

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования

«Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Сорбалэ Алексей Борисович

**ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АВТОНОМИИ И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СТРАН-ЧЛЕНОВ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА НА ИХ (НЕ)ПОДЧИНЕНИЕ
ДИРЕКТИВАМ ЕС**

РЕЗЮМЕ ДИССЕРТАЦИИ

на соискание ученой степени

кандидата политических наук

Научный руководитель:

кандидат политических наук

Декальчук Анна Андреевна

Москва – 2022

Постановка исследовательской проблемы

Феномен нормативного подчинения (*compliance*) в системах многоуровневого управления: международных организациях¹, федерациях² и межгосударственных союзах³, зачастую рассматривается через призму проблемы принципал-агентских отношений. Неподчинение или ограниченное подчинение со стороны «агентов» правилам игры и обязательствам, установленным «принципалами», часто объясняется асимметрией информации между верхним и нижним уровнями многоуровневых систем⁴, волюнтаристскими стратегиями агентов⁵ и нечёткими формулировками инструкций принципалов.⁶ Европейский Союз как многоуровневая система, которая сталкивается с соответствующими управленческими проблемами, может рассматриваться как уникальный случай в этом ряду. Как отмечает М. Поллак⁷, архитектура ЕС определяет «ситуативные роли принципалов и агентов» для национального уровня принятия политических решений (государства-члены ЕС) и наднациональных институтов. То есть, в определенных контекстах политического взаимодействия государства-члены действуют как агенты, которые вынуждены следовать правилам игры, установленным институтами ЕС, в то время как в других контекстах странам Европейского союза предоставляется роль принципалов: при голосовании и ведении переговоров по вопросам директив Союза.

¹ Downs G. W., Jones M. A. Reputation, compliance, and international law //The Journal of Legal Studies. 2002. №. S1. С. 95-114.; Tallberg J. Orchestrating enforcement: International organizations mobilizing compliance constituencies. 2013. P. 1-13.

² Barnett E. W. Problems of Compliance—Conflicts in State and Federal Antitrust Enforcement //Section of Antitrust Law. 1965. P. 285-300.; Gourdet C. K. et al. Carrots and sticks: compliance provisions in state competitive food laws—examples for state and local implementation of the updated USDA standards //Journal of school health. 2014. №. 7. P. 466-471.

³ McLaughlin Mitchell S., Hensel P. R. International institutions and compliance with agreements //American Journal of Political Science. 2007. №. 4. P. 721-737.; Lefler V. A. Strategic forum selection and compliance in interstate dispute resolution //Conflict Management and Peace Science. 2015. №. 1. P. 76-98.

⁴ Brehm J., Gates S. When supervision fails to induce compliance //Journal of Theoretical Politics. 1994. №. 3. P. 323-343.; Paquin S. Federalism and compliance with international agreements: Belgium and Canada compared //The Hague Journal of Diplomacy. 2010. №. 1-2. P. 173-197.

⁵ Reykers Y., Smeets N. Losing control: a principal-agent analysis of Russia in the United Nations Security Council's decision-making towards the Libya crisis //East European Politics. 2015. №. 4. P. 369-387.

⁶ Anderson S. E. et al. Non-governmental monitoring of local governments increases compliance with central mandates: a national-scale field experiment in China //American Journal of Political Science. 2019. №. 3. P. 626-643.

⁷ Pollack M. A. Delegation, agency and agenda setting in the Treaty of Amsterdam //European Integration online Papers (EIoP). 1999. №. 6. P. 6.

Если рассматривать наднациональные институты в качестве коллективного принципала, на первый план выходит теоретическая перспектива, согласно которой основная цель принципала – заставить страны-члены ЕС транспонировать, имплементировать и применять части *acquis communautaire*.⁸ Желание институтов ЕС принудить все страны-члены соблюдать директивы ЕС определяется двумя причинами. Первая причина заключается в том, что единое нормативное пространство напрямую связано с идеей создания функционирующего наднационального управления ЕС.⁹ Вторая причина – приверженность идеологической позиции «под одну гребенку» (*one size fits all*), которая подразумевает не только нормативное, но и политическое, экономическое и культурное объединение стран-членов ЕС.¹⁰ Таким образом, ясно, что различная степень нормативного подчинения стран-членов становится препятствием для реализации проекта «объединенной Европы».¹¹

С середины 1990-х годов исследователи отслеживают растущую дифференциацию в пуле стран-членов ЕС с точки зрения их подчинения директивам Европейского Союза. За последние 25 лет такие страны, как Эстония, Литва и Словения, транспонировали и имплементировали части права ЕС с минимальными нарушениями¹², в то время как Франция, Италия и Португалия демонстрируют провалы в этом процессе на ежегодной основе.¹³

⁸ Börzel T. A. et al. Obstinate and inefficient: Why member states do not comply with European law //Comparative Political Studies. 2010. №. 11. P. 1363-1390.; Börzel T. A., Hofmann T., Panke D. Caving in or sitting it out? Longitudinal patterns of non-compliance in the European Union //Journal of European Public Policy. 2012. №. 4. P. 454-471.; Sedelmeier U. Is Europeanisation through conditionality sustainable? Lock-in of institutional change after EU accession //West European Politics. 2012. №. 1. P. 20-38.

⁹ Banchoff T., Smith M. P. Introduction: conceptualizing legitimacy in a contested polity //Legitimacy and the European Union. Routledge, 2005. P. 11-34.

¹⁰ Börzel T. A., Risse T. One size fits all! EU policies for the promotion of human rights, democracy and the rule of law //Workshop on Democracy Promotion. – Center for Development, Democracy, and the Rule of Law, Stanford University, 2004. P. 509-523.

¹¹ Smith A. D. National identity and the idea of European unity //International affairs. 1992. №. 1. P. 55-76.; Swedberg R. The idea of 'Europe' and the origin of the European Union—a sociological approach //Zeitschrift für Soziologie. 1994. №. 5. P. 378-387.

¹² Tallberg J., Jönsson C. Compliance bargaining in the European Union. 2001. P. 1-38.; Verheijen T. Administrative capacity in the new EU member states: the limits of innovation?. 2007. In World Bank Working Paper (Issue 115).; Börzel T. A. The transformative power of Europe reloaded: The limits of external Europeanization. 2010. P. 1-30.

¹³ Thomson R. Time to comply: national responses to six EU labour market directives revisited //West European Politics. 2007. №. 5. P. 987-1008.; Börzel T. A. The transformative power of Europe reloaded: The limits of external Europeanization. 2010. P. 1-30.

Эти наблюдения подтверждают тезис о том, что государства-члены ЕС не всегда являются «молчаливыми агентами»¹⁴, основная роль которых сводится к принятию установленных Брюсселем правил игры. Напротив, они действуют как ситуативные принципалы: продвигая или блокируя политическую повестку с использованием широкого спектра инструментов и ресурсов национального и наднационального уровней. Таким образом, вопрос о причинах (не)подчинения в многоуровневой системе Европейского Союза выходит за рамки классической двухмерной модели принципал-агентских отношений и заставляет сосредоточиться на сложном наборе характеристик государств-членов ЕС. Это исследование нацелено на изучение государственной автономии и государственной состоятельности как «зонтичных» наборов факторов, способных объяснить различия в уровне подчинения стран-членов ЕС директивам Европейского Союза.

Эмпирическая загадка, связанная с различным прогрессом стран-членов ЕС в имплементации, транспонировании и применении *acquis*, является предметом разногласий в двух теоретических подходах: (1) структурном и (2) консоциативном. Структурный и консоциативный подходы предлагают два широких объяснения дифференциации в области подчинения праву ЕС. Согласно структурному подходу, причиной нормативного неподчинения в некоторых странах является то, что они не могут следовать директивам Брюсселя из-за отсутствия необходимых экономических, административных и бюрократических ресурсов, то есть причины их неудач лежат в плоскости низкой государственной состоятельности. Можно выделить два уровня государственной состоятельности: «верхний» и «нижний». «Верхний» уровень означает способность страны участвовать в переговорном процессе на уровне наднациональных институтов и создавать коалиции для продвижения своей политической повестки.¹⁵ «Нижний» уровень фокусируется на основных

¹⁴ Pollack M. A. Delegation, agency and agenda setting in the Treaty of Amsterdam //European Integration online Papers (EIoP). 1999. №. 6. P. 3.

¹⁵ Winkler G. M. Coalition-sensitive voting power in the Council of Ministers: The case of eastern enlargement //JCMS: Journal of Common Market Studies. 1998. №. 3. P. 391-404.; Kaeding M., Selck T. J. Mapping out political

экономических, административных и бюрократических ресурсах и механизмах их распределения на национальном уровне. Консоциативный подход, в свою очередь, рассматривает причины неподчинения праву ЕС через призму государственной автономии: государства могут нарушать право ЕС не только из-за отсутствия соответствующих ресурсов, но и из-за невозможности достичь компромисса по повестке нормативного подчинения. В основном, речь идёт о конфликтах между правящими элитами и ключевыми вето-акторами: оппозиционными партиями, региональными элитами и различными группами интересов. Отсюда следует, что одни государства намеренно нарушают право ЕС, тогда как трудности процесса нормативного подчинения для других определяются объективными причинами структурно-экономического характера. В академической литературе эта дихотомия стратегий государств-членов ЕС в отношении повестки подчинения праву ЕС получила название, соответственно, добровольного (*voluntary*) и недобровольного (*involuntary*) неподчинения.¹⁶

В пуле стран-членов ЕС наблюдается дифференциация по трём измерениям нормативного подчинения: (1) по общему количеству нарушений директив ЕС, (2) по количеству нарушений директив ЕС по типам и (3) по годовой динамике нарушений. Проблема исследования состоит в том, что причины этой многогранной дифференциации во времени и не поддаются полному объяснению ни с помощью принципал-агентской модели структурного подхода, ни с помощью консоциативных моделей. В этом исследовании я стремлюсь объединить структурный и консоциативный подходы к изучению феномена (не)подчинения. Основная причина этого объединения заключается в том, что я исследую различные контексты (не)подчинения. В фокусе находятся как чисто иерархические отношения, так

Europe: Coalition patterns in EU decision-making //International Political Science Review. 2005. №. 3. P. 271-290.

¹⁶ Börzel T. A., Hofmann T., Sprungk C. Why do states not obey the law? Non-compliance in the European Union //presentation at Leiden. 2004. P. 11-12.; Maniokas K. Conditionality and compliance in Lithuania: the case of the best performer //European Integration online Papers (EIoP). 2009. №. 2. P. 1-16.

и консоциативные модели принятия решений. Эти форматы отношений наблюдаются в трех плоскостях: наднациональном, национальном и субнациональном (региональном). При этом я рассматриваю случаи неподчинения, которые можно отнести как к добровольным, так и к недобровольным. Таким образом, кажется, что наиболее эффективной стратегией для лучшего понимания причин дифференциации стран ЕС с точки зрения подчинения директивам Европейского союза является периодическая замена исследовательских линз.

В рамках диссертации ставится следующий **исследовательский вопрос**: «Как государственная автономия и государственная состоятельность стран-членов ЕС повлияли на их неподчинение директивам Европейского союза в период 1993-2018 гг.?».

Объектом исследования является процесс (не)подчинения стран-членов ЕС директивам Европейского союза с 1993 по 2018 год.

Предметом исследования являются факторы государственной состоятельности и государственной автономии стран-членов ЕС, которые повлияли на степень их(не)подчинения директивам Европейского союза с 1993 по 2018 год.

Цель исследования – определить степень влияния факторов государственной автономии и государственной состоятельности стран-членов ЕС на их (не)подчинение директивам Европейского союза в период с 1993 по 2018 год.

Для достижения цели исследования, определены следующие **задачи**:

1. Концептуализировать и операционализировать ключевое понятие исследования: (не)подчинение директивам Европейского Союза и выделить основные этапы этого процесса;
2. Определить ключевых национальных и наднациональных акторов и

институты, участвующие в процессе (не)подчинения, и проследить основные ресурсы и мотивы этих игроков в сфере нормативного подчинения директивам ЕС;

3. Построить теоретическую рамку, дающую объяснение различным траектории стран-членов ЕС в процессе нормативного (не)подчинения через призму характеристик их государственной автономии и государственной состоятельности;
4. Кластеризовать страны-члены ЕС на основе сходства присущих им характеристик государственной автономии и государственной состоятельности;
5. Провести статистический анализ для выявления факторов государственной автономии и государственной состоятельности, оказывающих наиболее существенное влияние на (не)подчинение директивам ЕС со стороны стран-членов Европейского союза;
6. Интерпретировать результаты, полученные с помощью статистического анализа, и обозначить факторы государственной автономии и государственной состоятельности, которые способствуют попаданию стран-членов ЕС в различные категории нормативного подчинения (от *полного* до *низкого*).

Характеристика степени разработанности проблемы

Для определения и операционализации концепта «подчинение директивам ЕС» я обратился к определению, данному Х. Якобсоном и Э. Вайссом: «Подчинение означает, что страны действительно соблюдают положения соглашений, которые они подписали, и мер по реализации [этих соглашений]». ¹⁷

Авторы демонстрируют, что для адекватного изучения степени

¹⁷ Jacobson H. K., Weiss E. B. Strengthening compliance with international environmental accords: preliminary observations from Collaborative Project //Global Governance. 1995. P. 119.

подчинения стран-членов ЕС и понимания причин дифференциации в пуле государств по этому показателю, необходимо одновременно рассматривать четыре этапа подчинения: (1) сообщение о начале процесса транспонирования норм, (2) транспонирование норм, (3) имплементация норм и (4) применение норм.

Европейская комиссия и Европейский суд являются наиболее важными наднациональными институтами, которые определяют силу санкций Европейского союза против нарушителей *acquis communautaire*. Исследователи процессов нормативного подчинения согласны с тем, что наиболее эффективным инструментом санкций в руках Европейского союза является процедура инфринджмента (*infringement*), которая угрожает финансовыми издержками за нарушение директив ЕС.¹⁸ Пул значимых национальных акторов и институтов более дифференцирован. Он включает политические партии¹⁹, бюрократию²⁰, группы интересов и НПО²¹ и региональные политические элиты.²² Стратегии национальных государств, столкнувшихся с необходимостью нормативного подчинения, как представляется, наиболее полно описаны Г. Фолкнер и соавторами.²³ Исследователи выделяют три «мира комплаенса»: «мир соблюдения закона» (*world of law observance*), «мир

¹⁸ Tallberg J. Paths to compliance: Enforcement, management, and the European Union //International organization. 2002. №. 3. P. 609-643.; Hartlapp M. On enforcement, management and persuasion: Different logics of implementation policy in the EU and the ILO //JCMS: Journal of Common Market Studies. 2007. №. 3. P. 653-674.; Mastenbroek E., Martinsen D. S. Filling the gap in the European administrative space: the role of administrative networks in EU implementation and enforcement //Journal of European Public Policy. 2018. №. 3. P. 422-435.

¹⁹ Taggart P., Szczerbiak A. Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe // European Journal of Political Research. 2004. Vol. 43. № 1. P. 1-27.; Finke D., Dannwolf T. Who let the dogs out? The effect of parliamentary scrutiny on compliance with EU law //Journal of European Public Policy. 2015. №. 8. P. 1127-1147.

²⁰ Hille P. and Knill D. “It’s the bureaucracy, stupid”: The implementation of the *acquis communautaire* in EU candidate countries, 1999-2003// European Union Politics. 2006. Vol. 7. № 4. P. 531-552.; Toshkov D. Transposition of EU social policy in the new member states // Journal of European Social Policy. – 2007. – Vol. 17. – № 4. – P. 335-348.

²¹ Klüver H. Measuring interest group influence using quantitative text analysis // European Union Politics. 2009. Vol. 10. № 4. P. 535-549.; Kaya C. Providing information and building capacity: Interest group involvement in the application of EU law //West European Politics. 2019. №. 1. P. 25-44.

²² Börzel T. A., Rzel T. A. B., Llesdal A. F. States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain. – Cambridge University Press, 2002. – 331 p.; Hughes J., Sasse G., Gordon C. Conditionality and compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional policy and the reform of sub-national government //JCMS: Journal of Common Market Studies. 2004. №. 3. P. 523-551.

²³ Falkner G., Hartlapp M., Treib O. Worlds of compliance: why leading approaches to European union implementation are only ‘sometimes-true theories’ //European journal of political research. 2007. №. 3. P. 395-416.

внутренней политики» (*world of domestic politics*) и «мир пренебрежения транспонированием» (*world of transposition neglect*). В «мире соблюдения закона» находятся государства, которые редко проявляют трек нормативного неподчинения и исправляют нарушения права ЕС в кратчайшие сроки. «Мир внутренней политики» включает страны, для которых внутренняя политика имеет чрезвычайно важное значение, и они рискуют не транспонировать, имплементировать и применить требуемую часть *acquis*, если это прямо противоречит их национальным интересам. Государства из «мира пренебрежения транспонированием» мало заинтересованы в проекте нормативного подчинения и начинают действовать только под сильным санкционным давлением со стороны наднациональных регуляторов.

Литература по тематике демонстрирует, что выбор стратегии подчинения или неподчинения определяется следующими характеристиками соответствующего государства: (1) его экономической мощностью, (2) силой и развитостью его административного аппарата, (3) качеством государственного управления, (4) типом правового режима государства и (5) влиянием и авторитетом страны на уровне наднациональных институтов ЕС.²⁴ Так, теории, которые стремятся объяснить причины (не)подчинения праву ЕС, основаны на предпосылке, что некоторые страны не соблюдают директивы ЕС намеренно, а некоторые демонстрируют признаки неподчинения из-за объективных причин структурно-экономического характера. В академической литературе первый вариант поведения называется *добровольным неподчинением*, а второй – *недобровольным неподчинением*.²⁵

²⁴ Hughes J., Sasse G., Gordon C. Conditionality and compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional policy and the reform of sub-national government // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2004. №. 3. P. 523-551.; Schimmelfennig F. Strategic calculation and international socialization: Membership incentives, party constellations, and sustained compliance in Central and Eastern Europe. 2007. P. 31-62.; Sedelmeier U. Is Europeanisation through Conditionality Sustainable? Lock-in of Institutional Change after EU Accession // West European Politics. 2012. № 1. P. 20-38.; Hofmann A. Is the Commission levelling the playing field? Rights enforcement in the European Union // Journal of European Integration. 2018. №. 6. P. 737-751.

²⁵ Börzel T. A., Hofmann T., Sprungk C. Why do states not obey the law? Non-compliance in the European Union // presentation at Leiden. 2004. P. 11-12.; Maniokas K. Conditionality and compliance in Lithuania: the case of the best performer // European Integration online Papers (EIoP). 2009. №. 2. P. 1-16.; Thomann E., Sager F. Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation // Journal of European Public Policy. 2017. №. 9. P. 1253-1268.

Исследования государственной состоятельности в контексте (не)подчинения праву ЕС можно разделить на те, которые сосредоточены на «нижнем» уровне, и те, которые рассматривают «верхний» уровень. Государственная состоятельность верхнего уровня определяют способность страны создавать коалиции на наднациональном уровне для продвижения или блокирования соответствующих директив. По мнению Г. Петерсона²⁶, крупнейшие страны Европейского союза, занимая привилегированные позиции в институциональной системе ЕС, способны создавать коалиции для продвижения своих национальных интересов на наднациональном уровне и противостоять другим «центрам силы» (*hubs of power*) в борьбе за выгодные тексты директив. В то же время более мелкие государства вынуждены либо присоединяться к коалициям «центров силы» в качестве младших партнеров, либо обращаться за технической помощью по вопросам нормативного подчинения к наднациональным регуляторам. Отсюда следует разделение на «центры силы» (лидеры коалиций с высокой государственной состоятельностью верхнего уровня) и партнеров по коалиции (страны с низкой государственной состоятельностью верхнего уровня).²⁷ Зачастую, низкая государственная состоятельность верхнего уровня вынуждает страны принимать правила игры, связанные с нормативным подчинением, постфактум, поскольку у этих государств нет достаточной ресурсной базы и влияния на наднациональном уровне для самостоятельного формирования нормативной повестки.²⁸ В свою очередь, государственная состоятельность нижнего уровня в большинстве случаев связана с силой управленческого аппарата государства и профессионализмом его бюрократии. Недостаток состоятельности нижнего уровня часто служит основной причиной

²⁶ Peterson J. Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis //Journal of European public policy. 1995. №. 1. P. 69-93.

²⁷ Häge F. M. Coalition building and consensus in the Council of the European Union //British Journal of Political Science. 2013. №. 3. P. 481-504.

²⁸ Winkler G. M. Coalition-sensitive voting power in the Council of Ministers: The case of Eastern enlargement //JCMS: Journal of Common Market Studies. 1998. №. 3. P. 391-404

недобровольного неподчинения.²⁹ Наконец, государственная автономия напрямую связана с деятельностью акторов, имеющих право вето, в процессе переноса, имплементации и применения директив ЕС.³⁰ Недостаток государственной автономии является основанием для добровольного неподчинения.

Гипотезы исследования

Государственная состоятельность верхнего уровня

Как отмечено выше, государственная состоятельность верхнего уровня отражает способность государства участвовать в переговорном процессе на уровне наднациональных институтов и создавать коалиции для продвижения предпочтительных версий директив ЕС.³¹ В центре внимания исследований государственной состоятельности верхнего уровня находится Совет министров – институт, который, в отличие от Европейской комиссии и Европейского парламента, представляет интересы национальных государств. Некоторые авторы утверждают, что экономические и политические центры ЕС, т. е. Германия, Франция и Великобритания, создают «центры силы» в Совете министров и привлекают более мелкие государства для усиления своих позиций в рамках переговорного процесса.³² В большинстве случаев в борьбе

²⁹ Schimmelfennig F. Strategic calculation and international socialization: Membership incentives, party constellations, and sustained compliance in Central and Eastern Europe. 2007. P. 31-62.; Sedelmeier U. Post-accession compliance with EU gender equality legislation in post-communist new member states // EIOP European Integration Online Papers. 2009. Vol. 13. № SPEC. ISSUE 2.; König T., Mäder L. The strategic nature of compliance: An empirical evaluation of law implementation in the central monitoring system of the European Union // American Journal of Political Science. 2014. № 1. P. 246-263.

³⁰ Börzel T. A., Hofmann T., Sprungk C. Why do states not obey the law? Non-compliance in the European Union // presentation at Leiden. 2004. P. 11-12.; Sedelmeier U. Post-accession compliance with EU gender equality legislation in post-communist new member states // EIOP European Integration Online Papers. 2009. Vol. 13. № SPEC. ISSUE 2.

³¹ Winkler G. M. Coalition-sensitive voting power in the Council of Ministers: The case of Eastern enlargement // JCMS: Journal of Common Market Studies. 1998. № 3. P. 391-404.; Lewis J. Institutional environments and everyday EU decision making: rationalist or constructivist? // Comparative Political Studies. 2003. № 1-2. P. 97-124.; Kaeding M., Selck T. J. Mapping out political Europe: Coalition patterns in EU decision-making // International Political Science Review. 2005. № 3. P. 271-290.

³² Peterson J. Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis // Journal of European public policy. 1995. № 1. P. 69-93.; Tallberg J. Paths to compliance: Enforcement, management, and the European Union // International organization. 2002. № 3. P. 609-643.

за оптимальный вариант соответствующих директив «центры силы» вынуждены соглашаться на невыгодные для себя нормативные положения. Это приводит к дилемме: соблюдать принятую невыгодную часть *acquis* или выбирать путь неподчинения под угрозой санкций со стороны наднациональных институтов. Во многих случаях, по мнению исследователей, анализирующих отдельные сферы правоприменения в Европейском союзе³³, «центры силы» выбирают первый вариант. Причина заключается в развитом административном аппарате и сильной экономике, позволяющей нейтрализовать негативные последствия санкционной процедуры ЕС. Иной логики придерживаются коалиционные партнеры «центров силы», которые зачастую не имеют ни административной, ни экономической возможности игнорировать требования наднационального регулятора в течение длительного периода времени.

Альтернативой является теоретическая перспектива, указывающая на то, что переговорные коалиции в Совете министров не носят *ad hoc* характер, а подчиняются логике периодичности.³⁴ Исследователи обозначают «стабильные»³⁵ коалиции между различными государствами-членами ЕС, которые объединены не вокруг «центров силы», а на основе экономических, политических, исторических, идеологических и географических принципов. Главной особенностью такого рода «стабильных» коалиций является то, что они проявляются не только при обсуждении конкретных нишевых нормативных актов, но и по достаточно широкому кругу вопросов *acquis*: итерации обсуждений в Совете министров показывают, что такие коалиции

³³ См. например, Börzel T. A., Buzogány A. Compliance with EU environmental law. The iceberg is melting //Environmental Politics. 2019. №. 2. P. 315-341.; Zhelyazkova A., Kaya C., Schrama R. Notified and substantive compliance with EU law in enlarged Europe: Evidence from four policy areas //Journal of European Public Policy. – 2017. №. 2. P. 216-238.

³⁴ Börzel T. A., Hofmann T., Panke D. Caving in or sitting it out? Longitudinal patterns of non-compliance in the European Union //Journal of European Public Policy. 2012. №. 4. P. 454-471.; Thomann E., Sager F. Moving beyond legal compliance: Innovative approaches to EU multilevel implementation //Journal of European Public Policy. 2017. №. 9. P. 1253-1268.

³⁵ Под «стабильными» коалициями здесь понимаются коалиции, которые появляются в процессе обсуждения нормативных актов в Совете на статистически более высоких частотах по сравнению с другими коалициями. (см. подробнее у Mattila M. Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement //European Journal of Political Research. 2009. №. 6. 3. 840-857.).

имеют тенденцию к воспроизведению с относительной регулярностью. При этом подавляющее большинство членов устойчивых коалиций не входят в пул «центров силы». Можно предположить, что, если принятая директива будет рассматриваться участниками такой коалиции как предпочтительная, эти члены ЕС продемонстрируют высокие показатели нормативного подчинения. В то же время, если принятая директива не будет отвечать интересам членов коалиции, страны-участницы не смогут противостоять правоприменительной практике наднациональных институтов из-за недостатка силовых и властных, а также административных и экономических ресурсов. Отсюда формулируются следующие гипотезы:

H1.1a. «Центры силы» склонны демонстрировать более высокий уровень нормативного неподчинения, чем другие страны.

H1.1b. Государства со стабильными партнерами по коалиции склонны демонстрировать меньший уровень нормативного неподчинения.

Государственная состоятельность нижнего уровня и государственная автономия

Пул ковариатов, отражающих индивидуальные национальные характеристики анализируемых стран-членов, разделен на две группы, которые соотносятся с концептами государственной состоятельности нижнего уровня и государственной автономии.

Рассмотрим факторы государственной состоятельности нижнего уровня. Уровень экономического развития является одним из наиболее важных факторов, определяющих способность государства обеспечить достаточную основу для правильного и быстрого транспонирования и имплементации *acquis*.³⁶ Гармонизация национального законодательства с законодательством ЕС часто требует больших затрат государственного бюджета. Можно

³⁶ Börzel T. A. The transformative power of Europe reloaded: The limits of external Europeanization. 2010. P. 1-30.

предположить, что процесс подчинения требованиям наднациональных регуляторов для более богатых стран-членов является менее обременительным, чем для более бедных, в связи с чем первая группа демонстрирует более высокий уровень подчинения. Фактор качества управления трактуется как качество государственных институтов. Я предполагаю, что в странах, где бюрократические институты развиты лучше, присутствует меньше проблем с имплементацией соответствующих норм, и тратится меньше времени и ресурсов на реализацию всех необходимых этапов процесса нормативного подчинения. Два описанных выше фактора лежат в основе следующих гипотез:

H1.2. Чем выше ВВП на душу населения (ППС), тем более высокий уровень подчинения директивам ЕС демонстрируется страной.

H1.3. Чем выше качество государственного управления, тем более высокий уровень подчинения директивам ЕС демонстрируется страной.

Вторая группа факторов посвящена государственной автономии: (1) идеологическая поляризация парламента, (2) фрагментация партийной системы, (3) стратегия региональных властей.

П. Стэтхэм и Х. Тренц³⁷ утверждают, что границы идеологической поляризации часто совпадают с разделительными линиями в национальных парламентах в отношении (не)подчинения праву ЕС. Предполагается, что конфликты, связанные с имплементацией отдельных частей права Европейского союза, являются неотъемлемой частью полномасштабных дебатов между сторонами в парламентах стран-членов ЕС. Теория Дж. Цебелиса³⁸ позволяет предположить, что большое количество вето-игроков в национальном парламенте уменьшает вероятность консенсусного решения по вопросу транспонирования и имплементации частей *acquis communautaire*. Фактор стратегии региональных властей отсылает к каузальным механизмам,

³⁷ Statham P., Trenz H. J. Understanding the mechanisms of EU politicization: Lessons from the Eurozone crisis //Comparative European Politics. 2015. №. 3. P. 287-306.

³⁸ Tsebelis G. Constitutional rigidity: a veto players approach //manuscript, Ann Arbor, University of Michigan. 2016.

построенным Т. Бёрцель и А. Ллесдал³⁹ и Дж. Хуг и соавторами.⁴⁰ Можно предположить, что отсутствие конфликта между центральным правительством и региональными властями приводит к более быстрому и менее затратному внедрению и адаптации отдельных частей права ЕС на национальном уровне. Вышеупомянутые теории поддерживают следующие гипотезы:

H2.1. Чем выше идеологическая поляризация парламента, тем меньший уровень подчинения директивам ЕС демонстрирует страна.

H2.2. Чем выше фрагментация партийной системы страны, тем меньший уровень подчинения директивам ЕС демонстрирует страна.

H2.3. Конфликтная среда между региональными властями и центром приводит к более высокому уровню неподчинения директивам ЕС.

Каждая страна ЕС проходит несколько этапов в процессе нормативного подчинения: (1) уведомление о начале процедуры транспонирования, (2) транспонирование *acquis* в национальное законодательство, (3) имплементация директивы на национальном уровне и (4) её применение. На каждом из этих этапов могут быть допущены фатальные нарушения, не позволяющие государству в полной мере выполнить соответствующую директиву: (1) неуведомление (отсутствие нотификации), (2) неполное транспонирование, (3) некорректная имплементация и (4) неправильное применение. Исследования комплаенса в ЕС показывают, что ключевые акторы на национальном, наднациональном и региональном уровнях выходят на первый план на каждом из соответствующих этапов нормативного подчинения. На стадии уведомления доминируют национальные законодательные органы и представители стран на наднациональной арене – в первую очередь, министры государств в Совете министров. За транспонирование отвечают национальные парламенты, а

³⁹ Börzel T. A., Llesdal A. States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain. Cambridge University Press, 2002.– 331 p.

⁴⁰ Hughes J., Sasse G., Gordon C. Conditionality and compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional policy and the reform of sub-national government // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2004. №. 3. P. 523-551.

национальные бюрократические системы и, в некоторых случаях, региональные элиты занимают первые позиции на этапах имплементации и применения. Так, статистические исследования⁴¹ и исследования с малым количеством случаев⁴² показывают, что наибольшие проблемы с транспонированием частей *acquis* испытывают государства с высокой фрагментацией партийных систем и высоким конфликтным потенциалом внутрипарламентского взаимодействия. Э. Борджетто и Ф. Франкино⁴³ на примере пяти западных стран-членов ЕС демонстрируют важность сотрудничества между центральными органами власти и регионами для успешного применения директив ЕС на национальном уровне. Т. Кёниг и Б. Лютгерт⁴⁴ в своем лонгитюдном исследовании определяют ключевой фактор, определяющий успех в соблюдении сроков уведомления: упорядоченную систему обмена информацией между представителем страны в Совете министров и национальным законодательным органом.

Отсюда следует блок гипотез, связывающий факторы государственной состоятельности и государственной автономии государств-членов ЕС с уровнем их подчинения директивам ЕС на каждом из выделенных выше этапов. Другими словами, я проверяю потенциальное влияние факторов государственной состоятельности и государственной автономии стран-членов ЕС на долю их нарушений директив ЕС по типам этих нарушений.

НЗ.1а. Чем выше качество управления в стране, тем меньше доля

⁴¹ König T., Luetgert B. Troubles with transposition? Explaining trends in member-state notification and the delayed transposition of EU directives //British Journal of Political Science. 2009. №. 1. P. 163-194.; Dörrenbächer N., Mastenbroek E., Toshkov D. D. National parliaments and transposition of EU law: A matter of coalition conflict? //JCMS: Journal of Common Market Studies. 2015. №. 5. P. 1010-1026.; Sprungk C. Legislative transposition of directives: exploring the other role of national parliaments in the European Union //JCMS: Journal of Common Market Studies. 2013. №. 2. P. 298-315.

⁴² Mastenbroek E., Spendzharova A., Versluis E. Clawing back lost powers? Parliamentary scrutiny of the transposition of EU Social Policy directives in the Netherlands //West European Politics. 2014. №. 4. P. 750-768.; Voermans W. et al. Transposition of EU legislation into domestic law: Challenges faced by National Parliaments. 2018, P. 241-260.; Paasch J., Stecker C. When Europe hits the subnational authorities: the transposition of EU directives in Germany between 1990 and 2018 //Journal of Public Policy. 2021. №. 4. P. 798-817.

⁴³ Borghetto E., Franchino F. The role of subnational authorities in the implementation of EU directives //Journal of European Public Policy. 2010. №. 6. P. 759-780.

⁴⁴ König T., Luetgert B. Troubles with transposition? Explaining trends in member-state notification and the delayed transposition of EU directives //British Journal of Political Science. 2009. №. 1. P. 163-194.

нарушений, связанных с имплементацией.

НЗ.1б. Чем выше качество управления в стране, тем меньше доля нарушений, связанных с применением.

НЗ.2. Чем выше идеологическая поляризация парламента, тем больше доля нарушений, связанных с имплементацией.

НЗ.3. Чем выше фрагментация партийной системы в стране, тем больше доля нарушений, связанных с имплементацией.

НЗ.4. Конфликтная среда между региональными властями и центром приводит к увеличению доли нарушений, связанных с нотификацией (уведомлением о начале транспонирования норм).

Гипотезы этого блока проверяются с помощью дополнительной статистической модели, которая задаёт в качестве зависимой переменной долю типов нарушений директив Европейского союза.

Еще одним важным фактором, влияющим на уровень нормативного подчинения в ЕС, является усложнение свода норм ЕС, известного как *acquis communautaire*. В период с 1993 по 2018 год количество директив, регулирующих политики Европейского союза, увеличилось в 8.7 раз, при этом наибольший рост произошел в таких политиках, как сельское хозяйство и рыболовство и энергетика, и окружающая среда.⁴⁵ Большой корпус исследований⁴⁶ показывает положительную связь между количеством директив и количеством нарушений: с увеличением количества директив ЕС увеличивается и количество их нарушений, что наблюдается во всех четырех категориях — неуведомления, неполные транспонирования, некорректные имплементации и неправильные применения. Примечательны результаты

⁴⁵ Рассчитано при помощи: Chapters of the Acquis// European Commission portal. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en.

⁴⁶ Например, Börzel T. A. Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact? //Journal of European public policy. 2001. №. 5. P. 803-824.; Thomson R., Torenvlied R., Arregui J. The paradox of compliance: Infringements and delays in transposing European Union directives //British journal of political science. 2007. №. 4. P. 685-709.; Angelova M., Dannwolf T., König T. How robust are compliance findings? A research synthesis //Journal of European Public Policy. 2012. №. 8. P. 1269-1291.

исследования Д. Тошкова⁴⁷: они показывают, что основной причиной роста нарушений является не столько увеличение количества директив, сколько их «нишевость» и неоднозначность формулировок, не позволяющая странам-членам ЕС разработать адекватную стратегию переноса и применения этих частей *acquis* на национальный уровень. Р. Томсон⁴⁸ развивает мысль Тошкова, отмечая, что снижение «внятности» директив для бюрократии и законодательных органов стран-членов стало отличительной чертой периода после расширения ЕС на Восток в 2004-2007 гг. Таким образом, последние три гипотезы этого блока формулируются так:

Н3.5а. Страны, присоединившиеся к ЕС до 2004 г., как правило, имеют меньшую долю неправильных имплементаций по сравнению со странами, присоединившимися к ЕС после 2004 г.

Н3.5б. Страны, присоединившиеся к ЕС до 2004 г., как правило, имеют меньшую долю неполных транспонирований по сравнению со странами, присоединившимися к ЕС после 2004 г.

Н3.5с. Страны, присоединившиеся к ЕС до 2004 г., как правило, имеют меньшую долю ошибок нотификации по сравнению со странами, присоединившимися к ЕС после 2004 г.

Научный вклад данного исследования в развитие предметного поля заключается в:

1. Сочетании структурного и консоциативного подходов для объяснения причин дифференциации стран ЕС с точки зрения степени их подчинения директивам ЕС.
2. Разделении верхнего и нижнего уровней государственной состоятельности. Таким образом, в рамках исследования отслеживаются

⁴⁷ Toshkov D. Embracing European law: compliance with EU directives in Central and Eastern Europe //European Union Politics. 2008. №. 3. P. 379-402.

⁴⁸ Thomson R. Same effects in different worlds: the transposition of EU directives //Journal of European Public Policy. 2009. №. 1. P. 1-18.

- и анализируются интенции, ресурсы и стратегии стран-членов, используемые для продвижения их позиций в отношении повестки нормативного подчинения, в рамках «двухуровневой игры», то есть, как на национальном, так и на наднациональном уровнях.
3. Особом внимании к уровню регионов и их участию в процессе нормативного подчинения. Исследование демонстрирует, что сотрудничество или конфронтация субнациональной бюрократии с центральными властями может серьезно повлиять на темпы и успех процесса нормативного подчинения в странах ЕС, в особенности в разрезе определенных политик.
 4. Том, что все страны-члены ЕС включены в единый пул для дальнейшего статистического исследования. Таким образом, данное исследование не только помогает лучше понять причины неудач одних государств и успехов других в области подчинения директивам ЕС, но также позволяет выделить общие тенденции, объясняющие паттерны (не)подчинения в Европейском союзе.
 5. Разработке многоуровневой модели, прогнозирующей вероятность неподчинения стран-членов ЕС директивам Европейского союза, при помощи рассмотрения комбинаций факторов их государственной состоятельности верхнего и нижнего уровней и государственной автономии.

Границы исследования

Для того, чтобы проанализировать влияние факторов государственной автономии и государственной состоятельности на (не)подчинение стран-членов ЕС директивам ЕС, я беру временной промежуток с 1993 по 2018 год. Выбор этого периода обусловлен историческими причинами. В 1992 году был подписан Маастрихтский договор, который вступил в силу в 1993 году. Этот договор наделил институты ЕС (Европейскую комиссию, Европейский суд и

Совет министров) большими полномочиями по введению финансовых санкций и других форм наказаний в отношении стран, не подчиняющихся праву ЕС.⁴⁹ В свою очередь, 2018 год выбран в качестве конечной точки, поскольку страны Европейского Союза продолжают нарушать директивы ЕС, а для некоторых стран количество нарушений увеличивается из года в год⁵⁰, в связи с чем важно проследить динамику этих нарушений. При этом я стараюсь не сокращать выборку, и поэтому не рассматриваю период, когда подчинение Великобритании директивам ЕС не отслеживалось (2019-2021 годы).

Методология и методы

Для анализа влияния факторов государственной автономии и государственной состоятельности на (не)подчинение стран-членов ЕС директивам Европейского союза, я устанавливаю временной промежуток с 1993 по 2018 год. Общее количество проанализированных нарушений директив ЕС составляет 25 583, однако на уровне отдельных государств, присутствует дифференциация, что обусловлено разным периодом их членства в ЕС. Общее количество наблюдений в исследовании – 554.⁵¹

Ключевым методом анализа данных в этом исследовании является многоуровневая порядковая логистическая регрессия с использованием подхода уменьшенного максимального правдоподобия (REML). Выбор этого метода во многом определяется кросс-классифицированной структурой многоуровневых данных, используемых в данном исследовании. Эти данные включают как пространственные (наднациональные, национальные и региональные уровни), так и временные (26 временных промежутков) вариации. Основной особенностью кросс-классифицированной структуры

⁴⁹ Lampinen R., Uusikylä P. Implementation deficit—why member states do not comply with EU directives? //Scandinavian political studies. 1998. №. 3. P. 231-251

⁵⁰ Börzel, Hofmann T., Panke D., Sprungk C. Obstinate and inefficient: Why member states do not comply with European law // Comparative Political Studies. 2010. Vol. 43. № 11. P. 1363-1390.

⁵¹ Отмечу, что в базе данных для некоторых стран и временных периодов присутствуют пропущенные значения. В рамках анализа они были удалены.

многоуровневых данных является то, что они требуют оценки фиксированных эффектов, случайных эффектов и компонентов дисперсии. REML позволяет избежать двух проблем, связанных с многоуровневыми структурами данных, которые весьма значимы для других типов оценки: метода наименьших квадратов и метода максимального правдоподобия с полной информацией (FIML). Это недооценка компонентов дисперсии при условии малого числа кластеров (характерно для оценки FIML)⁵² и недооценка случайных эффектов и компонентов дисперсии (характерно для метода наименьших квадратов).⁵³ Избегание первой проблемы особенно важно для моделей, используемых в этом исследовании, поскольку они строят только 4 кластера.

Ядро логарифмической функции правдоподобия REML для компонентов (ко) дисперсии можно записать следующим образом:

$$l_{REML} = \frac{-.5 \ln \det(\Sigma)}{-.5 \ln \det(M^T \Sigma^{-1} M)} - .5 (y - M_{\hat{\gamma}})^T \Sigma^{-1} (y - M_{\hat{\gamma}}) \quad (1)$$

где $y - M_{\gamma}$ это условия первого порядка, и матрице T обеспечивается свобода от влияния γ при помощи контраста A_{γ}^T . Таким образом, расчёт компонентов модели не подвержен отклонению из-за оценки компонента дисперсии.⁵⁴

Основная модель (*Модель 1*) построена для зависимой переменной *доля нарушенных директив Европейского союза*. Это модель пропорциональных шансов, в которой используется порядковый результат К-уровня; кумулятивная вероятность «успеха» (категория возрастания уровней нормативного подчинения, от низкого до полного) по кумулятивным разделениям К-1 основана на модели, использующей кумулятивную логит-связь для ответа (R_{ij}),

⁵² Curini L. The SAGE handbook of research methods in political science and international relations. Sage, 2020. P. 689.

⁵³ Patterson H. D., Thompson R. Recovery of inter-block information when block sizes are unequal //Biometrika. 1971. №. 3. P. 545-554.; Harville D. A. Bayesian inference for variance components using only error contrasts //Biometrika. 1974. №. 2. P. 383-385.

⁵⁴ См. расчёты у Longford N. T. A fast scoring algorithm for maximum likelihood estimation in unbalanced mixed models with nested random effects //Biometrika. 1987. №. 4. P. 817-827.

для $i^{\text{ого}}$ государства-члена ЕС в $j^{\text{ой}}$ коалиции в Совете министров, которая отражает групповые факторы государственной состоятельности верхнего уровня соответствующих стран. Уравнение для уровней модели можно записать так:⁵⁵

Уровень 1

$$n_{kij} = \ln(Y'_{kij}) = \ln\left(\frac{P(R_{ij} \leq k)}{P(R_{ij} > k)}\right) = \beta_{0j} + \sum_{q=1}^Q \beta_{qj} X_{qij} + \sum_{k=2}^{K-1} D_{kij} \delta_k \quad (2.1)$$

Уровень 2

$$\beta_{qi} = \gamma_{q0} + \sum_{s=1}^{S_q} \gamma_{qs} W_{sj} + u_{qj} \quad (2.2)$$

В этой модели n_{kij} является логит-предсказанием для $k^{\text{ого}}$ кумулятивного (двухуровневого) сравнения для $i^{\text{ого}}$ государства-члена ЕС в $j^{\text{ой}}$ коалиции в Совете министров, которая отражает групповые факторы: коалиционную роль государства и коалиционную стабильность. δ_k обозначает аппроксимацию стандартных ошибок преобразований порядкового исхода К-уровня. Чтобы перейти от логитов к прогнозируемой вероятности успеха, я использую следующее соотношение, где x включает предикторы Уровня 1 и Уровня 2:

$$\pi_{kij}(\underline{x}) = \frac{\exp(n_{kij})}{1 + \exp(n_{kij})} \quad (2.3)$$

Для каждого государства-члена я определяю ряд вероятностей К-1, каждая из которых представляет вероятность того, что ответ (категория нормативного подчинения) находится на уровне или ниже данной категории, в зависимости от набора используемых предикторов. Для каждого государства-члена (Уровень 2) уравнение регрессии предоставляет уникальный набор коэффициентов

⁵⁵ В данном случае адаптирован подход О'Коннелл для иерархического двухуровневого моделирования (O'Connell A. A. An illustration of multilevel models for ordinal response data //Data and context in statistics education: Towards an evidence-based society. Proceedings of the Eighth International Conference on Teaching Statistics (ICOTS8). 2010.).

пересечения и регрессии с учетом Q предикторов на уровне страны. На уровне коалиции (Уровень 1) изменчивость пересечений и наклонов между группами фиксируется остатками Уровня 1 (u_{qj}). Изменение оценок параметров случайной регрессии моделируется с использованием W_{sj} , предикторов Уровня 2. γ на Уровне 2 приняты в качестве фиксированных коэффициентов регрессии.

Следует отметить, что модели логистической регрессии (в том числе многоуровневого типа) обладают определённой спецификой, связанной с точностью оценивания, которая, в частности, детерминирована допущением о равномерности связи между ковариатами и результирующей переменной.⁵⁶ Это предположение может быть неверным для некоторых ассоциаций и наборов наблюдений. Чтобы проверить правильность предположения о равномерности, модели логистической регрессии обычно проверяют на устойчивость с использованием ряда инструментов: различных оценок, весовых функций, стандартных ошибок, включения или исключения постоянного члена и исключения некоторых ковариат.⁵⁷ Чтобы проверить предположение об однородности, вытекающее из основной модели этого исследования, я строю многоуровневую порядковую логистическую регрессию для «общих» политик ЕС (*Модель 1b*): (1) Сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыболовство, (2) окружающая среда и энергетика, (3) Промышленность, торговля и услуги, (4) Население и социальные условия, (5) Экономика и финансы. В ней используется та же переменная результата, что и в основной модели, т. е. *доля нарушенных директив Европейского союза*, применяемая ко всем странам ЕС и всем временным периодам, однако набор директив ограничен вышеперечисленными политиками. Еще один подход заключается в использовании линейных членов для проверки правильности ограниченных

⁵⁶ Curini L. The SAGE handbook of research methods in political science and international relations. Sage, 2020; Bianco A. M., Martínez E. Robust testing in the logistic regression model //Computational statistics & data analysis. 2009. №. 12. P. 4095-4105.

⁵⁷ Bianco A. M., Martínez E. Robust testing in the logistic regression model //Computational statistics & data analysis. 2009. №. 12. P. 4095-4105.; Ranganathan P., Pramesh C. S., Aggarwal R. Common pitfalls in statistical analysis: Logistic regression //Perspectives in clinical research. 2017. №. 3. P. 148-151.

(неконстантных) регрессоров.⁵⁸ Для этой проверки на устойчивость я строю модель линейной регрессии, в которой не используются пороговые значения для различения категорий результата и ковариатов (*Модель 1a*).

Кодировка и принципы отбора эмпирических данных

Переменная результата

Переменная результата *доля нарушенных директив Европейского союза* является порядковой и содержит следующие категории:

1. **Полное подчинение:** 0.1%-2.0% от общего числа директив ЕС
2. **Высокий уровень подчинения:** 2.0%-4.0% от общего числа директив ЕС
3. **Ограниченное подчинение:** 4.0%-7.0% от общего числа директив ЕС
4. **Низкий уровень подчинения:** >7.0% от общего числа директив ЕС

Для кодирования этой переменной я использую данные Годовых отчетов по мониторингу применения законодательства Союза для каждой страны за период с 1993 по 2018 год, а также Берлинскую базу данных о нарушениях права ЕС (*Berlin Infringement Dataset*).⁵⁹ Процент нарушенных директив рассчитывался для каждого государства-члена индивидуально с даты присоединения государства к Европейскому союзу. Пороговые значения для категорий установлены в соответствии с пороговыми значениями, используемыми в ежегодных отчетах Европейской комиссии по мониторингу применения законодательства ЕС, которые отслеживают прогресс стран-членов в области нормативного подчинения.

⁵⁸ Ranganathan P., Pramesh C. S., Aggarwal R. Common pitfalls in statistical analysis: Logistic regression //Perspectives in clinical research. 2017. №. 3. P. 148-151.

⁵⁹ Börzel T. A., Knoll M. Quantifying Non-Compliance in the EU: A Database on EU-Infringement Proceedings. – 2012. P. 1-24.

Этап 1: Государственная состоятельность верхнего уровня

Для того, чтобы измерить государственную состоятельность верхнего уровня, я обратился к двум показателям власти и авторитета на наднациональном уровне: (1) коалиционная роль и (2) стабильность коалиций.

Стабильность коалиции – это индекс от 0 (нет коалиции) до 1 (очень устойчивая коалиция). Расчет индекса основан на серии экспе (3) Хэге⁶⁰, который провел исследование создания наднациональных коалиций с использованием данных по поименному голосованию в Совете за период с сентября 1991 г. по сентябрь 2012 г. Результаты этого исследования были экстраполированы на период с мая 1993 г. по май 2018 г. Темп построения коалиций оценивается на основе 893 раундов поименного голосования в Совете по формуле следующего вида:

$$\bar{Y}_i = \sum_{i=1}^m \left| \sum_{j=1}^n \frac{(Y_i - Y_j)^2 - Y_j^2}{(n_m * Y_j) + (Y_i - Y_j)^2} \right|,$$

где Y_j – это количество случаев безальтернативного голосования, Y_i это количество случаев голосования в рамках одной коалиции, n_m это количество раундов поименного голосования в Совете министров в месяц. Таким образом, $\bar{Y}_i = 1$ означает, что государство-член всегда голосует в рамках определенной коалиции в то время, как $\bar{Y}_i = 0$ означает, что государство-член никогда не использует эту коалицию для голосования. Индекс рассчитывался для каждой страны ежемесячно в соответствии с ее участием/неучастием в соответствующей коалиции в рассматриваемый период.

Показатель коалиционной роли является бинарным, «1» отражает лидерство в коалиции, «0» – коалиционное партнерство. Для определения ролей в коалиции коалиции, я использую порог, предложенный Ф. Хэге⁶¹:

⁶⁰ Häge F. M. Coalition building and consensus in the Council of the European Union //British Journal of Political Science. 2013. №. 3. P. 481-504.

⁶¹ Häge F. M. Coalition building and consensus in the Council of the European Union //British Journal of Political Science. 2013. №. 3. P. 481-504.

страны, представляющие более 20% населения в конкурирующих коалициях, которые говорят директивам «да» или «нет» или воздерживаются от голосования, рассматриваются как лидеры, в то время как страны, представляющие менее 20% населения в этих коалициях, рассматриваются как партнеры. Распределение ролей лидеров и партнеров отражает различие в объеме авторитета и полномочий стран-членов ЕС в Совете министров, которое напрямую зависит от доли населения каждой страны в населении Европейского союза.⁶²

Кодировка перечисленных факторов государственной состоятельности верхнего уровня базируется на информации, опубликованной Секретариатом Совета министров, которая доступна на портале Совета.⁶³ Для проведения кодировки я использовал документы, находящиеся в разделе «Ежемесячный обзор актов Совета». Они включают описание процедур голосования по всем законодательным и незаконодательным актам, включая информацию о вариантах голосования представителей государств-членов: «за», «против» или «воздержался».

Этап 2: Индивидуальные национальные ковариаты

Рассмотрим факторы государственной состоятельности нижнего уровня: (1) уровень экономического развития и (2) качество управления.

Переменная ВВП на душу населения (ППС) кодируется с использованием открытых данных Всемирного Банка.⁶⁴ Это индекс, который включает три категории: высокий ВВП на душу населения (значение «1»), средний ВВП на душу населения (значение «2») и низкий ВВП на душу населения (значение «3»). Ковариат качество управления кодируется с использованием данных

⁶² Mattila M. Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement //European Journal of Political Research. 2009. №. 6. P. 842.

⁶³ The Council of Ministers portal. Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/en/> (Дата посещения: 30.07.2021).

⁶⁴ The World Bank. Режим доступа: <https://www.worldbank.org/en/home> (Дата посещения: 23.07.2021).

Worldwide Governance Indicators.⁶⁵ Это логарифмированный индекс, который включает три категории: высокое качество управления (значение «1»), среднее качество управления (значение «2») и низкое качество управления (значение «3»).

Вторая группа факторов посвящена государственной автономии: (1) идеологическая поляризация парламента, (2) фрагментация партийной системы и (3) стратегия региональных властей.

Фактор идеологической поляризации кодируется с использованием данных Manifesto Project.⁶⁶ Этот индекс делится на три категории: высокая поляризация (значение «1»), средняя поляризация (значение «2») и низкая поляризация (значение «3»). Пороговые значения определяются на основе классификации, предоставленной Manifesto: 1, 0,5 и 0 соответственно.

Для кодировки параметра фрагментации партийной системы я рассчитал эффективное число партий (ЭЧП) на ежегодной основе для каждой из анализируемых стран, начиная с момента вступления страны в Европейский союз. Фактор фрагментации делится на три категории: высокая фрагментация (значение «1»), средняя фрагментация (значение «2») и низкая фрагментация (значение «3»). Пороги определены следующим образом: значение «1» – ЭЧП 5,5, значение «2» – ЭЧП 3,5, значение «3» – ЭЧП 2,5, что соответствуют пороговым значениям, широко признанным в литературе по изучению партийных систем.⁶⁷

Фактор стратегии региональных властей посвящен принятию решений на государственном уровне на основе теорий Т. Бёрцель и А. Ллесдал⁶⁸ и Дж. Хуг

⁶⁵ Worldwide Governance Indicators. Режим доступа: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators> (Дата посещения: 23.07.2021).

⁶⁶ Manifesto Project. Режим доступа: <https://manifesto-project.wzb.eu/> (Дата посещения: 22.07.2021).

⁶⁷ Laakso M., Taagepera R. "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe //Comparative political studies. 1979. №. 1. P. 3-27.; Golosov G. V. The effective number of parties: A new approach //Party politics. 2010. №. 2. P. 171-192.

⁶⁸ Börzel T. A., Llesdal A. States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain. Cambridge University Press, 2002. – 331 p.

и соавторов.⁶⁹ Для кодировки параметра стратегия региональных властей используются данные из стенограмм пленарных заседаний Комитета регионов⁷⁰ и Ежемесячного резюме актов Совета, публикуемых Секретариатом Совета министров ЕС. Каждое государство-член назначает определенное количество делегатов в Комитет регионов, целью которого является представление интересов региональных и местных сообществ на наднациональном уровне и предоставление рекомендаций другим институтам ЕС по решениям, касающимся регионального уровня. Комитет не имеет большого нормативного веса в архитектуре ЕС, однако он может служить ареной для выражения недовольства региональных властей действиями центральных/федеральных властей и декларирования существующего конфликта между центром и регионами. Можно предположить, что несоответствие между интересами региональных стейкхолдеров и центрального правительства может привести к конкретным нарушениям директив ЕС из-за сопротивления региональной бюрократии программе нормативного подчинения, проводимой центральными властями. В рамках кодировки, страна получала значение «1», если хотя бы один раз в течение рассматриваемого года голосование большинства депутатов её национальной делегации в Комитете регионов по данной директиве отличалось от голосования представителя (национального министра) этого государства в Совете министров по этой же директиве. Таким образом, это бинарная переменная со следующими категориями: «1» – наличие конфликта между центром и регионами по конкретной повестке (стратегия конфронтации), «0» – отсутствие конфликта между центром и регионами по конкретной повестке (стратегия сотрудничества).

Анализ данных и результаты исследования

На первом этапе анализа рассмотрены различные стратегии нормативного

⁶⁹ Hughes J., Sasse G., Gordon C. Conditionality and compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional policy and the reform of sub-national government // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2004. №. 3. P. 523-551.

⁷⁰ European Committee of the Regions. Режим доступа: <https://cor.europa.eu/en> (Дата посещения: 02.08.2021).

подчинения стран-членов ЕС через призму теорий Г. Фолкнер и соавторов⁷¹ и Г. Петерсона.⁷² Теоретические перспективы «миров комплаенса» и наднациональных стратегий комплаенса («центры силы» и младшие партнеры по коалиции) строят пять кластеров нормативного подчинения, каждый из которых отражает причины добровольного и недобровольного неподчинения среди государств-членов ЕС.

Первый кластер нормативного подчинения объединяет «победителей» гонки за нормативное подчинение: Кипр, Эстонию, Латвию, Литву и Словению. Их отличает высокая государственная состоятельность нижнего уровня, то есть хорошо функционирующая бюрократия и развитый административный аппарат, и высокая государственная автономия, которая, прежде всего, выражается в евро-оптимистичной позиции основных вето-игроков и низкой автономии региональных элит. Этими двумя условиями можно объяснить минимальное количество нарушений права ЕС этими пятью государствами за все время наблюдений. Еще одним важным фактором является низкая государственная состоятельность верхнего уровня у всех рассматриваемых государств. Страны Первого кластера не обладают достаточным институциональным и политическим весом на уровне институтов ЕС и поэтому вынуждены принимать сложившийся нормативный статус-кво, формировать собственные коалиции или (в редких случаях) присоединяться к «центрам силы», поскольку они не могут проводить независимую наднациональную политику, корректирующую директивы ЕС. Страны этого блока действуют стратегически и считают санкции за несоблюдение директив ЕС более затратными, чем принятие необходимых правил игры.

Второй кластер объединяет Болгарию, Хорватию, Чехию, Польшу, Румынию и Словакию, т. е. государства, которые вынуждены играть роль младших коалиционных партнеров Италии, Франции и Великобритании из-за

⁷¹ Falkner G., Hartlapp M., Treib O. Worlds of compliance: why leading approaches to European union implementation are only 'sometimes-true theories' //European journal of political research. 2007. №. 3. P. 395-416.

⁷² Peterson J. Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis //Journal of European public policy. 1995. №. 1. P. 69-93.

относительно небольшого веса на уровне наднациональных институтов. Описанные случаи нормативного неподчинения в пуле этих государств иллюстрируют негативные последствия слабой бюрократии и относительно низкого уровня экономического развития (Болгария и Румыния), высокой поляризации и фрагментации национальных legislatures по идеологическому принципу (Чехия, Хорватия и Словакия), а также высокой автономии субнациональных элит и конфликтов между центром и регионами (Польша).

Третий кластер является самым крупным: он объединяет Данию, Финляндию, Венгрию, Люксембург, Мальту, Нидерланды и Швецию. Это страны, которые обычно предпочитают единый «центр силы» в рамках коалиционного строительства — Великобританию. Все страны Третьего кластера отличаются достаточно развитой бюрократической и административной системами и, в большинстве случаев, неподчинение на национальном уровне объясняется низкой государственной автономией: евро-скептической позицией основных партий, внутрипартийными конфликтами по комплаенс-повестке и конфликтами между центром и регионами.

Четвертый кластер объединяет государства, пострадавшие от экстерналий: банковского и экономического кризиса. В него входят Австрия, Греция, Ирландия и Португалия. Экономическая повестка является наиболее актуальной для стран Четвертого кластера, поэтому эти государства стремятся смягчить решения ЕС, направленные на коммунитаризацию экономической сферы стран-членов. Они стремятся присоединиться к одной из стран ЕС, которые выступают против изменения экономического статус-кво (прежде всего, речь об Италии, Испании и Великобритании). Объяснения неподчинения на национальном уровне кроются в низкой государственной состоятельности (Греция и Португалия) и низком уровне государственной автономии (Австрия и Ирландия). Кейс-стади показывают, что экономические проблемы и последующие антикризисные меры, предпринятые ЕС и проевропейскими национальными элитами, привели к подъему евро-скептических и националистических партий в этих государствах, что сделало процесс принятия

решений по повестке нормативного подчинения крайне сложным и длительным.

Наконец, Пятый кластер включает основных нарушителей директив ЕС: Бельгию, Германию, Францию, Италию, Испанию и Великобританию. Это крупнейшие в политическом и экономическом отношении страны ЕС, которые редко объединяются в единую коалицию на уровне наднациональных институтов и чаще всего конкурируют за продвижение собственной повестки и расширение своего коалиционного потенциала. Одной из потенциальных причин высокого уровня нормативного неподчинения в пуле Пятого кластера является рациональность его участников. Страны Пятого кластера по аналогии со странами Первого кластера оценивают выгоды и убытки от подчинения и неподчинения директивам ЕС в каждом конкретном случае и часто рассматривают потенциальные санкции за нарушение директив ЕС как менее затратные, чем принятие *acquis*. Иными словами, высокая государственная состоятельность нижнего уровня в виде функциональной бюрократии и крупной экономики позволяет этим государствам смягчать последствия санкций со стороны наднациональных регуляторов. Для Бельгии, не располагающей такими ресурсами, как другие государства Пятого кластера, основной стратегией на наднациональной политической арене является следование в кильватере одного из «центров силы», являющимся ядром коалиции, отвечающей национальным интересам Бельгии на данный момент времени. Стоит обратить внимание и на характеристики государственной автономии Пятого кластера. Важную роль в процессе нормативного подчинения этих стран играют конфликтный характер отношений между регионами и центром (Испания, Германия и Бельгия) и общее отсутствие политической воли, подкрепляемое партийными разногласиями по вопросам нормативного подчинения (Франция, Италия и Великобритания).

На следующем этапе я обратился к статистической проверке предположений о важности факторов государственной состоятельности и государственной автономии для добровольного и недобровольного (не)подчинения государств-членов ЕС *acquis communautaire*.

На первом этапе анализа была построена основная модель многоуровневой порядковой логистической регрессии (*Модель 1*), где в качестве зависимой переменной выступила *доля нарушений директив ЕС*. Категории результата были установлены как полное нормативное подчинение, хорошее нормативное подчинение, ограниченное нормативное подчинение и низкое нормативное подчинение.⁷³ Результаты модели подтвердили гипотезу **H1.3** о положительном влиянии хорошего качества управления на степень подчинения директивам ЕС и **H2.3** о важности сотрудничества регионов и центра для повышения вероятности хорошего показателя подчинения. Кроме того, анализ подтвердил, что государства с менее стабильными коалициями (обычно характерными для «центров силы»), как правило, имеют более высокие показатели неподчинения, чем государства, участвующие в более стабильных переговорных альянсах в рамках Совета министров. Стоит отметить, что основная модель выявила важный феномен, связанный с государственной состоятельностью верхнего и нижнего уровней, касающийся **H1.2**. В базовой модели, более высокий уровень экономического благосостояния, измеряемый через ВВП на душу населения (ППС), оказался положительным фактором, повышающим шансы на более высокий уровень нормативного подчинения. Однако при ограничении выборки только «центрами силы» более высокий ВВП на душу населения (ППС) имеет тенденцию к увеличению вероятности их перехода из группы с ограниченным подчинением в группу с низким уровнем подчинения.

В рамках *Модели 1* были обнаружены три важных эффекта взаимодействия, которые связывают государственную состоятельность верхнего и нижнего уровня государств-членов ЕС. Первое взаимодействие можно проследить между ВВП на душу населения (ППС) и ролью в коалиции. Рост ВВП на душу населения (ППС) усиливает негативное влияние позиции лидера коалиции на уровень нормативного подчинения страны. Второй эффект

⁷³ Zhelyazkova A., Thomann E. Policy implementation //Environmental Policy in the EU. Routledge, 2021. P. 220-240.

взаимодействия обнаружен между параметрами ВВП на душу населения (ППС) и стабильностью коалиции. В этом случае более низкий уровень ВВП на душу населения (ППС) действует как мультипликатор положительного влияния стабильности коалиции на вероятность попадания страны в лучшие категории нормативного подчинения. Наконец, третий эффект взаимодействия касается взаимосвязи между ВВП на душу населения (ППС) и поляризацией национальной легислатуры. Снижение ВВП на душу населения (ППС) увеличивает предельное влияние поляризации на степень подчинения директивам ЕС, определяя поведение нормативного неподчинения со стороны государств с высоким уровнем поляризации. Таким образом, подтвердились **Н1.1а** о более низком уровне нормативного подчинения со стороны «центров силы» и **Н2.1** о важности поляризации национального парламента в контексте оценки шансов страны в сфере нормативного подчинения.

Для того, чтобы проверить вышеописанную модель на устойчивость, была построена иерархическую модель линейной регрессии (*Модель 1а*). В этой модели я использовал интервальные переменные, то есть исходные данные, собранные с помощью соответствующих баз данных, для кодирования факторов государственной состоятельности и государственной автономии государств-членов ЕС. Переменная результата в модели также не была категоризована: были использованы необработанные проценты (деленные на сто, округленные до двух знаков после запятой), отражающие долю директив Европейского союза, нарушенных соответствующими государствами-членами ЕС. Результаты линейной модели в целом подтверждают выводы *Модели 1*. Статистически значимыми оказались все ковариаты, отражающие индивидуальные характеристики стран, связанные с их более низким уровнем государственной состоятельности и государственной автономии. ВВП на душу населения (ППС) и качество государственного управления внесли наибольший вклад в объяснение причин дифференциации стран с точки зрения подчинения директивам ЕС. Фактор коалиционной роли не демонстрирует значимости при

индивидуальном рассмотрении, но оказывается значимым при иерархическом анализе, что подтверждает выводы об усилении эффектов предикторов отдельных стран фактором коалиционной стабильности. Вторая проверка на устойчивость была проведена с помощью модели, берущей долю нарушений директив, регулирующих конкретные «общие» политики ЕС в качестве переменной результата (*Модель 1b*). Для анализа были использованы данные по следующим политикам ЕС: (1) Сельское, лесное и рыбное хозяйство, (2) Окружающая среда и энергетика, (3) Промышленность, торговля и услуги, (4) Население и социальные условия, (5) Экономика и финансы. Эта модель продемонстрировала негативное влияние сочетания низкого ВВП на душу населения (ППС) и высокой поляризации на нормативного подчинения.

В дополнительной модели (*Модель 2*) в качестве переменной результата использовалась *доля нарушений директив по типам*. В этой модели был подвергнут проверке определенный набор гипотез, предполагающих наличие причинно-следственной связи между соответствующими факторами государственной состоятельности и государственной автономии стран-членов ЕС и степенью их подчинения директивам ЕС на четырех этапах нормативного подчинения (уведомление, транспонирование, имплементация и применение). Фактор ВВП на душу населения (ППС) показал существенную связь с двумя типами нарушений: неполным транспонированием и некорректным применением. В обоих случаях увеличение ВВП на душу населения (ППС) снижает вероятность ухудшения уровня нормативного подчинения со стороны стран-членов. Модель эмпирически подтвердила валидность гипотез **НЗ.1a** и **НЗ.1b**, которые декларируют положительное влияние высокой эффективности национальной бюрократии на количество некорректных имплементаций и неправильных применений. Также модель подтверждает **НЗ.4** о важности позитивного взаимодействия центра и регионов по вопросам комплаенс-повестки на этапе нотификации (уведомления). Наконец, в отличие от предположений и результатов предыдущих исследований, фактор периода

вступления страны в Евросоюз (до или после 2004 г.) продемонстрировал отсутствие статистической значимости в контексте объяснения всех типов нарушений нормативного подчинения.

Положения, выносимые на защиту:

1. С эмпирической точки зрения, единовременное использование консоциативного и структурного подходов представляется выигрышной стратегией для анализа взаимодействия агентов, занимающих различные ниши в архитектуре многоуровневого управления ЕС, и позволяет более точно объяснить феномен (не)подчинения в Европейском Союзе.
2. Государства, участвующие в менее стабильных коалициях, как правило, имеют более высокие показатели нормативного неподчинения, чем страны, участвующие в более стабильных переговорных альянсах в рамках Совета министров.
3. В целом более высокий ВВП на душу населения (ППС) снижает вероятность перехода страны из групп более высокого уровня нормативного подчинения в группы с более низким уровнем подчинения. Однако при редуцировании сета исключительно до «центров силы», более высокий ВВП на душу населения (ППС) имеет тенденцию к увеличению вероятности их перехода из группы с ограниченным нормативным подчинением в группу с низким уровнем подчинения. Более того, в случае с этим ограниченным сетом, рост ВВП на душу населения (ППС) усиливает негативное влияние позиции лидера коалиции на степень нормативного подчинения этих государств.
4. Более низкий уровень ВВП на душу населения (ППС) выступает мультипликатором положительного влияния коалиционной стабильности на вероятность попадания страны в категории с более высоким уровнем нормативного подчинения.
5. Снижение ВВП на душу населения (ППС) увеличивает предельное влияние поляризации на степень подчинения директивам ЕС, определяя

поведение нормативного неподчинения со стороны государств с высоким уровнем поляризации.

6. Причины нормативного неподчинения неодинаковы, когда речь идет о разных типах нарушений. В то время, как количество неполных транспозиций, в первую очередь, зависит от способности национальных политических партий прийти к консенсусу по вопросам подчинения, в случае неправильных имплементаций определяющим фактором неудач является низкая эффективность бюрократии. Таким образом, разные виды нарушений права ЕС де-факто отражают разные причины неподчинения – добровольные и недобровольные.
7. В противовес предположениям и результатам предыдущих исследований, в рамках анализа обнаружено, что фактор периода вступления страны в Евросоюз (до или после 2004 г.) демонстрирует отсутствие статистической значимости в контексте объяснения всех типов нарушений нормативного подчинения.

Апробация результатов

Доклады с результатами работы, отражающими развитие исследования на разных этапах, были представлены на следующих международных конференциях и семинарах:

1. Fourth Annual Tartu Conference on Russian and East European Studies (9-11 июня 2019 г.) – Тарту, Эстония, доклад «State autonomy and state capacity of the EU member and candidate states as factors of their (non-)compliance with the European Union law»;
2. Jean Monnet Centre for Europe in the World (King's College London) (1 июля 2019 г.) – Лондон, Великобритания, доклад «State autonomy and state capacity of the EU member states as factors of their (non-)compliance with the European Union law»;
3. St. Petersburg Conference on Inequality and Diversity 2019 (21-22 октября

- 2019 г.) – Санкт-Петербург, Россия, доклад «Cleavages and rationality: patterns of coalition-building in the Council of Ministers of the European Union»;
4. XXI April International Academic Conference on Economic and Social Development (9-12 апреля 2020 г.) – Москва, Россия, доклад «Cleavages and rationality: patterns of coalition-building in the Council of Ministers of the European Union»;
 5. St. Petersburg Conference on Inequality and Diversity 2020 (5-7 ноября 2020 г.) – Санкт-Петербург, Россия, доклад «The Tops Are (Un-)Able and the Bottoms Are (Un-)willing: Determinants of the EU Members' Non-Compliance with the European Union Law»;
 6. XXII April International Academic Conference on Economic and Social Development (15 апреля 2021 г.) – Москва, Россия, доклад «Unable or Reluctant? Multilevel Determinants of the EU Members' (Non-)Compliance with the European Union Law».

Статьи, опубликованные автором в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных НИУ ВШЭ (в том числе журналах, включенных в международные базы цитирования WoS, Scopus):

- Сорбалэ А. Б. Власть и авторитет в Европейском союзе: «цари горы» и «большие коалиции» // Политическая наука. 2019. № 3. С. 200-221.
- Сорбалэ А. Б. Двухуровневая игра процесса обеспечения ответственности за нарушение права Европейского союза // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64. № 5. С. 52-61.
- Sorbale A. B. When the EU hits Home: National Determinants of Non-Compliance with the European Union Law // Вестник Пермского Университета. Политология. 2021. № 2. Р. 37-48.