УДК 327.7

Николай КАВЕШНИКОВ

СИСТЕМА КОМИТОЛОГИИ И ДЕЛЕГИРОВАНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Статья поступила в редакцию 12.10.2021

Аннотация. В статье представлены результаты современных эмпирических исследований системы комитологии и делегирования в ЕС. Рассмотрены история эволюции этой системы, современные процедуры контроля над Европейской комиссией при разработке имплементирующих и делегированных актов, предпочтения законодателей относительно процедур контроля, факторы, определяющие выбор этих процедур. Показано, что система комитологии/делегирования основывается преимущественно на модели «полицейского патруля». Наибольший теоретический интерес представляет вопрос, чем по существу являются процедуры комитологии/делегирования: механизмом контроля или обсуждения. Задача настоящей статьи – на материале существующих эмпирических исследований показать фактические предпочтения институтов ЕС при выборе процедур комитологии/делегирования и факторы, влияющие на итоговое решение. Сделан вывод, что как до, так и после Лиссабонского договора предпочтения институтов при выборе процедур существенно различаются и в значительной степени объясняются целью максимизации собственного влияния. Эмпирический анализ выбора процедур демонстрирует, что основными факторами, способствующими выбору более жестких процедур контроля, являются институциональный конфликт и сложность обсуждаемого вопроса. Указанные предпочтения и факторы выбора процедур приводят к выводу, что институты ЕС рассматривают систему комитологии и делегирования прежде всего как механизм контроля над Комиссией в логике концепции принципал-агент.

Ключевые слова: Европейский союз, комитология, делегирование, имплементирующие акты, делегированные акты, Совет, Европейская комиссия, Европарламент.

Теоретические вопросы делегирования

Макс Вебер более сотни лет назад обозначил такие позитивные характеристики бюрократии, как точность, скорость, отсутствие амбиций, компетентность в техни-

© **Кавешников Николай Юрьевич** – к.полит.н., заведующий кафедрой интеграционных процессов МГИМО МИД России; ведущий научный сотрудник Института Европы РАН. **Адрес:** 119454, Россия, Москва, пр-т Вернадского, 76. **E-mail:** n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

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

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620210516>

ческих вопросах, относительно низкие издержки в процессе управления [Weber, 1970: 214]. Одновременно он выражал обеспокоенность по поводу политического влияния бюрократии: «Политик [перед лицом чиновника] часто ощущает себя дилетантом, который противостоит эксперту» [Weber, 1970: 232]. Ключевая дилемма, стоящая перед законодателем (принципал) в процессе делегирования полномочий исполнительным органам (агентам), заключается в том, какой именно объем полномочий делегировать и в какой степени контролировать действия агентов.

Эта дилемма хорошо описана с позиции теории рационального выбора. Концептуально различают две модели контроля: «полицейский патруль» и «пожарная тревога» [McCubbins and Schwartz, 1984].

Модель «пожарной тревоги» обеспечивает *post hoc* контроль, т. е. возможность оспорить или отозвать акт, принятый исполнительными органами. При этом законодатель не ведет мониторинга разрабатываемых исполнительными органами документов и, соответственно, не тратит ресурсы на текущий мониторинг и техническую экспертизу. В своих действиях законодатель опирается на сообщения заинтересованных лиц о неэффективности или потенциальном ущербе от действий исполнительных органов. Однако в такой модели весьма велик риск утраты контроля.

Модель «полицейского патруля» предполагает детальное наблюдение и контроль над действиями исполнительных органов. Однако ее использование возлагает на законодателя тяжелое бремя и отвлекает большие административные и финансовые ресурсы; издержки могут радикально превышать потенциальный положительный эффект.

В Евросоюзе законодательство (в терминологии ЕС – вторичное право) принимают Совет министров и Европарламент на основе законопроектов Комиссии. Как и в большинстве политических систем, законодательство не может регулировать весь комплекс отношений, поэтому некоторый объем полномочий по формированию норм делегирован исполнительному органу – Комиссии. Эти полномочия реализуются путем принятия актов т. н. третичного права (в настоящее время – имплементирующие и делегированные акты). Для контроля над деятельностью Комиссии государства-члены сконструировали весьма запутанную систему комитетов и процедур, которая именуется системой комитологии.

Активные исследования системы комитологии в ЕС начались в середине 1990-х гг. Внимание ученых привлекала история создания и развития комитологии [Spence, 1995; Blom-Hansen, 2008; Blom-Hansen, 2011], в особенности реформа 2011 г. [Voermans, 2011; Hofmann, 2009; Стрежнева, 2010; Brandsma & Blom-Hansen, 2012; Christiansen & Dobbels, 2013]. Ряд исследований был посвящен проблеме дефицита легитимности системы и в этом контексте – борьбе Европарламента за участие в комитологии [Bradley, 1997; Schusterschitz & Kotz, 2007; Потемкина и Бабынина, 2018]. Отраслевые эксперты внимательно изучали процесс функционирования отдельных комитетов [Joerges & Neyer, 1997b; Bradley, 1998; Gehring, 1999]. Был проведен анализ различных процедур с точки зрения теории игр [Ballman et al., 2002]. Теория рационального выбора стала основой для работ, авторы которых пытались оценить предпочтения институтов ЕС при выборе процедур [Dogan 1997; Franchino, 2000a]. Активизация лоббистов в системе комитологии стимулировала исследования в этой сфере [Wetendorff et al., 2014; Моисеева, 2017].

Наибольший теоретический интерес с конца 1990-х гг. представляет вопрос, чем по существу являются процедуры комитологии: механизмом контроля или обсуждения.

Сторонники первого подхода, основываясь на теории рационального выбора и концепции принципал-агент, полагают, что комитеты комитологии – это прежде всего контрольный механизм для наблюдения за наднациональным агентом – Комиссией [Steunenberg et al., 1996; Pollack, 2003; Ballman et al., 2002; Franchino, 2000b]. Тем самым предпочтения государств-членов видятся как фиксированные, основу диалога составляет межправительственный торг, а формальные правила контроля и голосования имеют принципиальное значение.

Второй подход связан с теориями социологического институционализма и конструктивизма. В русле этих подходов комитеты комитологии видятся как площадка, на которой эксперты, будучи автономны в рамках своей узкой технической сферы ответственности, совместно формируют наиболее эффективные решения общих проблем [Böhling, 2014; Joerges & Neyer, 1997a; 1997b; Dehousse, 2003; Wessels, 1998]. Такого рода «делиберативная наднациональность» подразумевает не классический межправительственный торг, а технократическую версию делиберативной демократии, где неформальные правила, обсуждение и аргументация значат больше, чем формальные правила голосования.

Вплоть до середины 2000-х гг. авторы, пытавшиеся на основе эмпирического материала обосновать ту или иную точку зрения, в своих исследованиях ограничивались кейс-стади отдельных комитетов. Пожалуй, лишь К. Йоргенс и Дж. Нейерс на примере работы о функционировании Постоянного комитета по пищевым продуктам представили убедительные аргументы в пользу комитетов как площадок для обсуждения. Другие исследования выявляли в порядке работы комитетов элементы как обсуждения, так и контроля [Bradley, 1998; Gehring, 1999; Töller, 1998].

Задача настоящей статьи – на материале существующих эмпирических исследований показать фактические предпочтения институтов ЕС при выборе процедур комитологии/делегирования и факторы, влияющие на итоговое решение. Это позволит сделать выводы о преобладании механизмов контроля или обсуждения.

История развития и современное состояние комитологии/делегирования в ЕС

Первые комитеты комитологии были созданы в 1960-е гг., сначала в сфере сельскохозяйственной политики и помощи развивающимся странам Африки, чуть позже – в области внешнеторговой политики. Исторические исследования подтверждают, что комитеты создавались на основе функциональной логики, чтобы дать Совету министров возможность контролировать действия Комиссии [Blom-Hansen, 2008].

Следует подчеркнуть, что система комитологии не была предусмотрена в Договоре о ЕЭС 1957 г. и выстраивалась без какого-либо четкого плана, в форме *ad hoc* реагирования на практические потребности текущего момента. Комитология была формально легитимирована лишь Единым европейским актом 1985 г.

Впервые процедуры комитологии были упорядочены в 1987 г. Согласно Решению Совета 87/373 о комитологии все комитеты (и процедуры) подразделялись на четыре группы: совещательные (может лишь советовать), управляющие (может блокировать решение Комиссии), регулирующие (должен утвердить решение Комиссии) и предохранительные (представитель любого государства вправе требовать рассмотреть вопрос на уровне Совета министров). Созданная система подвергалась обоснованной критике по двум причинам. Во-первых, в реальности использовались не три, а семь процедур (три процедуры существовали в двух вариантах), что усложняло систему. Во-вторых, не было никаких критериев выбора процедуры. Поэтому рутинным при принятии законодательных актов стал конфликт в отношении комитологии: Комиссия стремилась получить максимум автономии, но, как правило, Совету удавалось сохранить максимально плотный контроль над действиями Комиссии [Dogan, 1997; Pollack, 2003].

Система комитологии была существенно реформирована на основе Решения Совета 99/468 о комитологии. Система комитетов в целом осталась прежней, однако были устранены различные варианты регулирующей, управляющей и предохранительной процедур, были сформулированы критерии выбора процедур и предоставлены консультативные полномочия Европарламенту.

На протяжении 1990–2000-х гг. Европарламент последовательно добивался «допуска» к системе комитологии, используя для этого свои законодательные и финансовые полномочия, а также политические ресурсы [Bradley, 1997; Pollack, 2003]. После напряженных политических дебатов [Schusterschitz & Kotz, 2007] в качестве компромисса в 2006 г. в Решение о комитологии 1999 г. была добавлена регулирующая процедура с наблюдением. После одобрения в комитете, документ направляется в Совет и Европарламент, каждый из которых в течение трех месяцев имеет право заблокировать принятие документа. После Лиссабонского договора этот принцип был использован для конструирования процедуры принятия делегированных актов.

Лиссабонский договор 2007 г. ввел новую иерархию нормативных актов ЕС, формально зафиксировав давно существовавшее различие между вторичным правом и третичным (имплементирующие и делегированные акты – ст. 290 и 291 Договора о функционировании Европейского союза соответственно). Также появился новый тип третичного права – делегированные акты, предназначенные для внесения незначительных изменений во вторичное законодательство; предусмотрен особый порядок взаимодействия Комиссии, Совета и Европарламента в этой сфере. Наконец, Лиссабонский договор изменил процедуру разработки общих правил комитологии. Если ранее общие принципы устанавливались решениями Совета (1987 г., 1999 г., 2006 г.), то отныне – согласно обычной законодательной процедуре, что принципиально повышает влияние Европарламента.

С учетом этих изменений сразу после вступления в силу Лиссабонского договора состоялась очередная реформа, имевшая две цели: упростить систему и повысить ее транспарентность и подотчетность. В настоящее время система комитологии функционирует на основе Регламента 182/2011 о правилах и общих принципах контроля над исполнением Комиссией имплементирующих полномочий¹. Сущест-

¹ Regulation No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers.

вуют две процедуры комитологии: совещательная и экзаменационная (в двух вариантах). Параллельно институты ЕС согласовали правила реализации Комиссией делегированных полномочий – Общее понимание о делегированных актах¹. При этом характерно, что государства-члены не захотели ограничиться *ex post* контролем, как это предусматривала ст. 291 ДФЕС, а настояли на возможности контроля над процессом разработки таких актов посредством систематического обсуждения предложений Комиссии в неформально действующих экспертных группах [Brandsma & Blom-Hansen, 2012], что размыло различия между делегированием и процедурами комитологии.

Таблица 1

Процедуры контроля над третичными актами Европейской комиссии

Акт / процедура	Полномочия комитета	Полномочия апелляционного комитета	Полномочия Совета министров	Полномочия Европарламента
Делегированные акты	de jure нет, de facto – совещательные экспертные группы	нет	вето или аннулирование (квалифицированным большинством)	вето или аннулирование (абсолютным большинством депутатов)
Имплементирующие акты				
Акты без комитологии	нет	нет	нет	нет
Совещательная	совещательные	нет	нет	нет
Экзаменационная (вариант 1)	заблокировать квалифицированным большинством	заблокировать квалифицированным большинством	нет	нет
Экзаменационная (вариант 2)	должен одобрить квалифицированным большинством	заблокировать квалифицированным большинством	нет	нет

Составлено автором.

Проведённая реформа изменила многое, однако новая система во многих аспектах напоминает существовавшую ранее и прежние недостатки – чрезмерная сложность и недостаточная подотчетность – в значительной степени сохранились [Brandsma & Blom-Hansen, 2012; Christiansen & Dobbels, 2013].

Основные параметры существующих сегодня процедур контроля над действиями Комиссии по принятию делегированных и имплементирующих актов представлены в Таблице 1.

В довольно редких случаях законодатели передают Комиссии полномочия по имплементации, не предусматривая никаких процедур контроля.

Согласно совещательной (*advisory*) процедуре, представители правительств имеют минимальные полномочия. Комиссия обязана уделить «предельное внимание» заключению комитета, но вправе принять любое решение.

¹ Council of the European Union. Common understanding on delegated acts. Doc 8753/11, 10 April 2011. В настоящее время действует новое Общее понимание, согласованное в 2016 г.

Экзаменационная (*examination*) процедура обеспечивает плотный контроль со стороны представителей национальных правительств. Она применяется в отношении имплементирующих актов «общего характера», актов, имеющих «существенные последствия», актов в сферах общей торговой политики, аграрной политики, охраны окружающей среды и здоровья граждан, налогообложения. В первом варианте комитет имеет возможность заблокировать предложение Комиссии, правда для этого необходима поддержка квалифицированного большинства голосов¹. Во втором варианте процедуры контроль еще жестче – Комиссия вправе принять документ, лишь получив положительное мнение комитета, принятое квалифицированным большинством голосов. В некоторых случаях Комиссия или сам комитет могут передать вопрос в Апелляционный комитет.

В работе комитетов комитологии участвуют чиновники среднего уровня, обладающие глубокими техническими знаниями: чиновники профильных министерств или сотрудники постпредства страны в Брюсселе. Председателем любого комитета системы комитологии является представитель Комиссии. Апелляционный комитет – один для всей системы комитологии, в его заседаниях принимают участие члены Комитета постоянных представителей (Корепер), иногда в сопровождении высокопоставленных чиновников национальных министерств. Большинство комитетов заседают 2-3 раза в год. Значительная часть решений Комиссии рассматривается, без заседаний, на основе письменной процедуры. В 2018 г. действовало 275 комитетов комитологии².

Делегированные акты Комиссия принимает, опираясь на прямое разрешение законодателя, зафиксированное в актах вторичного права. Формально Европарламент и Совет никак не участвуют в разработке таких документов и не имеют возможности предлагать поправки в делегированный акт, как это обычно происходит в процессе комитологии. Законодатели имеют лишь *ex post* контроль над действиями Комиссии. Однако, как упоминалось выше, государства-члены все же добились от Комиссии обязательства систематически представлять проекты актов для обсуждения в неформальных экспертных группах.

Применительно к ЕС процедуры комитологии в целом соответствуют модели «полицейского патруля», а процедура принятия делегированного законодательства комбинирует элементы моделей «пожарной тревоги» и «полицейского патруля».

Предпочтения и выбор процедур комитологии

Исходя из теории рационального выбора, Совет и Европарламент должны предпочитать процедуры, которые максимизируют их собственный контроль над Комиссией и минимизируют возможности другого принципала. Комиссия, в свою очередь, должна стремиться максимизировать собственную свободу и минимизировать контрольные полномочия принципалов.

С учетом этого Совет должен отдавать предпочтение строгим процедурам комитологии, а Комиссия – мягким. Европарламент до 2009 г. должен был предпочитать наиболее мягкие процедуры комитологии, поскольку они расширяют свободу

¹ Правила голосования в комитете аналогичны правилам в Совете министров.

² Report from the Commission on the Working of Committees during 2018. COM (2019) 638. 16.12.2019.

маневра Комиссии, ведь, как правило, позиции обоих наднациональных институтов ближе друг к другу, чем к позиции Совета. После вступления в силу Лиссабонского договора Европейский парламент теоретически должен предпочитать делегированные акты в гораздо большей степени, чем процедуры комитологии.

Эмпирические исследования, проведенные до вступления в силу Лиссабонского договора, в целом подтверждали предположения, вытекавшие из теории рационального выбора. Райс Дуган показал, что 1987–1995 гг. Совет предпочитал более строгие процедуры комитологии, чем Европарламент и Комиссия [Dogan, 1997]. Йенс Блум-Хансен на материале 1999–2006 гг. пришел к аналогичным выводам [Blom-Hansen, 2014]. Марк Поллак на основе серии глубинных интервью и кейс-стади также показал, что в этот период Комиссия предпочитала мягкие процедуры комитологии, Совет – жесткие, а участники процесса были убеждены, что активный торг при выборе процедур связан с тем, что формальные правила влияют на итоговый результат [Pollack, 2003]. В академических исследованиях существовал широкий консенсус о том, что система комитологии является поводом для напряженного соперничества между институтами [Bergström 2005: 285–308; Bradley 2008; Franchino 2000a; Pollack 2003].

Однако развитие консенсусных практик в работе Совета и во взаимодействиях между Советом и Европарламентом (триалоги) могло изменить ситуацию. Поэтому мы остановимся на обзоре исследований последних лет. Вопросу о предпочтениях институтов посвящена работа Гийса Яна Брандсма и Йенса Блум-Хансена [Brandsma & Blom-Hansen, 2016], написанная на основе анализа законодательных актов, принятых с момента вступления в силу Лиссабонского договора и до 31 декабря 2012 г. (178 документов, включавшие 266 вопросов о выборе процедур делегирования/комитологии). Их исследование показало, что, как и прежде, Комиссия и Европарламент предпочитают более мягкие процедуры комитологии, а Совет – более строгие. Характерен разброс предпочтений в отношении наиболее строгой процедуры – это экзаменационная процедура с возможностью отклонить документ в комитете голосами, составляющими блокирующее меньшинство в Совете. Комиссия предлагала использовать эту процедуру в 6% случаев, Европарламент – лишь в 3%, а вот Совет настаивал на ее применении в 18% случаев.

Различия в предпочтениях институтов в 1980–1990-е гг. нередко приводили к жесткому противостоянию, в том числе и к открытым конфликтам [Dogan, 1997; Blom-Hansen, 2014]. Приведенные выше данные о разбросе предпочтений дают основания утверждать, что эта ситуация сохраняется и после вступления в силу Лиссабонского договора, – «уровень открытой конфликтности относительно высок» [Brandsma & Blom-Hansen, 2016: 541].

В условиях регулярных конфликтов между законодателями естественным является интерес к тем факторам, которые определяют итоговый выбор процедур комитологии. Комплексных работ на эту тему крайне мало, что связано со сложностью сбора и обработки эмпирического материала.

Фабио Франкино на основе анализа 158 наиболее важных законодательных актов ЕС за период 1960–1990-х гг. пришел к выводу, что Совет (а в тот период роль ЕП в законодательном процессе была относительно невелика) чаще делегирует исполнительные полномочия Комиссии, когда законодательство принимается квалифицированным большинством и его исполнение требует базовых управленческих

навыков на наднациональном уровне. В ситуациях, когда законодательство принималось единогласно (т. е. по вопросам, более чувствительным для национального суверенитета) и его реализация требовала специфических технических компетенций, Совет предпочитал оставить исполнение норм права ЕС на национальном уровне и отказывался наделять Комиссию исполнительными полномочиями. Иными словами, государства-члены в большей степени доверяли национальным бюрократиям, чем Комиссии (что естественно), и опасались утраты контроля над реализуемыми регуляторными мерами [Franchino, 2004].

Гораздо больший интерес представляет исследование на основе математического анализа о факторах, определяющих выбор одной из нескольких процедур комитологии (Blom-Hansen, 2013). Базой для анализа послужили все директивы и регламенты, принятые в 1999–2006 гг. (всего 686 актов), из которых 42% предусматривали использование хотя бы одной из процедур комитологии. По результатам математического анализа Йенс Блум-Хансен пришел к выводу, что чем сильнее выражен институциональный конфликт (между институтами ЕС и внутри Совета между государствами-членами) и чем более сложным является вопрос, тем выше вероятность как самого факта использования комитологии, так и выбора более жестких процедур. Этот результат свидетельствует, что, принимая решения о комитологии, институты руководствуются преимущественно логикой контроля, а не дискурса.

Предпочтения и выбор процедуры делегирования

Суть *делегированного акта* (ст. 290 ДФЕС) – внесение во вторичное законодательство незначительных дополнений, которые не затрагивают существа базового законодательного акта (акта вторичного права). *Имплементирующие акты* (ст. 291 ДФЕС) принимаются, чтобы обеспечить единообразное исполнение базовых актов.

В теории права внесение поправок в законодательство и принятие мер для единообразного исполнения законодательства являются взаимоисключающими функциями. Соответственно, требуется использовать либо делегированные, либо имплементирующие акты. Однако сформулированные в ДФЕС критерии выбора оставляют пространство для различных интерпретаций [Craig, 2011; Peers and Costa, 2012]. Разработчики Лиссабонского договора сознательно оставили решение вопроса на усмотрение законодателя, т.е. институтов ЕС. За прошедшие годы Суд дважды уклонялся от попыток сформулировать какие-либо дополнительные критерии для разграничения [Van der Mei, 2016].

Юридическая неопределенность ежедневно ставит перед законодателями Европейского союза (Совет министров и Европарламент) вопрос политического выбора между различными моделями контроля над действиями исполнительной власти (Комиссии).

С точки зрения процедуры контроля законодателя над действиями агента, делегирование принципиально отличается от процедур комитологии. Только по этой процедуре Европарламент имеет право проводить мониторинг третичных актов, что соответствует его полномочиям при принятии вторичного законодательства. Вот почему Европарламент рассматривает выбор между имплементирующими и делегированными актами не как технический, а как политический вопрос.

Для Совета выбор делегированных актов также является сложным политическим решением. Во-первых, это не дает Совету формальных возможностей повлиять на содержание акта в процессе его разработки, чтобы отразить предпочтения государств-членов. Во-вторых, для вето принятого делегированного акта Совет должен собрать квалифицированное большинство, что весьма сложно. В-третьих, Совет вынужден учитывать возможность вето принятого делегированного акта Европарламентом. Это вынуждена делать и Комиссия, поэтому существует риск, что в делегированных актах Комиссия отразит предпочтения ЕП, противоречащие интересам государств-членов. Связанное с этим снижение возможности государств-членов контролировать действия Комиссии вызывает, по экспертным оценкам, особую озабоченность Совета при выборе процедуры делегирования [Yordanova & Zhelyazkova, 2020].

Выбор делегированных актов как способ контроля принципалов (Совета и Европарламента) над действиями агента (Комиссии) является сложным, вызывающим существенные разногласия политическим выбором, с которым сталкивается законодатель каждый раз при принятии законодательных актов [Bergström and Ritleng, 2016; Brandsma and Blom-Hansen, 2012, 2016; Christiansen and Dobbels, 2013].

Опираясь на положения теории рационального выбора, следует предположить, что Европарламент должен предпочитать делегированные акты в гораздо большей степени, нежели имплементирующие. Совет, напротив, должен отдавать предпочтение имплементирующим актам и строгим процедурам комитологии. Первой опцией для Комиссии должны быть мягкие процедуры комитологии, второй – делегированные акты, а самой нежелательной – строгие процедуры комитологии.

Расхождение в предпочтениях институтов весьма велики. В то же время мы видим широко распространенную практику отсылок к делегированным актам. За период 2010–2016 гг. было принято 585 актов вторичного законодательства; 42% из них дали Комиссии право принимать делегированные акты [Yordanova & Zhelyazkova, 2020]. Возникает вопрос, при каких условиях Совет и Европарламент, имея диаметрально противоположные интересы, соглашаются осуществлять контроль над Комиссией посредством делегированных актов?

Эмпирические исследования по этому вопросу крайне немногочисленны. Гийс Ян Брандсма и Йенс Блум-Хансен исследовали вопрос выбора делегированных актов в более широком контексте выбора различных форм контроля над Комиссией [Brandsma & Blom-Hansen, 2016]. Николетта Йорданова и Ася Желязкова сосредоточились именно на факторах, определяющих выбор законодателями делегированных актов как формы контроля [Yordanova & Zhelyazkova, 2020]. В своей работе они использовали итоговые тексты законодательных актов, принятых с 1 декабря 2009 г. до конца 2016 г. (всего 585 актов).

Анализ законодательного процесса показал, что, выбирая из всех процедур принятия третичного права, Комиссия изначально предпочитает делегирование в 42%, Европарламент – в 47%, а Совет – в 34% случаев [Brandsma & Blom-Hansen, 2016]. В целом это соответствует теоретическим предположениям об изначальных предпочтениях институтов. Впрочем, следует отметить два обстоятельства. Во-первых, степень совпадения предпочтений является неожиданно высокой. Во-вторых, особое удивление могут вызвать предпочтения Комиссии, поскольку теоретически она должна в гораздо большей степени стремиться использовать мягкие

процедуры комитологии. В обоих случаях наиболее вероятное объяснение заключается в том, что каждый из институтов заранее оценивает возможные предпочтения других участников законодательного процесса и изначально адаптирует свою запросную позицию с учетом пределов возможного. Этот аргумент особенно значим для Комиссии; в ряде исследований отмечается, что Комиссия старается предвидеть позицию Совета и сформулировать свои предложения в приемлемой для Совета форме [Heritier et al., 2012: 88–108; Pollack, 2003].

Что касается результатов межинституционального торга, отраженных в итоговых текстах законодательных актов, то на основе матанализа удалось выявить два фактора, определяющих выбор делегированных актов [Yordanova & Zhelyazkova, 2020]. Во-первых, вероятность этого повышается в случае высокой сложности законодательного акта. В этом случае Европарламент, учитывая высокую неопределенность результатов регулирования и возможные политические последствия регуляторных мер Комиссии, стремится зарезервировать за собой право политического вето. Во-вторых, вероятность использования делегированных актов повышается, когда позиции Совета и Европарламента имеют больше сходства друг с другом, чем с позицией Комиссии. В этой ситуации Совет, усматривая в ЕП своего союзника, не видит больших рисков в предоставлении депутатам возможности контроля над действиями Комиссии.

Выводы

Система комитологии в ЕС создавалась и развивалась в логике модели «полицейского патруля», чтобы обеспечить государствам-членам максимально возможный контроль над принимаемыми Комиссией актами третичного права. Попытка после Лиссабонского договора использовать модель «пожарной тревоги» для делегированного законодательства вызвала озабоченность государств-членов, которые в итоге настояли на создании неформальных экспертных групп, выполняющих функции, аналогичные совещательным комитетам комитологии.

Эмпирический анализ показывает, что как до, так и после Лиссабонского договора предпочтения институтов при выборе процедур комитологии/делегирувания существенно различаются и в значительной степени объясняются целью максимизации собственного влияния. Эмпирический анализ результатов итогового выбора процедур демонстрирует, что основными факторами, которые способствуют выбору более жестких процедур контроля, являются институциональный конфликт и сложность обсуждаемого вопроса. Указанные предпочтения и факторы выбора процедур позволяют сделать вывод, что институты ЕС рассматривают систему комитологии и делегирувания прежде всего как механизм контроля над Комиссией в логике концепции принципал-агент. Логика обсуждения если и имеет место, то отступает на второй план.

Список литературы

- Мойсеева Д.Э. (2017) *Лоббизм в Европейском союзе: кризис легитимности*. ИМЭМО, Москва. 120 с.
- Потемкина О.Ю., Бабынина Л.О. (2018) Лоббизм и легитимность в Европейском союзе, *Современная Европа*. № 2 (81). С. 135–140.
- Стрежнева М.В. (2010) Практика наднациональности в Евросоюзе, *Международные процессы*. № 3 (24). С. 57–69.

References

- Ballman A., Epstein D. and O'Halloran S. (2002) Delegation, comitology, and the separation of powers in the European Union, *International Organization*, vol. 56, pp. 551–574.
- Bergström C.F. (2005) *Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*. Oxford: Oxford University Press.
- Bergström C.F. and Ritleng D. (2016) *Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers*. Oxford: Oxford University Press.
- Blom-Hansen J. (2008) The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no 2, pp. 208–226.
- Blom-Hansen J. (2013) Legislative Control of Powers Delegated to the Executive: The Case of the EU, *Governance*, vol. 26, no. 3, pp. 425–448.
- Blom-Hansen J. (2014) Comitology choices in the EU legislative process: contested or consensual decisions? *Public Administration*, vol. 92, pp. 55–70.
- Böhling K. (2014) Sidelined Member States: Commission-learning from Experts in the Face of Comitology, *Journal of European Integration*, vol. 36, no. 2, pp. 117–134.
- Bradley K.St.C. (1992) Comitology and the law: through a glass, darkly, *Common Market Law Review*, vol. 29, pp. 693–721.
- Bradley K.St.C. (1997) The European Parliament and comitology: on the road to nowhere, *European Law Journal*, vol. 3, no. 3, pp. 230–254.
- Bradley K.St.C. (1998) The GMO-Committee on Transgenic Maize: alien corn, or the transgenic procedural maze, in van Schendelen M.P.C.M. (ed.) *EU Committees as Influential Policymakers*. Aldershot, Ashgate, pp. 207–233.
- Brandsma G., and Blom-Hansen J. 2016. Controlling Delegated Powers in the post-Lisbon European Union, *Journal of European Public Policy*, vol. 23, no. 4, pp. 531–549.
- Brandsma G.J. and Blom-Hansen J. (2012) Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making. *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, no. 6, pp. 939–957.
- Christiansen T. and Dobbels M. (2013) Non-legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts. *European Law Journal*, vol. 19, no. 1, pp. 42–56.
- Craig P. (2011) Delegated acts, implementing acts and the new comitology regulation, *European Law Review*, vol. 36, pp. 671–687.
- Dehousse R. (2003) Comitology: Who Watches the Watchmen? *Journal of European Public Policy*, vol. 10, no. 5, pp. 798–813.
- Dogan R. (1997) Comitology: little procedures with big implications, *West European Politics*, vol. 20, pp. 31–60.
- Franchino F. (2000a) Control of the Commission's executive functions, *European Union Politics*, vol. 1, pp. 63–92.
- Franchino F. (2000b) The Commission's executive discretion, information and comitology, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, pp. 155–181.
- Franchino F. (2004) Delegating Powers in the European Community, *British Journal of Political Science*, vol. 34, no. 2, pp. 269–293.
- Gehring T. (1999) Bargaining, arguing and functional differentiation of decision making: the role of committees in European environmental process regulation, in Joerges C. and Vos E. (eds) *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford, Hart, pp. 195–218.
- Heritier A., Moury C., Bischoff C. and Bergström C.F. (2012) *Changing Rules of Delegation. A Contest for Power in Comitology*. Oxford: Oxford University Press.
- Joerges C. and Neyer J. (1997a). From intergovernmental bargaining to deliberative political process: The constitutionalization of comitology, *European Law Journal*, vol. 3, pp. 273–299.
- Joerges C. and Neyer J. (1997b). Transforming strategic interaction into deliberative problemsolving: European comitology in the foodstuffs sector, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, 609–625.
- McCubbins M.D. and Schwartz T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 1, pp. 165–179.
- Moiseeva D.E. (2017) 'Лоббизм в Европейском союзе: кризис легитимности [Lobbism in the European Union: Legitimacy Crisis]' Moscow, IMEMO. (in Russian).

- Peers S. and Costa M. (2012) Accountability for delegated and implementing acts after the Treaty of Lisbon, *European Law Journal*, vol. 18, pp. 427–460.
- Pollack, M.A. (2003) Control mechanism or deliberative democracy? Two images of comitology, *Comparative Political Studies*, vol. 36, pp. 125–55.
- Potemkina O.YU., Babynina L.O. (2018) Lobbizm i legitimnost v Evropejskom soyuze [Lobbism and Legitimacy in the European Union], *Sovremennaya Evropa*. No 2 (81), pp. 135–140. (in Russian).
- Schusterschitz G. and Kotz S. (2007) The Comitology Reform of 2006. Increasing the Powers of the European Parliament Without Changing the Treaties, *European Constitutional Law Review*, vol. 3, pp. 68–90.
- Spence D. (1995) The Commission and the execution of Community policy, in: Edwards G. and Spence D. (eds) *The European Commission*. London, Cartermill Publishing.
- Strezhneva M.V. (2010) Praktika nadnacional'nosti v Evrosoyuze [Practice of Supranationality in the European Union], *Mezhdunarodnye processy*. No 3 (24), pp. 57–69. (in Russian).
- Töller A.E. (1998) The “Article 19 Committee”: the regulation of the Environmental Management and Audit Scheme, in van Schendelen M.P.C.M. (ed.) *EU Committees as Influential Policymakers*. Aldershot, Ashgate, pp. 179–206.
- Van der Mei A.P. (2016) Delegation of Rulemaking Powers to the European Commission post-Lisbon, *European Constitutional Law Review*, vol. 12, pp. 538–548.
- Weber M. (1970) Bureaucracy, in: *From Max Weber: Essays in Sociology*, ed. By H. H. Gerth and C. Wright Mills. London, Routledge and Kegan Paul.
- Wessels W. (1998) Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system, *Journal of European Public Policy*, vol. 5, pp. 209–234
- Wetendorff N.R., Nedergaard P. and Blom-Hansen J. (2014) Lobbying in the EU Comitology System, *Journal of European Integration*, vol. 36, no. 5, pp. 491–507.
- Yordanova N. and Zhelyazkova A. (2020) Legislative Control over Executive Law-making: Delegation of Quasi-legislative Powers to the European Commission, *Journal of Common Market Studies*, vol. 58, no. 2, pp. 345–364.

Comitology and Delegation System in the European Union

Received 12.10.2021

Author: Kaveshnikov N., Candidate of Science (Politics), Head of Department of Integration Studies, Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs (MGIMO University). **Address:** 76 pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454; Leading Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3 Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

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

Abstract. The article addresses the system of comitology and delegation in the European Union. It explores such issues like evolution of comitology, contemporary procedures of the control over the European Commission in the process of elaboration of implementing and delegated acts, preferences of legislators regarding control procedures, factors determining the final choice among these procedures. The article shows that the system is based on the “police patrol” model. Should we consider the comitology / delegation procedures as a mechanism of control or discussion (deliberation)? This question is of the greatest theoretical interest. The purpose of this article is to show based on the existing empirical studies, the actual preferences of EU institutions when choosing the procedures of comitology/delegation and the factors influencing the final decision. The article demonstrates that both prior to and after the Lisbon Treaty, the preferences of institutions in choosing procedures differ significantly and can be largely explained by the goal of maximizing their own influence. An empirical analysis of the results of the final choice of procedures demonstrates that the main factors that push toward stricter control procedures are institutional conflict and the complexity of the issue under discussion. These preferences and factors of the choice of procedures allow to conclude that the EU institutions consider the system of comitology and delegation primarily as a mechanism of control over the Commission in the logic of the principal-agent theory.

Key words: European Union, comitology, delegation, implementing acts, delegated acts, Council, European Commission, European Parliament.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620210516>

Современная Европа, 2021, № 6