

## ТРАНСПОНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОСОЮЗА В НОВЫХ ГОСУДАРСТВАХ – ЧЛЕНАХ ЕС

*Димитер Тошков*

В статье анализируется процесс транспонирования (transposition) законодательства в области социальной политики в государствах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), вступивших в Евросоюз. Чтобы объяснить разную скорость принятия законов Евросоюза разными странами, сформулирован ряд гипотез о влиянии политических предпочтений правительства и эффективности управления (administrative capacity) на ход транспонирования законодательства Евросоюза в сфере социальной политики. Гипотезы проверяются на новом массиве данных о реализации директив<sup>1</sup> ЕС по социальной политике новыми государствами-членами (НГЧ). Результаты количественного анализа эмпирических данных доказывают, что поддержка правительством стран ЦВЕ европейской интеграции и эффективность управления имеют существенное позитивное влияние на количество транспонированных директив за исследованный период времени, тогда как преференции правительства по шкалам «левые – правые» и «либертарианство – традиционализм» не влияют на фактическую реализацию союзного законодательства в области социальной политики.

*Ключевые слова:* Центральная и Восточная Европа, расширение ЕС, социальная политика ЕС, реализация, транспонирование

---

Ранняя версия статьи была представлена на конференции «Трансформация европейской социальной политики», проходившей в Анкаре 13–15 апреля 2006 года. Автор благодарит Каспара Ван ден Верга, Франка Хега, Майкла Кединга, Бернарда Штойненберга и двух анонимных рецензентов за полезные комментарии и предложения. Впервые опубликовано: Toshkov D. Transposition of EU social policy in the new member states // Journal of European Social Policy. 2007. № 17. P. 335–348. Перевод и публикация на русском языке осуществлены с любезного разрешения автора и издателя.

<sup>1</sup> Директива (англ. directive) – тип законодательного акта ЕС, который в отличие от юридических инструментов прямого действия вводится через национальное законодательство. – *Примеч. пер.*

Чтобы понимать социальную политику в Европе, нужно учитывать динамическое взаимодействие между различными уровнями правления. На результаты политики ЕС принципиальное влияние оказывают транспонирование<sup>1</sup> (transposition) европейского законодательства и усилия со стороны национальных правительств. Соответственно, важность транспонирования и реализации (implementation) законодательства получает все более широкое признание, и внимание к этим процессам растет [Borzel, 2001; Dimitrakopoulos, 2001a; Duina, 1997; Haas, 1998; Steunenberg, 2006]. Имеющиеся эмпирические данные обнаруживают закономерности в том, с какой скоростью и с каким качеством в разных государствах – членах ЕС национальные законодательства приводятся в соответствие с законами Евросоюза [Berglund et al., 2006; Falkner et al., 2005; Haverland, Romeijn, 2007; Kaeding, 2007]. Кроме того, оказалось, что в ряде государств, входящих в ЕС, своевременное и надлежащее транспонирование наталкивается на постоянные проблемы [Borzel, 2001; Bursens, 2002; Mastenbroek, 2003]. Эти факты еще ждут своего объяснения [Mastenbroek, 2005].

Последнее расширение Евросоюза позволило по-новому взглянуть на процесс принятия европейского законодательства на национальном уровне. Изучение того, как в странах-кандидатах внедрялся *acquis communautaire* – общий свод законодательных актов ЕС – во время переговоров о вступлении и в первые годы членства в Евросоюзе, может способствовать более глубокому пониманию осуществления политики в многоуровневых системах государственного управления. Странам-претендентам приходится транспонировать действующее европейское законодательство до момента их принятия в Союз, что никоим образом не является простой задачей, поскольку по самым грубым прикидкам текст подлежащих принятию правил занимает около 90 000 страниц. Поистине удивительно, что странам бывшего социалистического лагеря ЦВЕ, вступившим в ЕС в 2004 году, удалось успешно внедрить большую часть европейского законодательства всего за несколько лет [European Commission, 2005]. Имеющиеся данные о деятельности государств ЦВЕ, в целом, и в сфере социальной политики, в частности, показывают, что почти все НГЧ превзошли большинство старых членов ЕС [European Commission, 2005]. Цель статьи – на материале социальной политики ответить на вопрос: каково влияние предпочтений политических партий и эффективности управления на успешное транспонирование директив ЕС в странах ЦВЕ. Настоящее исследование посвящено правовым аспектам транспонирования (имплементации законодательства). Изучение практики реализа-

---

<sup>1</sup> Транспонирование (юрид.) – перенос правовых норм из нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, в нормативный правовой акт, имеющий меньшую юридическую силу.

ции законодательства, вероятно, даст новую информацию, поскольку практическая реализация и принудительное правоприменение (*enforcement*) в целом намного жестче, чем простое принятие писанных правил. Однако исследование процесса транспонирования имеет и собственную значимость, а не только для понимания последствий имплементации, к которому оно может привести.

Занятость и социальная политика особенно подходят для изучения того, как реализуется европейское законодательство в НГЧ, поскольку именно в этих сферах за последние два десятилетия было принято большое число директив по чрезвычайно широкому спектру вопросов – от расовой дискриминации до защиты рабочих от рисков химических производств. Еще важнее то, что социальная политика в ЕС включает и вопросы высокой общественно-политической значимости, такие как гендерное равноправие, и «приземленные», технические вопросы, такие как условия труда. Кроме того, именно в сфере социальной политики левые и правые, либеральные и консервативные партии имеют явно расходящиеся предпочтения. И, наконец, недавние исследования соответствия (*compliance*) законодательства ЕС в области социальной политики, проведенные в государствах «старой» Европы, дают ориентир и контекст для аналогичных исследований в НГЧ [Duina, 1997; Falkner et al., 2005; Haverland, Romeijn, 2007; Leiber, 2005; Linos, 2004].

В статье приведены данные эмпирической проверки ряда гипотез о влиянии политико-административных факторов на результаты транспонирования и реализации законодательства ЕС в странах ЦВЕ. На основании нового массива данных делается вывод о том, что решительная поддержка европейской интеграции правящими партиями на национальном уровне и эффективность административного управления имеют сильное позитивное влияние на реализацию социальной политики ЕС, тогда как влияния партийной идеологии не обнаружено. В статье обсуждаются некоторые теоретические подходы к исследованию соответствия законодательства в странах ЕС, сформулирован ряд гипотез и дан краткий очерк эволюции применения директив как инструмента в сфере социальной политики. Особое внимание уделяется переговорам о вступлении между ЕС и государствами ЦВЕ; собранные данные, относящиеся к начальному и завершающему этапам этих переговоров, а также к переходным периодам, были подвергнуты корреляционному анализу для обнаружения влияния партийной идеологии. Далее проведена всесторонняя строгая проверка теоретических гипотез с использованием методов временных срезов на сформированном массиве данных о транспонировании в семи новых членах ЕС 61 директивы в области социальной политики. В заключении обсуждается значение результатов анализа для актуальных дискуссий о проблемах развития европейской социальной политики и соответствия законодательства Евросоюза.

## Эффект Европы в теории: предпочтения и эффективность управления

В изучении соответствия проводимой социальной политики законодательству ЕС мы используем всевозможные теоретические положения, встречающиеся в литературе по реализации, соблюдению международных режимов и европеизации. Все эти теории сходятся в признании того, что политические предпочтения и эффективность правительственных институтов влияют на скорость и качество перемен.

Объяснения, почему национальные государства соблюдают международные обязательства в отсутствие системы принуждения, дают начало двум теоретическим направлениям, обозначаемым общепринятыми терминами – «менеджмент» и «принуждение» [Raustiala, Slaughter, 2002; Tallberg, 2002]. В соответствии с теорией «принуждения» несоблюдение обязательств происходит от «структурного поощрения, в котором выгода от уклонения превышает издержки контроля» [Tallberg, 2002. P. 611]. Стратегия принуждения через мониторинг и санкции, как считают ее сторонники, необходима для решения проблем неполного соблюдения законов. И, наоборот, по мнению сторонников теории менеджмента, соблюдение правовых норм является нормальным поведенческим рефлексом административной системы, поскольку «эффективность требует существенной преемственности в политике» [Chayes, Chayes, 1993. P. 178]. Несоблюдение обязательств, если оно происходит, есть результат неверного понимания норм либо недостатка ресурсов для их применения.

Неясно, до какой степени подходы принуждения и управления представляют дополняющие или противостоящие друг другу теоретические объяснения соблюдения законодательства. Хотя сторонники обоих подходов часто используют одни и те же переменные, они придают разное значение предпочтениям акторов и потенциала изменений. С точки зрения теории менеджмента, именно способность управлять переменами, зависящая от эффективности системы, расширяет или сужает возможности соблюдать взятые обязательства. Предпочтения, согласно этой теории, играют незначительную роль, поскольку страны обычно не подписывают соглашения, которые абсолютно противоречат их предпочтениям. Однако последнее утверждение не следует переоценивать, поскольку теория менеджмента не способна объяснить стратегическое неисполнение подписавшими сторонами своих обязательств, тогда как в теории принуждения именно предпочтения акторов внутри страны и их оценка издержек и выгод полноты соблюдения обязательств играют здесь главную роль. При этом эффективность административного управления и правительственных институтов в теории принуждения могут учитываться как внешние ограничения, или эндогенные факторы.

В рационалистических и нормативных подходах к реализации политики ЕС в разных государствах-членах ссылки на предпочтения и эффектив-

ность правительственных институтов также играют важную роль. В объяснениях в русле теории рационального выбора ведущая роль отводится предпочтениям значимых акторов и институтам, структурирующим взаимодействия между ними [Dimitrova, Steunenberg, 2000; Steunenberg, 2006]. Представители же социологического институционализма подчеркивают влияние норм и культуры на успешность и скорость внедрения продвигаемых ЕС перемен [Dimitrova, Rhinard, 2005; Falkner et al., 2005]. Однако влияние норм во многих случаях не поддается операционализации, поэтому данное направление мы развивать не будем. Если новые правила соответствуют сложившейся нормативной структуре внутри страны, то именно способность проводить реформы будет обуславливать реальные изменения в политике.

На более высоком уровне обобщения спор о решающем влиянии предпочтений и способности проводить изменения превращается в спор о том, является ли внедрение норм и политики ЕС процессом политическим или административным [Dimitrakopoulos, 2001b; Haas, 1998; Tallberg, Jonsson, 2005]. Политическое истолкование реализации и соблюдения норм непременно подчеркивает роль предпочтений и аттитюдов. Взгляд на реализацию законодательных изменений как на исключительно политический процесс требует учитывать мотивы и предпочтения акторов. В политике соблюдения обязательств после принятия решений ключевую роль играют политические предпочтения. Но если в реализации видеть преимущественно административное действие, тогда в объяснении остается мало места для предпочтений, и на первый план выходит эффективность административной системы и ее способность осуществлять изменения политики.

Хотя важность и объяснительный потенциал предпочтений и эффективности системы управления обсуждаются специалистами в самых разных областях, различия между ними не стоит переоценивать. Известны попытки объединять оба эти понятия в единую теоретическую схему [Tallberg, 2002], да и в практике эмпирических исследований часто изучают воздействие и предпочтений, и эффективности институтов. Поэтому в статье мы не ставим цель проверить модели, построенные на какой-то одной из этих теорий или противопоставить сами теории. Напротив, понимание разницы между подходами к исследованию одного предмета позволяет нам уточнить гипотезы о влиянии и предпочтений, и институтов, а затем определить их полезность для объяснения хода транспонирования законодательства ЕС в области социальной политики в НГЧ из ЦВЕ.

### **Влияния предпочтений и институтов на транспонирование социальной политики в ЕС**

Политические предпочтения можно операционализировать по-разному, но в данном исследовании мы сосредоточились на идеологических позициях партий. Этот выбор сделан с учетом того, что центральную роль

в реализации транспонирования и имплементации политики ЕС в странах ЦВЕ играют правящие политические партии. Позиции партий целесообразно охарактеризовать с помощью небольшого числа базовых показателей. Континуум между идеологиями левых и правых часто используется в качестве основной оси политического конфликта в Европе.

Как эти позиции связаны с мнением о социальной политике ЕС? Поскольку объектом исследования являются страны ЦВЕ во время и непосредственно после расширения ЕС, нам приходится учитывать социально-политическую ситуацию, сложившуюся до переговоров, и то, как она менялась в связи с инкорпорированием социальных разделов *acquis communautaire*. Выдвигая гипотезу о влиянии идеологии на скорость транспонирования социальной политики ЕС, мы не уточняем знак этого влияния, поскольку нет возможности строго обосновать тезис о том, как связаны левая и правая ориентация с отношением к социальной политике ЕС. Либеральные реформы в государствах ЦВЕ в начале 1990-х годов снизили уровень социальной защищенности, и он оказался ниже уровня, предусмотренного социальным законодательством ЕС. Есть основания утверждать, что в таких сферах, как здравоохранение и безопасность труда, защищенность исходно была ниже, чем это законодательно определено в ЕС. Однако, например, о сфере гендерного равенства подобное утверждение более проблематично [Leiber, 2005]<sup>1</sup>. Поскольку мы не можем четко определить ситуацию с социальной политикой в странах ЦВЕ до принятия норм ЕС, вряд ли возможно охарактеризовать отношение к ним партий в терминах левой и правой ориентаций. Поэтому в гипотезе мы постулируем лишь наличие такого воздействия и не уточняем его направление.

*Гипотеза 1: Позиция правительства на идеологическом континууме «левый – правый» влияет на скорость процесса транспонирования и имплементации.* Однако ось «левый – правый» не схватывает всех предпочтений политических партий. Вторая ось делит партии на либертарианские и традиционалистские, а это измерение, как было показано [Marks et al., 2006], весьма релевантно для партий Западной и Восточной Европы. Поскольку большое количество директив ЕС связано с гендерным равенством и дискриминацией по расовому и сексуальному признакам, можно ожидать, что это измерение окажется важным для принятия социальной политики ЕС. Основную часть социальной политики ЕС мы можем смело расположить на стороне либертарианства, поэтому вторая гипотеза состоит в следующем.

*Гипотеза 2: Позиция правительства на оси «либерализм – традиционализм» влияет на скорость процесса транспонирования и имплементации.* Однако доктринальные политические предпочтения могут меньше влиять, чем отношение к европейской интеграции. Особенно в контексте пере-

---

<sup>1</sup> Автор выражает признательность анонимному рецензенту за указание на важность этого положения.

говоров по расширению приверженность членству в ЕС в странах-кандидатах может нивелировать различия между доктринальными политическими предпочтениями правящих партий и политикой ЕС. Если актер положительно относится к интеграции в Евросоюз, он может сознательно смягчить свою позицию, чтобы быстро и своевременно провести транспонирование и реализацию изменений законодательства. Соответственно можно ожидать, что отрицательное отношение к интеграции отрицательно скажется на темпе и качестве продвигаемых Евросоюзом перемен. Отсюда:

*Гипотеза 3: Чем больше правительство поддерживает европейскую интеграцию, тем быстрее идет процесс транспонирования и имплементации.* В первых трех гипотезах мы попытались дать косвенные формулировки предпочтений правительств относительно социальной политики ЕС. Конечно, если мы найдем способ напрямую измерить, насколько правящим партиям нравится или не нравится социальная политика ЕС, то логично будет предположить следующее: чем больше акторы поддерживают социальную политику ЕС, тем быстрее и легче идет процесс транспонирования. Мы ожидаем, что отношение к социальному законодательству ЕС связано с успешностью транспонирования. Отдельно сформулированная четвертая гипотеза не опирается на какое-то содержательно иное теоретическое положение, а схватывает лишь новый аспект того же самого базового явления.

*Гипотеза 4: Чем больше правительство поддерживает социальную политику ЕС, тем быстрее проходит процесс транспонирования и имплементации.* Эти четыре гипотезы направлены на то, чтобы обнаружить влияние «воли» стран соответствовать социальной политике ЕС и очертить «политическое» видение процесса имплементации. Они отражают, во-первых, соображения здравого смысла, согласно которым результаты политики связаны с тем, чего хочет правительство, и, во-вторых, непосредственно связаны с положениями теорий рационального выбора, учитывающими акторов. Отметим, что влияние предпочтений широко обсуждается в литературе, однако до сих пор не было попыток связать оценку партийных предпочтений, полученную по указанным параметрам, с результативностью имплементации политики ЕС. Гипотеза о влиянии поддержки ЕС проверялась в ряде исследований [Kaeding, 2007; Lampinen, Uusikyla, 1998; Mbaye, 2001], однако в качестве независимой переменной использовалось общее отношение общества к ЕС (при этом почти никакого влияния не обнаружилось). В данном случае специфика заключается в том, что мы принимаем в расчет предпочтения элит, точнее правящих партий. Каузальная цепь, связывающая отношение к европейской интеграции с результатами имплементации, определенно становится более прямой, если мы фокусируемся на партийных предпочтениях.

В нашем исследовании для измерения предпочтений использовались те же переменные, что в известном экспертном обследовании партийных

предпочтений 2002 года [Marks et al., 2006]<sup>1</sup>. Преференции относительно европейской интеграции мы измеряем количеством баллов, выставленных общему отношению партии к европейской интеграции. Партии также оцениваются по ранговой шкале «правая – левая», где 1 балл дается крайне левым партиям и 7 баллов – крайне правым. Еще одна переменная содержит оценку партий по шкалам «зеленые – альтернативные – либертарианские» (ЗАЛ) и «традиционализм – авторитарность – национализм» (ТАН). И, наконец, в наш массив данных включены ответы на прямой вопрос об отношении партий к политике занятости в ЕС. В опросе оценивались все основные партии, которые были у власти в странах ЦВЕ в изучаемый период (1998–2005 годы). Хотя сбор данных осуществлялся в 2002–2003 годы, выводы распространены на несколько лет до и после проведенных измерений. Таким образом, каждому правительству были приписаны определенные баллы по указанным переменным; для коалиционных правительств создавались комбинированные показатели путем взвешивания с учетом относительного веса каждой партии в правительстве (по процентной доле сторонников в парламенте).

Если операционализация и измерение предпочтений довольно очевидны, то оценить способность правительства к внедрению изменений гораздо сложнее. Эффективность правительства, как переменная, использовалась в качественном эмпирическом исследовании [Haverland, Romeijn, 2007; Linos, 2004; Mbaye, 2001] и это играет принципиальную роль в ряде теоретических работ о соответствии национальных законодательств законодательству ЕС [Knill, 2001; Tallberg, 2002]. Эффективность можно оценивать напрямую, а можно предположить, что определенные институциональные особенности политико-административных систем повышают эффективность и способность проводить перемены. Мы используем оба подхода. Во-первых, оценка общей эффективности получена путем экспертного опроса. Во-вторых, рассмотрена возможная связь между типом правительства и имплементацией политики ЕС, и выдвинута гипотеза о негативном воздействии на скорость проведения реформ количества партий в правительстве.

Как уже говорилось, если усилия правительства по соблюдению внешних правил (в нашем случае в области социальной политики ЕС) недостаточно результативны, то его эффективность и способность управлять переменами суть главные барьеры на пути успешной транспозиции и имплементации политики ЕС. То есть неэффективная бюрократия способна замедлить процесс и воспрепятствовать ему, даже в отсутствии каких-либо «политических» мотивов для противостояния политике ЕС.

*Гипотеза 5: Чем эффективнее руководство страны, тем быстрее проходит процесс транспозиции и имплементации.* Всякое измерение эф-

---

<sup>1</sup> Доступ к данным открыт в апреле 2006, см. URL: [<http://www.unc.edu/~gwm/uncmarks/data.htm>].



фактивности спорно по своей сути, поскольку нет общепринятого определения, что такое эффективность правительства и как лучше приписывать странам баллы по этому показателю. Мы опираемся на результаты экспертных оценок эффективности, отраженные в исследованиях Всемирного Банка. Преимущество агрегированного экспертного мнения заключается в том, что оно позволяет проводить сравнения во времени и пространстве. Разумеется, экспертные мнения содержат «субъективный» взгляд на эффективность, тем не менее, это – хороший способ оценить столь ускользающее от измерений понятие.

Данные об эффективности [См.: Kaufman et al., 2005]<sup>1</sup> охватывают все страны ЦВЕ по нескольким опорным точкам: за 1998, 2000, 2002 и 2004 годы. Полагается, что цифры отражают эффективность за год, когда делалась оценка, и за предыдущий год. В опросах предлагалось несколько показателей по различным аспектам государственного управления: учет мнения населения и подотчетность государственных органов; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность работы правительства; качество законодательства; верховенство закона; сдерживание коррупции<sup>2</sup>. По всем этим показателям имеются оценки в баллах, однако ввиду высоких корреляций между показателями использовался только один – показатель эффективности работы правительства как наиболее содержательно близкий нашим теоретическим положениям.

Способность правительства внедрять изменения можно напрямую связывать с эффективностью. Но можно также ожидать, что определенные институциональные характеристики правительства повышают или снижают его способность своевременно вносить изменения в политику. Коалиционность и количество партий, работающих в правительстве, относятся к таким характеристикам. Чем большее количество интересов нужно согласовывать в кабинете министров, тем труднее согласовывать сроки и содержание мер по имплементации. Однопартийность правительства может улучшать межведомственную координацию и централизовать процесс принятия решений о приведении в соответствие с нормами ЕС. Чем больше партий входят в правительство, тем вероятнее разногласия. Эти соображения приводят нас к последней важной для настоящего анализа гипотезе.

*Гипотеза 6: Рост числа партий в правительстве негативно влияет на темпы транспозиции и имплементации.* Наконец, несколько переменных, важность которых отмечается в текущей литературе, можно использовать в качестве контрольных переменных. Как показывает исследование

<sup>1</sup> Доступ к данным открыт в апреле 2006, см. URL: [<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata>].

<sup>2</sup> Перевод дан по: Всемирный Банк. Качество государственного управления в странах мира – 1996–2006 годы // URL: [<http://gtmarket.ru/news/state/2007/07/19/1291>]. – *Примеч. пер.*

обусловленности расширения ЕС, во внимание нужно принимать определенное давление, осуществляемое со стороны ЕС [Dimitrova, 2002]. В реалистском истолковании отношений между ЕС и странами-кандидатами также обращалось внимание на вариативность подталкивания к переменам [Vachudova, 2005]. Однако модель «обусловленности» имеет лишь ограниченную полезность в объяснении межстрановых различий в отдельно взятой сфере политики. Во время переговоров о расширении ЕС некоторые сферы неизбежно получали приоритет (социальная политика, конечно же, не считалась приоритетом), и за этот период ничто не свидетельствовало о применении Евросоюзом разной степени давления на разные страны. Давление варьируется во времени, но основной интерес данной статьи связан с межстрановыми различиями. Включение в анализ переменной, отражающей накопление невыполненных в срок директив по транспонированию в конкретной стране в конкретный момент времени, позволяет до некоторой степени учитывать давления со стороны ЕС.

Предполагается, что страна с большим отставанием находится под большим давлением, при прочих равных условиях, чем страна, которой осталось транспонировать лишь отдельные элементы законодательства. Кроме того, большее отставание от графика, скорее всего, приведет к большему количеству транспонируемых актов в последующий период, поскольку большее количество элементов будет доступно для «загрузки». Поэтому влияние давления описывается переменной, которая отражает отношение количества директив, остающихся для транспонирования, к периоду времени, остающегося до крайнего срока. Для всех директив, принятых до 2004 года, в качестве предельного срока мы приняли май 2004 года – официальную дату вступления в ЕС. Переменная накопленного отставания включена в отдельную гипотезу: чем больше директив стране нужно транспонировать ко времени фактического вступления, тем большее давление она испытывает по поводу незавершенных транспозиций.

Предположение о том, что уровень безработицы в стране может быть связан с изменениями политики, взято из литературы по политической экономии о трансформации благосостояния [Linos, 2004]. Применительно к социальной политике ЕС ожидается, что больший уровень безработицы приведет к затягиванию перемен. Основная аргументация заключается в следующем: обеспечение европейских стандартов занятости и социальной политики приводит к дополнительным расходам работодателей, к примеру, на меры по охране здоровья и обеспечению безопасности. Поскольку имплементация увеличивает издержки работодателей, страны с более высокой безработицей будут менее охотно стремиться своевременно и эффективно внедрять нормы ЕС, ибо это может привести к дальнейшему сокращению рабочих мест. Данные по безработице были взяты из ежегодных публикаций Евростата.

## Социальная политика ЕС в контексте переговоров о расширении

Прежде чем перейти к эмпирической проверке гипотез, сформулированных в предыдущем разделе, рассмотрим рецепцию законодательства ЕС в области занятости и социальной политики в контексте переговоров о расширении ЕС. В отличие от государств-членов, которые могут формировать и при единогласном решении просто блокировать определенные направления политики ЕС, у стран-кандидатов весьма ограничены возможности добиваться частичных уступок и введения переходных периодов в процессе вступления в Союз [Nicolaidis, 1999].

Страны-кандидаты имеют два основных способа адаптировать *acquis*<sup>1</sup> к специфике своей ситуации: определить критические области и обговорить условия переходного периода, а также выяснить возможности свободного выбора по каждой директиве. Имеющиеся данные говорят о том, что НГЧ из ЦВЕ вполне успешно транспонировали европейские законы в период вступления в ЕС. Отчет Европейской комиссии за 2005 год показывает, что все НГЧ, за исключением Чешской республики, соответствовали 1,5-процентному уровню нетранспонирования, а Литва и Венгрия среди всех заняли первое и третье места [European Commission, 2005]. Сходная ситуация наблюдалась и в сфере социальной политики.

Сколько еще законов предстоит транспонировать и имплементировать в области социальной политики? Несмотря на обилие разговоров о действенности «мягкого законодательства» и, в частности, свободного координирования (the open method of coordination) на развитие социальной политики ЕС, «жесткие законы» в форме директив по-прежнему остаются главным инструментом развития европейской социальной политики [Falkner et al., 2005].

На рис. 1 показана динамика принятия директив в области социальной политики. Область, обозначенная черным цветом, показывает количество принятых директив в области социальной политики и занятости по годам, а заштрихованная область показывает общее количество действующих директив. Изменение наклона линий зависит как от числа принятых, так и от числа отклоненных и утративших силу директив. Основные тенденции развития законодательства ЕС в области социальной политики четко связаны с ростом среднего числа принятых директив после середины 1980-х годов, а также после середины 1990-х годов. Также показано, что к моменту вступления в ЕС стран ЦВЕ им надлежало имплементировать более 70 директив в области социальной политики, основная часть которых относилась к трем направлениям: здравоохранение, безопасность на

<sup>1</sup> *Acquis communautaire* – лат., совокупность всех нормативных актов Евросоюза. – Примеч. ред.

производстве и охрана труда, гендерное равенство и устранение дискриминации [Falkner et al., 2005].

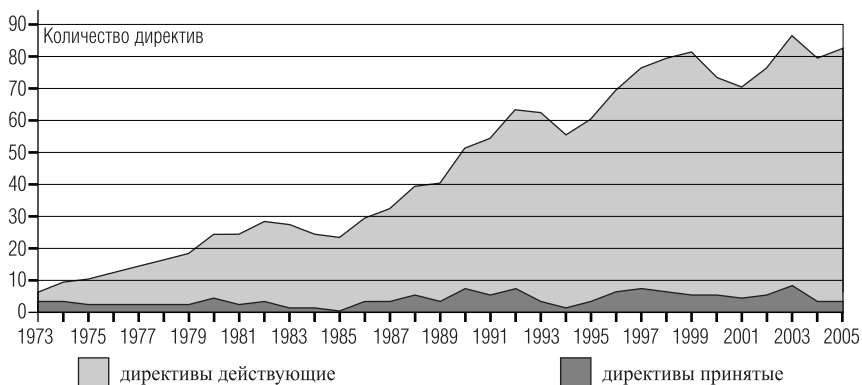


Рис. 1. Рост числа директив в области социальной политики

В исследовании процесса принятия социальной политики ЕС в НГЧ следует также учитывать скорость и результаты переговоров. Здесь важны два показателя: продолжительность переговоров по определенной теме и количество согласованных переходных периодов. Переговоры о принятии в ЕС организуются и ведутся по тематическому принципу. В каждой «главе» переговоров проблемные области делятся на отдельные сферы. Открытию очередной главы предшествуют формулирование необходимых изменений в законодательстве страны по результатам специальных исследований и одобрение Европейской Комиссией позиции национального правительства относительно политики в соответствующей области. После открытия главы переговоров страна-кандидат выражает свои требования относительно частичных уступок, параметров и переходных периодов, а также пытается убедить ЕС в системности запланированных мер по имплементации. После решения всех поставленных вопросов ведение переговоров по соответствующей главе приостанавливается.

Как разворачивался этот процесс в области социальной политики в период последнего расширения ЕС? Прежде всего, обсуждение социальной главы (Глава 13 – Занятость и социальная политика) длилось значительно больше времени у первой группы стран-кандидатов (у так называемой люксембургской группы, куда входили Чешская Республика, Венгрия, Польша и Эстония), которых пригласили к переговорам в 1997 году. Хельсинкская группа, переговоры с которой начались в 1999 году, работала значительно быстрее. Чешская Республика и Польша потратили более полутора лет на закрытие этой главы, в то время как Словакии, Литве и Латвии потребовалось не более пяти месяцев. Это сравнение подчеркивает тот факт, что у Хельсинкской группы было значительно меньше време-

ни на то, чтобы разработать и отстаивать свою позицию на переговорах из-за необходимости догнать в переговорном процессе первую группу стран, учитывая стремление ЕС принять большое число стран сразу.

Удивительно, что в переговорах запрашивали и приняли небольшое количество переходных периодов. Болгария выторговала переходный период в области здравоохранения. Латвии и Польше были предоставлены соответственно 3 и 1 переходные периоды в области охраны труда. Словения получила 4 переходные периода в сфере здравоохранения и охраны труда. Интерпретировать количество переходных периодов, полученных в ходе переговоров, конечно, нельзя однозначно, поскольку оно может отражать и более глубокий интерес к целям законодательной деятельности ЕС в области социальной политики, и понимание необходимости увязывать социальную политику с политикой в других областях, и реальную политическую оппозицию некоторым положениям законодательства, подлежащих принятию<sup>1</sup>.



Рис. 2. Продолжительность переговоров и переходные периоды, полученные в области социальной политики во время последнего расширения ЕС. Черным цветом обозначены коалиционные правительства, белым цветом – однопартийные правительства

Эти данные позволяют нам предварительно рассмотреть некоторые из выдвинутых гипотез. Мы можем ожидать, что правые и либеральные правительства с большей вероятностью станут просить об уступках и переходных периодах, поскольку законодательство ЕС усиливает регулирование на национальном уровне. Далее мы можем ожидать, что коалиционные

<sup>1</sup> Автор выражает признательность анонимному рецензенту за указание на важность этого положения.

правительства менее эффективны в переговорах, поскольку им приходится координировать и согласовывать различные интересы на национальном уровне до ведения переговоров с Комиссией. Взглянув на рис. 2, мы увидим, что первое предположение данными не опровергается, а вот гипотеза о коалициях, по-видимому, поддержки не находит.

Ввиду ограниченной вариативности значений зависимой и независимой переменных, а также малого количества случаев более сложный анализ был бы избыточным. И все же этот двумерный график показывает, что среди правительств, обеспечивших своей стране переходные периоды, не было левых. Оба социалистических правительства в Румынии и Чешской Республике в области социальной политики заключили договоры «без изъятий». А в правительствах Латвии и Словении во время переговоров о переходных периодах доминировали правые партии. К сожалению, только три партии правили единолично в момент закрытия «социальных глав», поэтому гипотезу о коалиционном правительстве трудно проверить. Два коалиционных правительства были левой ориентации, поэтому в них влияние идеологических предпочтений могло перевешивать влияние коалиционности. Кроме того, поскольку чешское и польское однопартийные правительства были сформированы партиями меньшинства, трудно ожидать, что они были более влиятельны, чем коалиционные правительства.

Таким образом, анализ эмпирических данных показал возрастающую роль директив ЕС как политического инструмента в социальной политике и выявил главные особенности переговоров о вступлении в ЕС во время последнего раунда расширения Союза. Данные о продолжительности переговоров и о переходных мероприятиях мы привели, чтобы, хотя бы не строго, обнаружить предполагаемое влияние типа правительства и правительственной идеологии. По-видимому, можно говорить лишь о связи между идеологией правительства и количеством переходных периодов, предусмотренных договоренностями. Далее мы представим более строгую проверку гипотез, сформулированных на основе теоретического обзора.

### **Влияние политических предпочтений и эффективности на транспонирование**

Чтобы оценить воздействие предпочтений правительства и его эффективности на транспонирование социальной политики ЕС в НГЧ, специально был создан массив данных, в котором отражены все случаи завершеного транспонирования директив за 1998–2005 годы. Массив был сформирован под методы сравнения временных рядов. За единицу анализа был принят ход транспонирования каждой отдельно взятой директивы, а не количество транспозиций во временные периоды или страны. Правда, отдельно взятые директивы зачастую не являются независимыми, что затрудняет проведение анализа выбранными методами, поскольку для боль-

шого числа случаев величины объяснительных переменных могут оказаться равными между собой ввиду слишком медленных институциональных изменений внутри стран. Чтобы обойти эту трудность, мы разделили изучаемый временной период на отрезки и посчитали общее число директив, принятых в каждой стране за каждый отрезок. Сгруппировав данные таким образом, мы уменьшили количество случаев (каждый случай теперь описывал страну за определенный отрезок времени) и одновременно смогли иметь достаточный разброс по зависимой и независимым переменным. Таким образом, первым шагом мы собрали данные о судьбе каждой директивы и после ее объединения получили агрегированные оценки транспонирования директив за относительно короткие отрезки времени.

Приняв эту стратегию, мы собрали данные о транспонировании в НГЧ из ЦВЕ корпуса директив по социальной политике. База законов Европейского Союза «Eurlex» содержит информацию о национальных мерах по имплементации (далее НМИ), заявляемых национальными правительствами по каждой директиве. Из всего количества директив о «занятости и социальной политике» была отобрана 61 действующая директива, крайний срок для транспонирования которой уже прошел. Были опущены директивы, которые касались лишь географического распространения и обновления уже действующего законодательства, а также формально действующие директивы, чьи основные формулировки вошли целиком или с уточнениями в более новые законы. Выборка из 61 случая транспонирования репрезентирует все разнообразие социальной политики ЕС по отраслям, периодам принятия, осуществляющим рецепцию институтам и т. п. Затем были изучены все НМИ, предпринятые восемью государствами ЦВЕ. Обычно страны заявляли более одной НМИ (иногда даже более 40). Принятый последним по конкретной директиве закон или подзаконный акт заносился в базу данных как мера по транспонированию.

Конечно, не все заявленные меры имеют одинаковую значимость, но нас интересовали, прежде всего, меры, которые по существу завершали процесс [См.: Falkner et al., 2005]. Отбор мер, принятых первыми, привел бы к существенной недооценке времени, которое необходимо для полного транспонирования директивы. Мы исходим из того, что до принятия страной собственных законов в рамках конкретной директивы процесс транспонирования нельзя считать завершенным. Кроме того, учитывая интерпретацию результатов обработки данных, важнее было знать точную дату окончания процесса, а не его начала. Конечно, выбор последней заявленной НМИ не является эталоном измерения, поскольку нет гарантий, что по конкретной директиве в стране не будут приняты еще более новые акты. Все же такие данные могут служить надежной и достаточно точной оценкой момента, когда элемент законодательства ЕС юридически инкорпорировался.

После сортировки и группировки данных по каждой директиве мы посчитали количество НМИ, принятых в течение каждого полугодия

с января 1998 по конец 2005 года. В итоге мы получили значения сконструированной таким образом переменной за 16 периодов времени в 7 странах – в Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Словацкой Республике, Словении и Чешской Республике (поскольку значения некоторых независимых переменных по Эстонии были недоступны, ее мы из анализа исключили). В табл. 1 приводятся описательные статистики зависимой и независимых переменных.

Таблица 1

**Описательные статистики переменных, использованных  
в исследовании**

<i>Переменные</i>	<i>Среднее значение</i>	<i>Стандартное отклонение</i>	<i>Минимум</i>	<i>Максимум</i>
Количество процессов транспонирования, завершенных в течение 6-месячного периода	3,41	3,90	0,00	20,00
Поддержка европейской интеграции	6,19	0,60	4,37	6,94
Позиция на шкале «правые – левые»	5,47	1,69	2,89	7,75
Позиция на шкале ЗАЛ – ТАН	5,13	1,51	1,88	8,06
Эффективность правительства	0,62	0,21	0,08	1,02
Поддержка социальной политики ЕС	4,84	0,83	2,80	6,00
Число партий в правительстве	2,94	1,18	1,00	5,00
Накопленное отставание	3,65	2,54	–3,00	11,00
Процент безработицы	11,63	4,69	5,70	19,90

Массив данных мы анализировали методами временных срезов. В силу того, что значения зависимой переменной получены счетным путем, и характера их распределения, мы сначала опробовали модель Пуассона. Однако поскольку дисперсия зависимой переменной больше, чем средняя, была выбрана отрицательная биномиальная модель, так что приведенные результаты основаны на разновидности отрицательного биномиального распределения<sup>1</sup>. Значения и знаки коэффициентов изменились незначительно, однако при оценке по отрицательному биномиальному распределению труднее получить статистически значимые результаты, так что проверка гипотез этим методом оказывается более строгой. Ввиду иерархичности массива и зависимости величин наблюдений от времени (периоды времени указывают не только дату очередного наблюдения), мы ожидали, что более серьезной проблемой станет гетерогенность между переменными второго

<sup>1</sup> Использовалась общая линейная модель R-пакета статистических программ (R statistical package).



уровня. Для ее решения вводился фиксированный фактор, который позволяет напрямую моделировать гетерогенность с помощью отдельных свободных членов для каждой переменной второго уровня [Saygs, 1989]. Методически этот эффект был достигнут с помощью фиктивной (дамми) переменной «страна». Зависимость наблюдений во времени обеспечивалась с помощью переменной «накопленного отставания».

Мы применили две различные модели, и по каждой получили оценки с учетом и без учета фиксированных факторов. Первая модель косвенно описывает партийные предпочтения: отношение к интеграции в ЕС и позиции по шкалам «левые – правые» и «либерализм – традиционализм» использовались как прокси-переменные, чтобы оценить желание правительства транспонировать директивы ЕС по социальной политике. Вторая модель прямо и точно описывает отношение к социальной политике и к политике занятости ЕС. Ожидалось, что обе переменные на скорость транспонирования влияют позитивно. Поскольку понятийная «дистанция» между предпочтениями по поводу транспонирования социального законодательства и отношением к социальной политике ЕС небольшая, влияние последней переменной должно быть сильнее, чем влияние общих идеологических предпочтений. Результаты представлены в таблице 2.

Прежде всего, можно заметить, что эти модели хорошо работают, а результаты довольно стабильны независимо от спецификаций. Более того, включение фиксированных факторов существенно не меняет ни величину, ни значимость коэффициентов. Судя по величинам информационного критерия Акаике (ИКА), мы видим, что модели с фиксированными факторами (1а и 2а) работают лучше, поскольку величины ИКА в них меньше. Рассмотрим подробнее оценки из модели 1а с фиксированным фактором. При обсуждении гипотез мы сначала обсуждали «политический» взгляд на транспонирование. Величины показателей влияния поддержки партией европейской интеграции (Гипотеза 3) имеют ожидаемый знак и статистическую значимость в обеих спецификациях, и сила влияния существенна. Изменение фактора на величину 1 стандартного отклонения обуславливает изменение зависимой переменной на 1,6 величины стандартного отклонения, так что ожидаемое количество транспонированных мер за 6-месячный срок увеличивается в 1,6 раза при увеличении баллов поддержки европейской интеграции на 1 величину стандартного отклонения. Изменение размаха наблюдаемых значений переменных, отражающих поддержку ЕС, повышает до 4,5 и более количество завершенных имплементаций за определенный период (при средних значениях остальных переменных). Что касается предсказанных вероятностей, то мы видим, что, если переменная поддержки ЕС близка к минимальным значениям, а значения остальных переменных близки к средним, то вероятность того, что страна завершала более трех имплементаций за 6-месячный период, менее 2 %. Но если переменная поддержки ЕС имеет наивысшие значения, та же вероятность достигает почти 30 %.

Таблица 2

**Детерминанты скорости транспонирования: оценки по негативным биномиальным моделям**

Переменная	Предполагаемое влияние	Оценки (стандартное отклонение)			
		Модель 1 ИКА 515.7	Модель 1a ИКА 513.88	Модель 2 ИКА 528.7	Модель 2a ИКА 520.82
(Свободный член)		-5,59 (2,48)*	-7,87 (3,78)*	-3,46 (1,42)*	-8,12 (2,24)***
Поддержка ЕС	+	0,79 (0,30)**	0,70 (0,36)*	-	-
Положение на шкале «правые – левые»		0,11 (0,09)	0,01 (0,11)	-	-
Положение на шкале ГАЛ – ТАН		0,00 (0,10)	0,23 (0,15)	-	-
Поддержка социальной политики ЕС	+	-	-	0,38 (0,19)*	1,20 (0,28)***
Эффективность государственного управления	+	2,88 (0,74)***	4,48 (0,88)***	2,48 (0,72)***	4,20 (0,80)***
Количество партийных коалиций	-	0,15 (0,10)	0,49 (0,18)**	0,19 (0,12)	0,63 (0,20)**
Накопленное отставание	+	0,02 (0,04)	0,00 (0,04)	0,03 (0,04)	0,02 (0,04)
Уровень безработицы	-	0,05 (0,03)	0,06 (0,08)	0,07 (0,03)*	0,02 (0,26)
Чешская республика		-	0,14 (0,94)	-	-1,49 (1,04)
Венгрия		-	1,28 (1,03)	-	-0,80 (1,00)
Латвия		-	1,46 (0,61)*	-	-0,08 (0,63)
Литва		-	0,65 (0,55)	-	-0,22 (0,55)
Польша		-	1,22 (0,61)*	-	-0,04 (0,58)
Словения		-	0,39 (0,96)	-	-3,04 (1,05)**

a – Уровни значимости (двусторонней): \*\*\* –0,001; \*\* –0,01; \* –0,05.

b – Зависимая переменная: количество транспонированных директив по стране за 6-месячный период (1998–2005). N = 112.

Нет, однако, признаков, свидетельствующих о влиянии идеологических предпочтений (Гипотезы 1 и 2). Влияние позиции партии на обеих шкалах «левые – правые» и «либерализм – традиционализм» статистически не значимо и почти не отличается от нуля. Даже в ограниченной модели эти две переменные не набирают и минимального уровня значимости. Вывод относительно «политической» точки зрения на транспонирование неоднозначен: если предпочтения правящей партии относительно ЕС влияют на скорость принятия законов ЕС, то идеологическая позиция никакой роли не играет.

Однако если предпочтениями по политике занятости и социальной политике ЕС заменить общие предпочтения (Модели 2 и 2а), то предпочтения правящей партии обнаруживают свою значимость. Сравнивая соответствующие модели с фиксированным фактором (1а и 2а), мы также замечаем, что влияние предпочтений в социальной политике ЕС в обеих моделях увеличивается и становится более значимым. Из проделанного анализа общий вывод относительно влияния политических позиций на имплементацию социальной политики ЕС таков: одобрение европейской интеграции, в целом, и социальной политики ЕС, в частности, существенно повышает скорость транспонирования директив.

Эффективность административной работы правительства оказывает еще более прямое воздействие. Измеренная по предложенной модели способность управлять изменениями повышает число транспонированных директив за конкретный период времени. Гипотеза 5 данными подтверждается. Коэффициенты имеют высокий уровень значимости и ожидаемый знак. Более того, во всех четырех моделях они имеют примерно одинаковую величину и уровень значимости. Сила влияния также существенна.

Изменение фактора эффективности государственного управления на величину 1 стандартного отклонения обуславливает изменение зависимой переменной на 1,8 величины стандартного отклонения (при константных остальных переменных). Изменение размаха значений (при движении от минимальных к максимальным наблюдаемым значениям переменной), повышает до 8,2 и более количество завершенных имплементаций за определенный период (при средних значениях остальных переменных). Если эффективность работы правительства близка к минимуму, а значения других переменных близки к средним, вероятность того, что страна завершит более трех имплементаций за 6-месячный период, менее 2 % и повышается до 30 % там, где эффективность работы правительства приближается к своему максимуму.

Показатели влияния количества партий в правительстве (Гипотеза 6) имеют положительные значения против ожидания, однако они статистически не значимы. Это можно объяснить тем, что некоторые однопартийные правительства формировались парламентским меньшинством, тогда как в некоторых коалициях доминирование одной партии было подавляющим;

получается, что учет всех партий, входящих в правительство, может привести к переоценке количества реально властных акторов. В любом случае эта гипотеза заслуживает дальнейшей проверки и более тщательных размышлений о влиянии на успешную имплементацию. В целом подтверждается «административная» точка зрения на транспонирование, поскольку с ростом эффективности работы правительства существенно растет количество транспонированных актов за единицу времени. Эффективность управления действительно способствовала успешному транспонированию социальной политики ЕС в странах ЦВЕ во время их вступления и в течение нескольких лет после вступления в ЕС.

Во всех четырех моделях две контрольные переменные не отличаются от нуля. Здесь особенно удивляют данные относительно давления, оказываемого на страну, которое измерено накоплением количества не принятых в срок директив. И здравый смысл, и теоретические выкладки о действенности обусловливания говорят в пользу того, что продолжительность задержек с принятием законодательных актов должна коррелировать с количеством актов, принятых в этот конкретный период. Однако коэффициент корреляции по этой переменной близок к нулю. Конечно, введя фиктивную переменную для года вступления, по величине остатков влияние давления ЕС в принципе можно обнаружить, поскольку резкий скачок был сделан непосредственно перед вступлением в мае 2004 года и сразу после него. Однако такое решение приведет к некоторой натяжке, поскольку в переменной накопленного отставания в предполагаемом принуждении к транспонированию видится гораздо более системное явление. Нам остается либо предложить иные варианты концептуализации и измерения этого предположения, либо объяснить, почему оно не работает.

В целом, эмпирический анализ временных срезов приводит к новым важным выводам о процессе транспонирования законодательства в области социальной политики ЕС в НГЧ из ЦВЕ. Прежде всего, нужно уточнить гипотезу о воздействии политических предпочтений: связь между переменными совершенно разная в зависимости от того, имеем ли мы в виду отношение к европейской интеграции и к конкретной области европейской политики или же самые общие идеологические, экономические и общественные позиции. Когда партии, находящиеся у власти, больше поддерживают ЕС и его политику, тогда большее количество директив ЕС проходят до конца процедуру транспозиции. На результаты транспозиции не оказывают влияние левые или правые ориентации. Однако, помимо предпочтений, эффективность правительства оказывается важным фактором, определяющим то, как много директив правительства смогут инкорпорироваться в законодательство страны за определенный отрезок времени. Эти выводы основаны на интерпретации данных исследований кейсов в области социальной политики [Dimitrova, Rhinard, 2005; Falkner et al., 2005; Sissenich, 2005], однако их значение гораздо шире, поскольку они по-

лучены на большом массиве данных о судьбе более 60 директив в области социальной политики в разных странах ЦВЕ.

## Заключение

Законодательство ЕС проходит длинный, подчас извилистый путь до принятия на национальном уровне. В данной статье рассмотрено несколько аспектов этого пути на материале принятия социальной политики ЕС в бывших коммунистических странах ЦВЕ. Данные о продолжительности переговоров и полученных уступках, полученных до расширения ЕС, дополняются данными о транспонировании в 7 странах региона большого числа директив, касающихся социальной политики, в течение 8 лет.

Помимо описательных выводов, в исследовании проверен ряд гипотез о влиянии идеологических ориентаций партий и эффективности правительств на ход транспонирования. Результаты анализа временных срезов подтвердили тезис о том, что позиции правительств по отношению к ЕС и к общеевропейской политике влияют на количество принятых за определенные отрезки времени мер по принятию европейского законодательства. Влияние эффективности правительства выразилось еще резче. Никаких влияний левой – правой и либертарианской – традиционалистской идеологий на скорость транспонирования в «наиболее идеологически уязвимой» области социальной политики не обнаружено. Проведенное исследование не отвергает полностью политический взгляд на имплементацию политики в многоуровневой системе государственного управления ЕС, однако оно обнаружило влияние специфических политических предпочтений. Результаты исследования имеют значение для обсуждения ряда эмпирических, теоретических и нормотворческих вопросов. Во-первых, в статье из разнородных данных собрана целостная картина, которая показывает то, насколько законы стран ЦВЕ соответствуют европейскому законодательству. Можно сделать, пусть и предварительный, вывод о том, что за 10 лет интенсивной «европеизации» был достигнут довольно высокий уровень транспонирования и имплементации директив ЕС в области социальной политики. Предметом дальнейшего исследования станет оценка того, насколько принятие законодательства на деле стало принудительным. В отношении нарушений применяются те же процедуры, что и для «старых» государств-членов.

Во-вторых, эти выводы ставят интересный вопрос. Поскольку всем странам пришлось – и они в основном это сделали – принять одинаковый набор европейских норм, насколько удалось достичь конвергенции в социальной политике в результате европеизации? С одной стороны, особенно в период до вхождения в ЕС, странам ЦВЕ пришлось внедрять за год в среднем более шести директив по вопросам занятости и социальной политики, следует ожидать, что и политика в целом приобрела отчетливо европейский привкус. С другой стороны, несмотря на свою многочислен-

ность, социальные директивы ЕС касаются ограниченного круга проблем, и на основании их количества не следует переоценивать их значение для стран ЦВЕ. Отсутствие влияния партийной идеологии и малое количество переходных периодов, определенных в переговорах, может проинтерпретировать и как отсутствие интереса к содержанию того, что подлежит транспонированию.

В-третьих, исследование показывает, что «жесткий закон» может работать на национальном уровне даже в относительно бедных странах с неэффективными правительственными структурами и высоким уровнем безработицы. Статья также напоминает нам, что директивы по-прежнему широко используются как инструмент политики. Эти выводы имеют прямое отношение к ставшей характерной в последние годы для социальной политики ЕС полемике, в которой противопоставляется традиционный юридический подход подходу «мягкого закона».

И, наконец, исследование приходит к выводу о том, что в современных теоретических подходах справедливо подчеркивается важность и «воли», и «способности» к соответствию. Однако в имеющихся теоретических объяснениях между предпочтениями и институциональными ограничениями не прослеживается никакой строгой связи, чтобы утверждать, что предпочтения и способность проводить изменения обуславливают друг друга и связаны между более сложным образом, чем это предполагают простые, прямолинейные гипотезы. В определенном смысле, нельзя избежать влияния и «воли», и «способности» на всю ту политику и институциональные изменения, которые страны могут (и хотят) осуществить. Нам необходимо дать такую теорию, которая объединила бы оба эти аспекта в единую модель. Эта статья показывает, что эмпирический анализ различных аспектов транспонирования и имплементации законодательных изменений в ЕС может способствовать достижению этой цели.

### Список литературы

- Berglund S., Gange I., Waarden F.* Mass Production of Law. Routinization in Transposition of European Directives. A Sociological-institutionalist Account // *Journal of European Public Policy*. 2006. № 5. P. 692–716.
- Bórzcel T. A.* Non-compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artefact? // *Journal of European Public Policy*. 2001. № 5. P. 803–824.
- Bursens P.* Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: on Transposition Laggards and Leaders in the EU // *Scandinavian Political Studies*. 2002. № 2. P. 173–195.
- Chayes A., Chayes A. H.* On Compliance // *International Organization*. 1993. № 2. P. 175–205.
- Dimitrakopoulos D.* Learning and Steering: Changing Implementation Patterns and the Greek Central Government // *Journal of European Public Policy*. 2001a. № 4. P. 604–622.

- Dimitrakopoulos D.* The Transposition of EU Law: “Post-decisional Politics” and Institutional Autonomy // *European Law Journal*. 2001b. № 4. P. 442–458.
- Dimitrova A.* Enlargement, Institution-building and the EU’s Administrative Capacity Requirement // *West European Politics*. 2002. № 4. P. 171–190.
- Dimitrova A., Rhinard M.* The Power of Norms in the Transposition of EU Directives // *European Integration Online Papers*. 2005. № 9 // <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-016a.htm>.
- Dimitrova A., Steunenberg B.* The Search for Convergence of National Policies in the European Union: an Impossible Quest? // *European Union Politics*. 2000. № 2. P. 201–226.
- Duina F.* Explaining Legal Implementation in the European Union // *International Journal of the Sociology of Law*. 1997. № 1. P. 155–179.
- European Commission* // *Internal Market Scoreboard*. № 14. Brussels: EC, 2005.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M., Leiber S.* *Complying with Europe? The Impact of EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Haas P.* Compliance with EU Directives: Insights from International Relations and Comparative Politics // *Journal of European Public Policy*. 1998. № 1. P. 17–37.
- Haverland M., Romeijn M.* Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit // *Public Administration*. 2007. Vol. 85 (3). P. 757–778.
- Kaeding M.* Determinants of Transposition Delay in the European Union // *Journal of Public Policy*. 2007. № 3. P. 229–253.
- Kaufman D., Kraay A., Mastruzzi M.* *Governance Matters IV. Governance Indicators for 1996–2004*. Washington, DC: The World Bank, 2005.
- Knill C.* *The Europeanization of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Lampinen R., Uusikyla P.* Implementation Deficit – Why Member States do not Comply with EU Directives? // *Scandinavian Political Studies*. 1998. № 3. P. 231–251.
- Leiber S.* Implementation of EU Social Policy in Poland: Is there a Different “Eastern World of Compliance”? // Paper presented at the Ninth Biennial International Conference of the European Union’s Studies Association (EUSA) (Mar.-Apr.), Austin, TX, USA, 2005.
- Linos K.* How can International Organizations Shape National Welfare States? Evidence from Compliance with EU Directives // *Center for European Studies Working Paper 107*. Harvard University, 2004.
- Marks G., Hooghe L., Nelson M., Edwards E.* Party Competition and European Integration in East and West. Different Structure, Same Causality // *Comparative Political Studies*. 2006. № 2. P. 155–75.
- Mastenbroek E.* Surviving the Deadline. The Transposition of EU Directives in the Netherlands // *European Union Politics*. 2003. № 4. P. 371–395.
- Mastenbroek E.* EU Compliance: Still a “Black Hole”? // *Journal of European Public Policy*. 2005. № 6. P. 1103–1120.
- Mbaye H.* Why National States Comply with Supranational Law? Explaining Implementation. Infringements in the European Union, 1972–1993 // *European Union Politics*. 2001. № 3. P. 259–281.

*Nicolaides P.* Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules: an Integration based Approach // EIPA Working Paper 99/W/04. Maastricht, 1999.

*Raustiala K., Slaughter A.-M.* International Law and Compliance // Handbook of International Relations / Edited by W. Carlstnaes, T. Risse, B. Simmons. L.: Sage, 2002.

*Sayrs L.* Pooled Time Series Analysis. L.: Sage, 1989.

*Sissenich B.* The Transfer of EU Social Policy to Poland and Hungary // Europeanization of Central and Eastern Europe / Edited by F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005.

*Steunenberg B.* Turning Swift Policymaking into Deadlock and Delay: National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives // European Union Politics. 2006. № 3. P. 293–319.

*Tallberg J.* Paths to Compliance: Enforcement, Management and the European Union // International Organization. 2002. № 3. P. 609–643.

*Tallberg J., Jonsson C.* Compliance Bargaining // European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions / Edited by O. Elgstrom, C. Jonsson. L.: N. Y.: Routledge, 2005.

*Vachudova M. A.* Europe Undivided. Democracy, Leverage, and Integration after Communism. Oxford: Oxford University Press, 2005.

---

Димитер Тошков  
PhD, профессор Института государственной службы,  
Университет Лейдена, Нидерланды  
электронная почта: DToshkov@fsw.LeidenUniv.nl  
(Пер. с англ. О.А. Оберемко и Т.А. Оберемко)

---