

ДВУХУРОВНЕВАЯ ИГРА ПРОЦЕССА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА ЕС

© 2020 г. А. Сорбалэ

СОРБАЛЭ Алексей Борисович, аспирант,
Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики” (Санкт-Петербург),
РФ, 194100 Санкт-Петербург, ул. Кантемировская, 3А, корп. 1 (asorbale@hse.ru).

Статья поступила в редакцию 26.01.2020.

Что такое “процесс обеспечения ответственности за нарушение права Европейского союза” и как этот феномен связан с функционированием и сохранением стабильности ЕС как системы многоуровневого управления? Какие инструменты и стратегии имеются в арсенале национального и наднационального уровней власти ЕС для защиты их базовых интересов в рамках процесса обеспечения ответственности? Какие факторы детерминируют существующую дифференциацию стран – членов ЕС по показателю приведения национального законодательства в соответствие с правом Европейского союза? В данной статье автор стремится дать ответ на эти и некоторые сопутствующие вопросы.

Ключевые слова: процесс обеспечения ответственности, Европейский союз, право Европейского союза, страны – члены ЕС, двухуровневая игра.

DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-5-52-61

Основной целью Европейского союза в процессе расширения и унификации его правового пространства, установления его авторитета и власти является принуждение стран-членов к транспонированию, имплементации и применению частей *acquis communautaire*¹. В научной литературе данное нормативное принуждение и реакция государств ЕС на правоприменительные действия Брюсселя обозначаются термином “процесс обеспечения ответственности за нарушение права Европейского союза”² (*compliance with the European Union law*) [3; 4]. Стремление ЕС принудить все страны-члены к следованию нормам *acquis* определяется тремя причинами. Первая причина заключается в том, что единое нормативное пространство напрямую связано с идеей создания функционирующей системы наднационального управления, которая в перспективе может помочь Европейскому союзу трансформироваться в полноценную “Европейскую федерацию” [5]. Вторая связана со стремлением ЕС увеличить эффективность управления на национальном и субнациональном уровнях [5]. В этой перспективе единое нормативное пространство рассматривается как обязательное условие для нивелирования эффектов различного социально-экономического развития “старых” (ЕС-15) и “новых” стран-членов и приведения национальных управленческих

практик к единому знаменателю. Наконец, третья причина – это приверженность ЕС идеологической позиции “один размер подходит для всех” (*one size fits all*), которая подразумевает не только нормативное, но и политическое, экономическое и культурное объединение стран Евросоюза [6; 7]. Из этого следует, что разная степень приверженности нормам права ЕС со стороны стран-членов становится препятствием для реализации проекта “единой Европы”.

Шаг к достижению цели уравнивания стран Евросоюза по показателю обеспечения ответственности был сделан в 1992 г. после подписания Маастрихтского договора, который заложил основу для единого рынка и обеспечил широкие регулирующие полномочия институтов ЕС. Подписание договора вызвало волну эйфории среди европейского и части американского научного сообщества. Работы, которые датируются началом 1990-х годов, предсказывают быстрый переход Европейского союза в ранг полноценных государственных образований с едиными органами политической власти, структурой управления и институтами представительства [8; 9]. Однако к середине 1990-х годов эта позитивная повестка сменилась диаметрально противоположной идеей о том, что ЕС является крайне нестабильной структурой, поскольку, в частности, его институциональная система не в состоянии (1) обеспечить полноценное выполнение директив, регламентов и постановлений Брюсселя всеми странами-членами и (2) легитимизировать себя в глазах национальных политических элит [10].

¹ Свод законов, правовых актов и судебных решений, которые составляют основу права Европейского союза.

² В данном исследовании мы используем наиболее распространенный перевод термина, использующийся в русскоязычной научной литературе по данной тематике (см. [1; 2]).

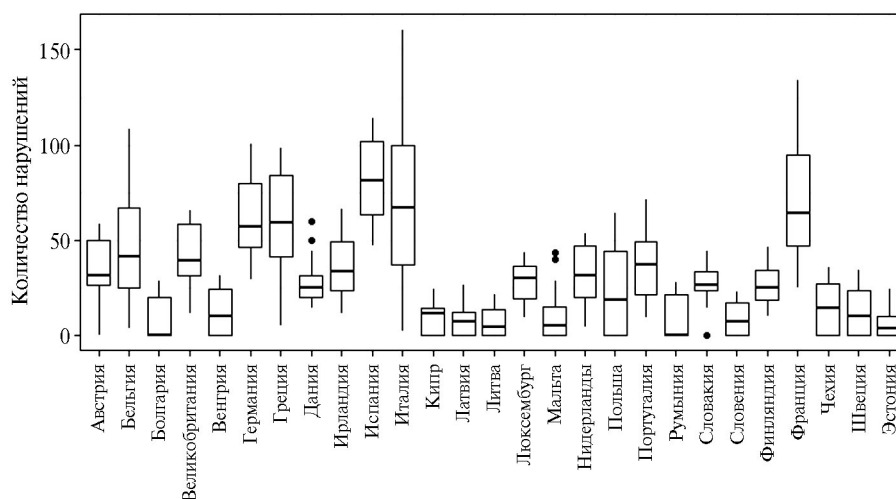


Рис. Агрегированное количество нарушений права ЕС странами-членами в период с 1993 по 2017 г. [18]

На протяжении последних 20 лет показатель следования нормам права Евросоюза является широко используемым индикатором для измерения его стабильности как многоуровневой политической системы [11; 12]. Большинство исследователей согласны с тем, что процесс обеспечения ответственности за нарушение права ЕС связан с тремя важными аспектами отношений между государствами-членами и наднациональными регулируемыми институтами: (1) доверием государств к институтам ЕС и проекту “единой Европы” в целом; (2) способностью национальных политических элит транслировать свои предпочтения, идеи и ценности на наднациональный уровень и (3) способностью институтов ЕС принуждать страны-члены к принятию общих правил игры, используя систему “кнута и пряника” [13; 14]. Таким образом, ответственность за нарушение права Евросоюза имеет существенное значение для его функционирования и, как указывают Т. Банчофф и М. Смит, “необходима для выживания [ЕС] как сложной политической системы” [4, p. 52].

С середины 1990-х годов ученые отслеживают растущую дифференциацию в пуле стран-членов по показателю следования нормам права Европейского союза. Базовый тренд последних 25 лет заключается в том, что такие государства, как Германия, Дания и Литва транспонируют, имплементируют и применяют части права ЕС с минимальными нарушениями [15; 16], в то время как Франция, Италия и Португалия нарушают *acquis* почти каждый год [3; 17]. Суммарное количество нарушений права ЕС со стороны его членов за 25-летний период представлено на рисунке, который содержит отдельный “ящик с усами” (диаграмму размаха) для каждой из 27 стран Евросоюза

(Хорватия в выборку не входит). “Ящики с усами” демонстрируют количество нарушений права ЕС за период с 1993 по 2017 г.³ В рамках каждого “ящика” находится 50% значений, жирная линия обозначает медиану. Верхняя и нижняя границы прямых линий – максимальное и минимальное значение соответственно для каждого из рассматриваемых кейсов. В некоторых случаях (Дания, Мальта и Швеция) “ящики с усами” демонстрируют “выбросы” – девиантно малые или большие значения для количества нарушений права ЕС по сравнению с большей частью выборки (95% выборки, которые находятся в интервале между границами пунктирных линий). “Выбросы” обозначаются на рисунке в виде точек, выходящих за пределы границ пунктирных линий. Сравнение характеристик “ящиков с усами” позволяет выделить государства, которые нарушают право ЕС чаще остальных. К их числу относятся Италия, Бельгия, Греция и Франция. При этом страны Балтии, Кипр и Словения, напротив, демонстрируют свою приверженность нормам права Евросоюза: в случае этих стран количество нарушений *acquis* является минимальным⁴. Представленные данные в целом соответствуют выводам исследований, описанным выше.

ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЯ И ЭТАПЫ

Процесс обеспечения ответственности часто находится в фокусе исследований, посвященных тематике международных правовых режимов

³ Для наполнения рисунка были использованы выборки с взвешенными по годам (1993–2017 гг.) значениями для количества нарушений права ЕС.

⁴ При этом следует учитывать, что наблюдения для этих стран доступны только с 2004 г., когда они вступили в состав ЕС в результате “большого расширения”.

[19; 20]. Дж. Таллберг предлагает для него следующее функционалистское определение: процесс обеспечения ответственности “относится к мерам, которые государства принимают для обеспечения эффективности международных соглашений, интегрированных в их национальные законодательства” [20, р. 48]. Это определение справедливо для любой международной организации, которая стремится установить нормативную и институциональную власть над своими членами и обладает монополией на установление правил игры для всех участников международного правового режима. Однако определение, предложенное Таллбергом, кажется редуционистским и лишь отчасти отражает особенности процесса принятия решений в Европейском союзе. Данное определение сосредоточено только на “нижнем” уровне иерархии ЕС, превращая страны-члены в агентов, роль которых сводится к принятию и оптимизации правил игры, которые устанавливаются наднациональными институтами. В свою очередь, как отмечает А. Джордан, процесс принятия политических решений в Евросоюзе сильно отличается от аналогичных процессов в других международных организациях, поскольку “государства-члены являются одновременно и акторами, определяющими политику [...], и основными исполнителями [этой политики]” [15, р. 72]. Этот дуализм компетенций лежит в основе проблем процесса обеспечения ответственности и различной реакции стран-членов на правоприменительные действия ЕС.

Как отмечает П. Николаидес, членство в Евросоюзе означает не только формальное принятие правил, определяемых Брюсселем, но и “их формирование и активное применение” [21, р. 11]. В этом отношении наиболее точное определение процесса обеспечения ответственности сформулировано Х. Джекобсоном и Э. Вейссом. По их мнению, он “демонстрирует, действительно ли страны придерживаются положений [международных] соглашений, которые были ими имплементированы, институционализированы и реализованы” [22, р. 123]. Данное определение имеет два преимущества перед определением Таллберга. Во-первых, оно не ограничивает отношения между институтами и государствами ЕС иерархией, где первые действуют в качестве нормативного принципа, а вторые играют роль агентов, которые не имеют права голоса на наднациональном уровне. Во-вторых, Джекобсон и Вейсс подчеркивают, что соблюдение страной права ЕС подразумевает не только транспонирование и имплементацию частей *acquis communautaire*, но и их практическое соблюдение. Этот аспект чрезвычайно важен в свете разговора об эволюции исследований, посвященных процессу обеспечения ответственности, за последние три десятилетия.

В 1980–1990-х годах понимание процесса обеспечения ответственности значительно отличалось от формулировки Джекобсона и Вейсса. Академические работы были сосредоточены на прогрессе государств-членов в области транспонирования частей права ЕС, в то время как процессы имплементации и практического применения *acquis* оставались вне научного интереса большинства исследователей [15; 23]. В связи с этим неудивительно, что исследователи процесса обеспечения ответственности сообщали о низком уровне нарушений права ЕС среди стран-членов и о высокой эффективности нормативного правоприменения институтов Европейского союза [19].

Повестка дня изменилась в 1992 г., когда Маастрихтский договор предоставил институтам ЕС, прежде всего Европейской комиссии (далее – Комиссия, ЕК) и Европейскому суду (далее – Суд), более широкие полномочия по контролю за имплементацией и применением *acquis* на национальном уровне и наказанию государств, которые по различным причинам игнорировали требования принципа ответственности [23; 24]. В середине 1990-х и начале 2000-х годов наблюдается всплеск интереса исследователей к основной проблеме процесса обеспечения ответственности: “дефициту имплементации” (*implementation deficit*). “Дефицит имплементации” возникает, когда государство вносит изменения в законодательство, которые никогда не приводятся в действие [25, р. 789]. Иными словами, данное явление можно наблюдать в тех случаях, когда государство – член Евросоюза формально переносит необходимые части *acquis communautaire* в свое законодательство, но не соблюдает и не применяет новые правила игры на практике. Данная проблема процесса обеспечения ответственности, которая характерна как для “старых”, так и для “новых” членов [3], побудила исследователей к поиску причин, определяющих решение некоторых стран ЕС строить нормативные фасады вместо внедрения и применения правил игры, установленных Брюсселем.

За последние 10 лет внимание исследователей процесса обеспечения ответственности переместилось с транспонирования и имплементации к применению необходимых нормативных практик на национальном и субнациональном уровнях. Многие авторы указывают на серьезный разрыв между количеством нормативных актов, имплементируемых странами-членами, и количеством частей *acquis*, которые нашли свое место в повседневной практике на национальном и субнациональном уровнях этих государств [16; 17; 25]. Как и в случае дефицита имплементации, проблема правоприменения наблюдается и среди стран ЕС-15, и среди стран-членов из Центральной и Восточной Европы.

На этом этапе важно сделать три основных вывода о процессе обеспечения ответственности за нарушение права Евросоюза. Во-первых, процесс обеспечения ответственности в ЕС не предусматривает патрон-клиентских отношений между нормативными регуляторами, представленными наднациональными институтами, и странами-членами. Механизм ответственности обеспечивает большую автономию для государств в принятии правил игры ЕС, поскольку у членов Союза двойная роль в разработке и реализации этих правил.

“ДВУХУРОВНЕВАЯ ИГРА”

Исследователи процесса обеспечения ответственности выделяют два центральных института, чья деятельность направлена на мониторинг и обеспечение соблюдения права ЕС, – Европейскую комиссию и Европейский суд. Комиссия играет роль “хранителя договоров” [16, р. 244], поскольку именно этот институт выполняет функцию контроля за нарушениями права Евросоюза. При этом выполнение функции надзора и мониторинга в ЕС невозможно без апелляции к Суду, выполняющему роль медиатора в спорах между Комиссией и странами-членами и принимающему решения о санкциях против государств, нарушающих право ЕС [26]. Насколько эффективна работа этих двух институтов в контексте предотвращения нарушений права ЕС и наказания стран, нарушающих общеевропейские правила игры? Ответ на этот вопрос может варьироваться в зависимости от конкретных инструментов, которые они используют.

Многие исследователи утверждают, что Европейская комиссия предпочитает мягкие инструменты воздействия [17; 27]. Они включают в себя пакетные встречи, использование европейских административных сетей (*European administrative networks, EANs*) и двусторонние встречи между представителями государств и Комиссии. Все три инструмента являются неформальными, выполняют консультативную функцию и поэтому не налагают никаких обязательств на страны-члены, которые нарушают принцип ответственности. Пакетные встречи включают обсуждение пакета нормативных актов, которые должны быть имплементированы и приняты одновременно [27]. Европейские административные сети предоставляют национальным политическим элитам больше информации о сущности требований наднациональных регуляторов в отношении определенных частей *acquis* [27]. Наконец, двусторонние встречи могут быть посвящены как задержке в имплементации и принятии нормативных актов, так и тому, что страна-член не выполняет свои обязательства

по транспонированию [27]. Качественные исследования Г. Фалкнер [28] и У. Седельмайера [29], а также количественный анализ Т. Бёрцель и соавторов [30] демонстрируют, что мягкие инструменты крайне неэффективны в борьбе с нарушениями права ЕС.

Другой стратегией Европейской комиссии может быть использование инструментов, которые не связаны с прямым принуждением и применением санкционирующей силы Суда, но являются более строгими, чем перечисленные выше. Существуют два таких инструмента: “поименное перечисление и посрамление” (*naming and shaming*) и “табло достижений” (*scoreboard*). Первое нацелено на выявление конкретных лиц, которые препятствуют своевременному и эффективному транспонированию, имплементации и применению частей права ЕС на национальном уровне [27]. Иными словами, этот инструмент предназначен для того, чтобы оказывать влияние на репутацию национальной политической элиты и стимулировать принятие мер по обеспечению нормативной ответственности в форме медианного варианта между “кнутом” и “пряником”. Второе также является механизмом воздействия на репутацию: каждый год Европейская комиссия публикует рейтинг стран-членов, который демонстрирует успехи и неудачи в процессе обеспечения ответственности в рамках конкретных областей политики [27]. Как отмечает Дж. Таллберг, репутационные инструменты оказывают большее влияние на поведение государств-членов в отношении нормативной ответственности, чем мягкие инструменты, однако нельзя сравнивать результативность от их применения с эффектом от применения непосредственно принудительных механизмов [24].

Принудительная стратегия предполагает скоординированные действия Комиссии и Суда. В научной литературе она неизменно обозначается как наиболее эффективная из всех стратегий, которые могут использоваться регулируемыми органами ЕС [15; 17; 25]. Основным инструментом Европейской комиссии в использовании этой стратегии является процедура рассмотрения нарушений норм права ЕС⁵ (*infringement*). Данная процедура делится на несколько этапов. На первом этапе Комиссия направляет официальное уведомление руководству страны, которое демонстрирует признаки нарушения *acquis communautaire*. Если государство продолжает нарушать право ЕС после ознакомления с уведомлением, Комиссия издает мотивированное мнение (*reasoned opinion*), цель которого состоит в том, чтобы получить комментарии от представителей государства по

⁵ В данном исследовании мы используем наиболее распространенный в русскоязычной научной литературе по тематике перевод термина [1].

официальному уведомлению. В то же время национальное правительство должно предоставить доказательства того, что страна предпринимает шаги для возвращения к практикам ответственности. Если государство не предоставляет каких-либо комментариев по мотивированному мнению Комиссии в течение двух месяцев или если предоставленный комментарий расценивается как неудовлетворительный, ЕК передает дело о нарушении в Европейский суд. На последнем этапе Суд принимает решение о том, насколько обоснованы требования Комиссии в отношении государства-члена, и назначает санкции данному государству в виде штрафа. Если оно не выполняет решение Суда, процесс начинается заново и размер финансового наказания увеличивается [26; 31].

Г. Фалкнер и соавторы [28, р. 278], а также Дж. Таллберг [24, р. 619] отмечают, что ЕК выигрывает более 90% дел, которые направляются в Европейский суд. Исходя из этого, многие авторы приходят к выводу, что процедура рассмотрения нарушений норм права ЕС является наиболее эффективным инструментом, доступным институтам Союза для противодействия нарушениям его права [16; 31; 32]. Исследование Б. Стеуненберга и Д. Тошкова [17], где в качестве пула выступают 27 стран – членов Евросоюза, показывает, что после того, как в 1992 г. Комиссия получила возможность использовать процедуру рассмотрения нарушения норм права ЕС, их абсолютное количество уменьшилось.

Тем не менее выводы об эффективности процедуры рассмотрения нарушений кажутся не настолько надежными, если мы обратимся к трехэтапному подходу к операционализации процесса обеспечения ответственности, который был описан выше. Одной из ключевых проблем процесса обеспечения ответственности в Европейском союзе является дефицит имплементации, то есть несоответствие между транспонированными нормами и их применением и соблюдением на национальном и субнациональном уровнях управления. Сравнительные исследования, проведенные Ф. Шиммельпфеннигом [32] и Р. Томсоном [33], демонстрируют, что процедура рассмотрения нарушений норм права ЕС является гораздо менее эффективным инструментом, когда речь идет об имплементации и применении норм.

Описанная теоретическая перспектива позволяет сформировать четкое представление об основных институтах наднационального уровня принятия решений в Евросоюзе и инструментах, которые используются для противодействия нарушениям права ЕС. Не менее важным является вопрос о том, какими стратегиями руководствуются

государства-члены в рамках процесса обеспечения ответственности.

Большинство исследований, посвященных вопросу реакции членов ЕС на правоприменительные действия институтов последнего, выделяют три стратегии реагирования на повестку обеспечения ответственности: (1) безусловное обеспечение ответственности, (2) переговоры о лучших условиях обеспечения ответственности и (3) игнорирование требований нормативного регулятора в течение максимально долгого периода времени [31; 32]. Эти стратегии наиболее полно раскрыты в работе Г. Фалкнер и соавторов [28]. Исследователи выделяют три “мира ответственности”: “мир соблюдения закона” (*world of law observance*), “мир внутренней политики” (*world of domestic politics*) и “мир нарушения транспонирования” (*world of transposition neglect*). В мире “соблюдения закона” можно найти государства, для которых “повестка обеспечения ответственности перевешивает внутренние проблемы” [28, р. 405]. Они редко отходят от модели ответственности и быстро исправляют нарушения права ЕС. Мир “внутренней политики” включает в себя страны, для которых внутренняя политика имеет чрезвычайно важное значение, а “соблюдение права ЕС, в лучшем случае, – одна из многих целей” [28, р. 405]. Такие страны часто сталкиваются с проблемами обеспечения ответственности и рискуют потерпеть неудачу в транспонировании, имплементации и применении необходимых частей *acquis*, если это прямо противоречит национальным интересам. Наконец страны из мира “нарушения транспонирования” демонстрируют абсолютное отсутствие интереса к вопросу обеспечения ответственности. Они начинают действовать только после того, как ЕК и Суд приступают к процедуре рассмотрения нарушений норм права ЕС, и зачастую только имитируют имплементацию и применение соответствующих норм [28, р. 405].

Альтернативный взгляд на пул стратегий стран-членов, участвующих в “двухуровневой игре” с институтами Европейского союза, предлагает Т. Бёрцель. Он делит страны ЕС на три группы: “задающие тон” (*pace-setters*) – активно продвигающие свою интерпретацию норм на уровне национальных институтов; “волокуши” (*foot-draggers*) – блокирующие или откладывающие принятие дорогостоящих для них норм; “выжидающие” (*fence-sitters*) – не предпринимаящие никаких действий для защиты своей позиции на наднациональном уровне и согласные со своим статус-кво [31]. Теория Бёрцель относится к большому блоку литературы, который фокусируется на способности стран-членов продвигать свои интересы на наднациональном уровне посредством

“торгов” (*bargaining*) и коалиционного поведения [32; 34].

МОТИВЫ УЧАСТНИКОВ “ДВУХУРОВНЕВОЙ ИГРЫ”

Для того чтобы понять логику действий институтов Европейского союза, прежде всего ЕК в рамках процесса обеспечения ответственности, необходимо обратиться к теории рационального выбора. Она предполагает, что участники игры стремятся сократить издержки и увеличить потенциальные выгоды от реализации конкретной альтернативы или решения. По словам Т. Кёнига и Л. Мэдера, при запуске процедуры рассмотрения нарушений норм права ЕС Комиссия руководствуется именно рационалистической логикой [16]. Развивая мысль Кёнига и Мэдера, М. Блаубергер и М. Вейсс отмечают, что Европейская комиссия начинает процедуру рассмотрения нарушений против государства только в случае уверенности в том, что последнее фактически нарушает закон и что ее претензии Суд поддержит [27, р. 1130]. В своем теоригровом исследовании авторы определяют основные риски для Комиссии как “потерю легитимности институтов ЕС”, а выигрыши – как “увеличение нормативной мощи ЕС” [27, р. 1130]. Иными словами, процедура рассмотрения нарушений способна не только формально вернуть государство в рамки закона, но также привести к репутационным издержкам для Евросоюза в том случае, если нарушение не доказано или если государство избегает наказания за свои противоправные действия. И все же, как отмечалось выше, Еврокомиссия выигрывает большинство дел, связанных с нарушениями права ЕС. Причина ее успехов на этом поприще заключается в том, что Суд как второй “хранитель договоров” также заинтересован в соблюдении права Европейского союза [30, р. 17]. Таким образом, риск возрастания издержек для Комиссии в ходе процедуры рассмотрения нарушений норм права ЕС остается минимальным.

Еврокомиссия подвергается куда большему риску, если она инициирует нестандартную процедуру рассмотрения нарушений. В качестве важного кейса такой процедуры выступает инициирование ст. 7 Договора о Европейском союзе (*Treaty on European Union, TEU*) против Венгрии и Польши, которое не привело к исправлению нарушений со стороны этих государств, поскольку в Совете министров не было достигнуто консенсуса для принятия этого решения. Г. Фалкнер отмечает, что в случаях “нестандартной процедуры принуждения”, то есть принуждения, не связанного с базовой процедурой, Комиссия руководствуется не только принципом рациональности, но и своей

способностью влиять на другие ключевые институты Евросоюза [26, р. 45]. ЕК “боится процедуры единогласного голосования” [26, р. 46] в Совете министров, поэтому прибегает к нестандартным механизмам принуждения только в самых крайних случаях.

Ранее мы описали три возможные стратегии, которые могут быть использованы странами ЕС в процессе обеспечения ответственности: (1) безусловное обеспечение ответственности, (2) переговоры о лучших условиях обеспечения ответственности и (3) игнорирование требований нормативного регулятора в течение максимально долгого периода времени. Выбор определенной стратегии основан на конкретных базовых характеристиках и мотивах государств, которые подробно описаны Ф. Шиммельпфеннигом [32] и У. Седельмайером [29]. Исследователи выделяют пять факторов, которые лежат в основе выбора одной из вышеперечисленных стратегий: (1) уровень экономического развития, (2) влияние и роль в рамках институтов ЕС, (3) сила административного аппарата, (4) коалиционное поведение и (5) правовое рассогласование.

Государства – члены Евросоюза вынуждены балансировать между издержками от финансовых санкций за нарушение права ЕС и выигрышами от невыполнения требований наднациональных регуляторов, связанных с адаптацией к новым общеевропейским правилам игры. Как отмечает П. Хаас, для таких держав, как Франция и Италия, выплата штрафов обходится дешевле, чем имплементация и применение определенных частей *acquis*, в связи с чем они предпочитают игнорировать требования институтов ЕС и не выполнять их инструкции [9]. В свою очередь, для небольших стран – Бельгии или Чехии – принятие новых правил игры и избежание санкций является более выгодной стратегией.

Гипотеза о влиянии и силе позиции в рамках институтов ЕС коррелирует с теорией Т. Бёрцель о “задающих тон”, “волокушах” и “выжидающих”. Т. Бёрцель и соавторы [3] утверждают, что крупные государства ЕС-15, которые обладают наибольшим влиянием в Совете министров, пытаются максимально использовать свой потенциал при формировании нормативной повестки и стремятся либо продать принятие решений, которые отвечают их национальным интересам, либо блокируют и задерживают принятие решений, имплементация и реализация которых может привести к большим издержкам. Территориально маленькие страны и некоторые страны-члены из Центральной и Восточной Европы из-за небольшого числа представителей в Европейской комиссии и относительно слабой позиции в Совете министров обычно не

принимают мер для корректировки формируемой повестки. Они предпочитают обращаться за помощью к институтам ЕС в случае возникновения проблем с транспонированием, имплементацией или применением частей *acquis*.

Большое количество исследований сосредоточено на изучении национальной бюрократии как одного из главных факторов успеха или провала процесса обеспечения ответственности. Т. Хофманн [25], Г. Фалкнер и соавторы [28] указывают на то, что административная сила государств Евросоюза лежит в основе их способности соблюдать сроки, установленные наднациональными институтами, и транспонировать, имплементировать и принимать части *acquis* без серьезных нарушений.

Вместе с тем коалиционное поведение напрямую связано со стратегией “торгов”, которая является краеугольным камнем отношений в рамках “двухурвневой игры”. Ф. Шиммельпфенниг [32] подчеркивает, что государства, обладающие достаточной ресурсной базой для создания коалиций, имеют больше шансов отстаивать свои собственные и коллективные интересы. Дж. Петерсон указывает на “самые могущественные страны” в ЕС – Германию, Францию и Великобританию, обладающие наиболее развитыми экономическими системами. Автор отмечает, что они во многих случаях выступают в качестве антагонистов и вовлекают менее крупные и влиятельные страны в свою “коалиционную орбиту” [23, p. 67].

Наконец, большой блок литературы подчеркивает важность правового несоответствия, то есть разрыва между правом ЕС и существующим национальным нормативным порядком [17]. Работы Р. Томпсона [33], Б. Стеуненберга и Д. Тошкова [17] и П. Хааса [9] возвращают нас к идее о том, что страны, столкнувшиеся с необходимостью принятия правил игры Евросоюза, в большинстве случаев стремятся действовать рационально. Гипотеза правового несоответствия подразумевает, что государства, где законодательство имеет минимальное расхождение с практиками, сформулированными нормативным регулятором, не испытывают проблем с транспонированием, имплементацией и применением, поскольку они не несут значительных издержек в результате принятия новых правил игры. В свою очередь, если нормы ЕС вступают в прямой конфликт с национальным законодательством, существует высокая вероятность того, что соответствующие нормы *acquis* будут транспонированы, имплементированы и применены с нарушениями. Для иллюстрации влияния правового несоответствия на процесс обеспечения ответственности Дж. Селин [35] приводит пример имплементации директивы, регулирующей игорную

политику в Финляндии и Швеции. В Финляндии действующее законодательство не противоречило директиве, поэтому страна своевременно транспонировала данную часть *acquis communautaire* и не допустила нарушений в ее имплементации и применении. В то же время Швеция была вынуждена адаптировать директиву к существующему национальному законодательству, что вызвало серьезную задержку в транспонировании и, как следствие, запустило процедуру рассмотрения нарушений норм права ЕС.

* * *

Если попытаться суммировать теоретические положения, описанные нами в этой статье, можно прийти к выводу, что в рамках процесса обеспечения ответственности страны – члены Евросоюза участвуют в двухурвневой игре, которая представляет собой попеременное использование “пряника и кнута” со стороны институтов ЕС – в первую очередь Еврокомиссии. В результате на определенных этапах игры страны Союза производят переоценку выигрышей и издержек от принятия нормативных требований Брюсселя либо под влиянием потенциального “пряника”, либо под угрозой большего “кнута”. Таким образом, по словам Ф. Шиммельпфеннига, у Евросоюза есть возможность изменять “баланс ответственности” и диктовать своим членам новые условия нормативного статус-кво [32, p. 832].

Свойства “двухурвневой игры” приводят к созданию дихотомии в выбираемых государствами-членами стратегиях ответственности. Исследователи, которые стремятся выявить причины дифференциации стран ЕС по уровню обеспечения ответственности, утверждают, что некоторые из них нарушают право ЕС намеренно, в то время как трудности процесса обеспечения ответственности для других детерминированы объективными причинами социально-экономического характера. Иными словами, речь идет о добровольном (*voluntary*) и недобровольном (*non-voluntary*) нарушении принципа ответственности [32].

В рамках данного исследования мы описали теоретическую перспективу, согласно которой государства склонны выбирать стратегию добровольного нарушения принципа ответственности, то есть игнорировать требования наднациональных регуляторов, в том случае, если они могут избежать потенциальных санкций за свое нарушение или если издержки от наложенных санкций воспринимаются ими как незначительные. Добровольно следующие *acquis communautaire* государства – небольшие и с эффективной бюрократией [11, 13]. Иными словами, высокий уровень нормативной ответственности в этой группе обеспечивается либо хорошо развитым административным аппаратом,

который позволяет странам снижать издержки от принятия новых правил игры и избегать проблемы правового несоответствия, либо их малым влиянием в институтах ЕС, которое не позволяет занимать позицию “задающих тон” или “волокуш” [31]. При этом страны, добровольно следующие нормам права Европейского союза, не готовы брать на себя финансовые издержки, связанные со стратегией отказа от принципа ответственности, и поэтому выбирают путь обеспечения ответственности как наиболее выгодную альтернативу.

В основе недобровольного нарушения принципа ответственности лежат слабость бюрократической системы и высокий уровень правового несоответствия. Б. Стеуненберг и Д. Тошков [17]

подтверждают этот тезис в своем сравнительном исследовании обеспечения ответственности в странах ЕС-15 и странах-членах из Центральной и Восточной Европы. Кумулятивный эффект двух детерминант недобровольного нарушения принципа ответственности оказывает влияние не только на “новых” членов, вступивших в Евро-союз в результате расширений 2004–2013 гг., но и на государства ЕС-15, прежде всего Францию и Италию.

В статье использованы результаты проекта “Стратегии и механизмы поддержания стабильности в многоуровневых политических системах”, выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2019 г.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Чувальская И.П. Механизм ответственности государств-членов по праву Европейского Союза. *Вестник Московского университета МВД России*, 2014, № 6, сс. 252-254. [Chuvail'skaya I.P. Mekhanizm otvetstvennosti gosudarstv-chlenov po pravu Evropeiskogo Soyuza [Mechanism of responsibility of member States under the law of the European Union]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2014, no. 6, pp. 252-254.]
2. Кембаев Ж.М. Юридическая ответственность государств – членов Европейского Союза за нарушение норм Европейского права. *Современное право*, 2010, № 8, сс. 123-126. [Kembaev Zh.M. Yuridicheskaya otvetstvennost' gosudarstv – chlenov Evropeiskogo Soyuza za narushenie norm Evropeiskogo prava [Legal liability of member States of the European Union for violation of European law]. *Sovremennoe pravo*, 2010, no. 8, pp. 123-126.]
3. Börzel T.A., Hofmann T., Panke D., Sprung C. Obstinate and inefficient: Why member states do not comply with European law. *Comparative Political Studies*, 2010, vol. 43, no. 11, pp. 1363-1390. DOI: 10.1177/0010414010376910
4. Banchoff T., Smith M. *Legitimacy and the European Union: the contested polity*. London, Routledge, 2005. 245 p.
5. Jørgensen K. E. *Reflective approaches to European governance*. Heidelberg, Springer, 2016. 262 p. DOI: 10.1093/ijpor/edy003
6. 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*, 2004, vol. 4, pp. 509-523.
7. de Vreese C.H., Azrout R., Boomgaarden H.G. One size fits all? Testing the dimensional structure of EU attitudes in 21 countries. *International Journal of Public Opinion Research*, 2019, vol. 31, no. 2, pp. 195-219.
8. Dahl R.A. A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political science quarterly*, 1994, vol. 109, no. 1, pp. 23-34. DOI: 10.2307/2151659
9. Haas P.M. Compliance with EU directives: insights from international relations and comparative politics. *Journal of European Public Policy*, 1998, vol. 5, no. 1, pp. 17-37. DOI: 10.1080/13501768880000021
10. Hartlapp M. On enforcement, management and persuasion: Different logics of implementation policy in the EU and the ILO. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2003, vol. 45, no. 3, pp. 653-674. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2007.00721.x
11. Börzel T.A., Sedelmeier U. Larger and more law abiding? The impact of enlargement on compliance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 2017, vol. 24, no. 2, pp. 197-215. DOI: 10.1080/13501763.2016.1265575
12. Tallberg J. The anatomy of autonomy: an institutional account of variation in supranational influence. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2000, vol. 38, no. 5, pp. 843-864. DOI: 10.1111/1468-5965.00267
13. Börzel T.A. How the European Union Interacts with Its Member States. *Institute for Advanced Studies*, 2003, pp. 1-23.
14. Tallberg J., Jönsson C. *Compliance bargaining in the European Union. (ECSA International Conference 2001)*. Madison, Wisconsin, 2001. 21 p.
15. Jordan A. The implementation of EU environmental policy; a policy problem without a political solution? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1999, vol. 17, no. 1, pp. 69-90.
16. 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, vol. 58, no. 1, pp. 246-263. DOI: 10.1111/ajps.12038
17. Steunenbergh B., Toshkov D. Comparing transposition in the 27 member states of the EU: the impact of discretion and legal fit. *Journal of European Public Policy*, 2009, vol. 16, no. 7, pp. 951-970. DOI: 10.1080/13501760903226625
18. European Commission. *Infringements*. Available at: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en (accessed 19.11.2019).
19. Sabatier P., Mazmanian D. The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 1980, vol. 8, no. 4, pp. 538-560.

20. Tallberg J. *European governance and supranational institutions: making states comply*. London, Routledge, 2002. 192 p.
21. Nicolaidis P. Preparing for EU Membership: The Paradox of doing what the EU does not require you to do. *Eipascope*, 2003, vol. 2003, no. 2, pp. 1-12.
22. Jacobson H.K., Weiss E.B. *Compliance with international environmental accords*. London, Routledge, 2006. 192 p.
23. Peterson J. Decision making in the European Union: Towards a framework for analysis. *Journal of European public policy*, 1995, vol. 2, no. 1, pp. 69-93. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501769508406975>
24. Tallberg J. Paths to compliance: Enforcement, management, and the European Union. *International Organization*, 2002, vol. 56, no. 3, pp. 609-643. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081802760199908>
25. Hofmann T. How long to compliance? Escalating infringement proceedings and the diminishing power of special interests. *Journal of European Integration*, 2018, vol. 40, no. 6, pp. 785-801. DOI: [10.1080/07036337.2018.1500564](https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1500564)
26. Falkner G. Fines against member states: An effective new tool in EU infringement proceedings? *Comparative European Politics*, 2016, vol. 14, no. 1, pp. 36-52. DOI: [10.1057/cep.2015.8](https://doi.org/10.1057/cep.2015.8)
27. Blauburger M., Weiss M. 'If you can't beat me, join me!' How the Commission pushed and pulled member states into legislating defence procurement. *Journal of European Public Policy*, 2013, vol. 20, no. 8, pp. 1120-1138. DOI: [10.1080/13501763.2013.781783](https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781783)
28. 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, vol. 46, no. 3, pp. 395-416. DOI: [10.1111/j.1475-6765.2007.00703.x](https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00703.x)
29. Sedelmeier U. After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe. *Journal of European Public Policy*, 2008, vol. 15, no. 6, pp. 806-825. DOI: [10.1080/13501760802196549](https://doi.org/10.1080/13501760802196549)
30. Börzel T.A., Hofmann T., Panke D. *Who's afraid of the ECJ? Member states, court referrals, and (non-) compliance*. ECPR Joint Sessions, Granada 2005, pp. 14-19. Available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/5d9d25a9-7533-4832-8b6c-f2108a0f88c1.pdf> (accessed 19.11.2019).
31. Börzel T.A. Member state responses to Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, no. 2, pp. 193-214.
32. Schimmelfennig F. Strategic calculation and international socialization: Membership incentives, party constellations, and sustained compliance in Central and Eastern Europe. *International Organization*, 2005, vol. 59, no. 4, pp. 827-860. DOI: [10.1017/S0020818305050290](https://doi.org/10.1017/S0020818305050290)
33. Thomson R. Time to comply: national responses to six EU labour market directives revisited. *West European Politics*, 2007, vol. 30, no. 5, pp. 987-1008. DOI: [10.1080/01402380701617407](https://doi.org/10.1080/01402380701617407)
34. Schimmelfennig F., Engert S., Knobel H. Costs, commitment and compliance: The impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2003, vol. 41, no. 3, pp. 495-518. DOI: [10.1111/1468-5965.00432](https://doi.org/10.1111/1468-5965.00432)
35. Selin J. National gambling policies and the containment of the EU's politico-legal influence. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 2009, vol. 36, no. 2, pp. 77-90. DOI: [10.1177/1455072519835703](https://doi.org/10.1177/1455072519835703)

TWO-LEVEL GAME OF THE PROCESS OF COMPLIANCE WITH THE EUROPEAN UNION LAW

(*World Economy and International Relations*, 2020, vol. 64, no. 5, pp. 52-61)

Received 26.01.2020.

Aleksei B. SORBALE (asorbale@hse.ru),

National Research University Higher School of Economics (St. Petersburg), 3A, build. 1, Kantemirovskaya Str., St. Petersburg, 194100, Russian Federation.

Acknowledgements. The article uses the results of the Project "Strategies and Mechanisms of Maintaining the Stability in Multi-Level Political Systems", conducted as part of the HSE University Fundamental Research Program in 2019.

This article seeks to reveal the role of compliance in the functioning of the European Union as a system of multi-level governance and to observe the factors determining the differentiation of EU member states by the level of compliance with the European Union law. In order to determine this level, it is necessary to concentrate on three main stages of compliance: (1) transposition of the norm, (2) implementation of the norm and (3) application of the norm. The author concludes that, within the framework of the compliance process, member states and institutions of the EU, primarily the European Commission, participate in a "two-level game", in which they evaluate the gains and costs of choosing one or another strategy associated with the three stages of compliance. The European Union countries choose between: (1) unconditional compliance, (2) negotiation of better compliance conditions, and (3) ignoring the normative requirements for the longest possible period of time. In turn, supranational regulators, in their attempts to combat violations of the EU law, choose between the "soft" instruments of enforcement to compliance and the "hard" instruments of infringement. The choice of compliance strategies at the lower (national) level of power is determined by the following factors: (1) the level of economic development of the state, (2) the influence and role of the state within the framework of EU institutions, (3) the strength of the administrative apparatus

of the state, (4) the coalition potential of the state and (5) legal fit. Thus, some states violate the European Union law intentionally (voluntary non-compliance), while the difficulties of the compliance process for other countries are determined by objective reasons of a socio-economic nature (involuntary non-compliance). In turn, the supranational level of the “two-level game” when choosing a compliance strategy is guided by both administrative and reputational motives.

Keywords: compliance, European Union, European Union law, EU member states, two-level game.

About author:

Aleksei B. SORBALE, Postgraduate Student, Lecturer, Department of Applied Political Science.

DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-5-52-61