyuza. *Mezhdunarodnye processy* [Lobbying in the Institutions of the European Union]. 13(1(40)). P. 68-80. (In Russian).

Stel'nikova N.A. 2017. Procedura prinyatiya delegirovannyh aktov v Evropejskom soyuze [Lobbying in the Institutions of the European Union]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo*. №4. P. 99-110. (In Russian).

Strezhneva M.V. 2009. Strukturirovaniye politicheskogo prostranstva v Evropejskom soyuze (mnogourovnevoe upravleniye) [Structuring the Political Space in the European Union (Multi-Level Governance)]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. №12. P. 38-49. (In Russian).

Strezhneva M.V. 2010. Praktika nadnacional'nosti v Evrosoyuze [The Practice of Supranationalism in the European Union]. *Mezhdunarodnye processy*. 3(24). P. 57-69. (In Russian).

Strezhneva M.V. 2015. Rol' nacional'nyh parlamentov v upravlenii Evropejskim soyuzom [The Role of National Parliaments in the Governance of the European Union]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. №1. P. 52-62. (In Russian).

Strezhneva M.V. 2016. Nadnacional'nost' i princip subsidiarnosti v ES i za ego predelami [Supranationality and the Principle of Subsidiarity in the EU and beyond]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 60(6). P. 5-14. DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-6-5-14. (In Russian).

Список литературы на русском языке:

Кавешников Н.Ю. 2010. *Трансформация институциональной структуры Европейского союза*. Москва: Навона. 480 с.

Кавешников Н. 2015. Методы управления в Европейском союзе. *Мировая экономика и международные отношения*. №8. С. 49–60.

Кавешников Н. 2020а. Влияние трансформации партийно-политического пространства Евросоюза на организацию и функционирование Европарламента. *Современная Европа*. №2. С. 163–175. DOI: 10.15211/soveurope22020163175

Кавешников Н. 2020б. Эволюция процедур принятия решений в ЕС как параметр глубины интеграции. *Современная Европа*. №5. С. 77–88. DOI: 10.15211/soveurope520207788

Камалова Р.У. 2016. Оценка распределения влияния между политическими группами в Европейском парламенте в 1979-2014 гг. *Полис*. №4. С. 147-161

Клочкова Ю.А. 2006. Некоторые особенности принятия решений в Совете Европейского союза. *Международное публичное и частное право*. №3. С. 9-22.

Леви Д.А. 2009. *Современное лоббирование в Европейском союзе: в поисках общих ценностей и точек соприкосновения*. Санкт-Петербург: Сезам Принт. 182 с.

Пименова О.И. 2019. Принцип субсидиарности в Европейском союзе: перипетии практического применения. *Право. Журнал высшей школы экономики*. №4. С. 144-163. DOI: 10.17323/2072-8166.2019.4.144.163

Руденкова Д.Э. 2015. Лоббизм в институтах Европейского союза. *Международные процессы*. 13(1(40)). С. 68-80.

Стельникова Н.А. 2017. Процедура принятия делегированных актов в Европейском союзе. *Вестник Московского университета*. Серия 11: Право. №4. С. 99-110.

Стрежнева М.В. 2009. Структурирование политического пространства в Европейском союзе (многоуровневое управление). *Мировая экономика и международные отношения*. №12. С. 38-49.

Стрежнева М.В. 2010. Практика наднациональности в Евросоюзе. *Международные процессы*. 3(24). С. 57-69

Стрежнева М.В. 2015. Роль национальных парламентов в управлении Европейским союзом. *Мировая экономика и международные отношения*. №1. С. 52-62.

Стрежнева М.В. 2016. Наднациональность и принцип субсидиарности в ЕС и за его пределами. *Мировая экономика и международные отношения*. 60(6). С. 5-14. DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-6-5-14