

И. С. Ломакина

ОТКРЫТЫЙ МЕТОД КООРДИНАЦИИ КАК НОВАЯ ФОРМА УПРАВЛЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ, ХАРАКТЕРИСТИКИ, ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ¹

Представлена новая форма управления в ЕС – открытый метод координации, который рассматривается в сравнении с методом сообщества. Даются причины обращения к новым формам управления, их отличительные характеристики и перспективы развития.

This article is dedicated to the new form of governance – the open method of coordination – in the EU system of governance. This method is considered in the framework of the ‘new governance’ approach as opposed to the Community Method. The author justifies new modes of governance, offers their key characteristics and outlines their possible ways of development.

Ключевые слова: открытый метод координации, система управления ЕС, метод сообщества, мягкий закон, жесткий закон.

Key words: open method of coordination, the EU system of governance, community method, soft law, hard law.

Процесс европейской интеграции неразрывно связан с развитием системы управления ЕС и ролью европейских институтов. По словам Л. Крэм, в Европейском сообществе существует «некая динамика, которая имеет способность генерировать новые политические предложения на протяжении времени – иногда в форме традиционного законодательства, а иногда в форме так называемого мягкого закона» [цит. по: 1].

Согласно функциональной природе интеграционного процесса стимулы и легитимность действий ЕС можно найти в особых интеграционных проектах, главными из которых выступили построение внутреннего рынка, создание валютного союза и поэтапное расширение сообщества. Данные проекты стали основой для легитимизации действий и деятельности ЕС. Так, Белая книга, посвященная завершению построения внутреннего рынка, вышла вместе со списком областей, где ЕС может осуществлять законодательную инициативу для достижения поставленных целей. Подобным же образом введение валютного союза потребовало от институтов ЕС проведения мониторинга деятельности в области экономической политики стран через применение критериев сближения и обосновало создание новых институтов, например ЕЦБ и др. Расширение Союза позволило Комиссии приобрести новые полномочия и стать ей важным актором во внешних связях ЕС [2].

Становление Союза происходило одновременно с построением нового правового порядка с соблюдением норм прямого действия и верховенства права ЕС в рамках метода сообщества (МС) и деятельности Суда ЕС. По мнению В. Хатцопулос, если бы не эти две характерные черты – прямой эффект и верховенство, которые обеспечили уникальное сочетание эффективности действий совместно с защитой индивидуальных прав, ЕС был бы абсолютно иной политической структурой, если вообще бы не развалился [2]. Это, несомненно, обеспечило высокую степень легитимности для действий ЕС, что стало необходимым условием для устранения торговых барьеров и построения внутреннего рынка и не подходило для осуществления позитивной интеграции в областях, где приоритеты не могли быть легко согласованы.

МС является не единственным в системе управления ЕС. Х. Уоллес вывела типологию европейских методов осуществления политики: 1) метод сообщества; 2) регуляторный метод; 3) интенсивный трансгосударственный метод; 4) метод многоуровневого управления; 5) политика координации и бенчмаркинг [3]. Все, кроме последнего, методы полагаются в значительной степени на директивы, регламенты и юридически обязательные решения. В этом смысле второй, третий и четвертый методы можно рассматривать как варианты первого. Пятый метод опирается на рекомендации и мнения Совета ЕС, Европейского совета и Комиссии и применяется в новых областях политики [3].

В течение длительного промежутка времени МС был доминирующим [1]. Определение МС было дано в Белой книге Комиссии, посвященной управлению, согласно которому этот метод опирается на эксклюзивное право Комиссии на законодательную инициативу и законодательную

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект № 08-06-00451а.

власть Совета ЕС и Европейского парламента. Голосование квалифицированным большинством определяется Комиссией в качестве важного элемента в обеспечении эффективности метода. Суд ЕС выступает центральным гарантом в вопросе уважения закона. Кроме того, МС, как правило, обеспечивает законодательные и исполнительные действия на уровне ЕС и гарантирует более или менее единые правила для всех государств [4]. «Интеграция через закон», таким образом, вела к построению ЕС в качестве наднациональной системы управления [5].

Глобализация экономической деятельности предоставила возможность государствам и политикам, а также заинтересованным сторонам обучаться и знакомиться с опытом других. Многие международные агентства усилили политический трансфер через границы. Технологическое развитие и создание региональных структур способствовало экспериментированию в сфере управления в разных политических областях, налаживанию отношений на международной арене, стимулированию более активного диалога [6]. Эти тенденции стали еще более выраженными под воздействием «европеизации». Завершение построения внутреннего рынка и валютного союза, включая Пакт стабильности и роста (ПСР), сократили де-факто автономию действий на национальном уровне в областях, которые все еще находились де-юре под суверенитетом государств-членов [6].

Лиссабонский Европейский совет 2000 г., «запуская» долговременную стратегию, показал, что процесс глобализации сам по себе не является деструктивным или, наоборот, созидательным. Последствия неизбежной мировой конкуренции будут зависеть в большей степени от способности Европы организовать адекватное совместное управление процессом модернизации социально-экономической сферы [7]. Все это приводит к необходимости совмещать позитивную и негативную интеграции, которые требуют реорганизации способов построения ЕС. Вопрос заключается не в том, смогут ли национальные системы регулирования выжить внутри новых рамок глобальной конкуренции, а в том, какие изменения всей системы европейского управления могут лучше помочь в понимании и применении адекватного стратегического ответа [7].

Вследствие усиления тенденций «взаимозависимости» и «глобализации» политики на национальном уровне вынуждены обращаться к поиску инструментов, которые находятся «за рамками» национального государства. Таким образом, появление новых форм управления отражает волю национальных государств усилить свою способность действовать, однако без сокращения автономии принятия решений на национальном уровне [6].

Модель МС не смогла обеспечить адекватный уровень управления социальной Европой в новых условиях. Для решения широких общих проблем с учетом уважения национального разнообразия Европа начала использовать разные стратегии управления, где самой заметной оказался открытый метод координации (ОМК) [8].

Традиционная гармонизация законодательства стала восприниматься как слишком централизованная, слишком *communautaire* и слишком ригидная. В частности, гармонизация оказалась невозможной в следующих областях:

- там, где сфера работы была тесно связана с вопросом национальной идентичности или культуры;
- в тех, в которых инструменты для внедрения национальной политики были столь разнообразны и комплексны, что гармонизация казалась непропорциональной по отношению к преследуемым целям и задачам;
- где отсутствовала политическая воля для осуществления законотворческой деятельности среди государств-членов ЕС, однако было желание осуществить прогресс совместными усилиями [9].

ОМК выступил частью движения по направлению к «новому управлению» в ЕС. Для сторонников ОМК и других подходов «нового управления» традиционные формы командного управления и контроля рассматриваются как статичные, неспособные учитывать социальную сложность, адекватно адаптироваться к изменяющимся условиям, а также ограниченные в продуцировании знаний, необходимых для решения проблем. Они считают нужным двигаться от централизованного и командного управления к системе управления, которая продвигает гибкость и обучение через применение мягкого закона [8].

Дж. Скотт и Д. Трубек выделяют шесть факторов, которые могут объяснить тенденцию обращения к новому управлению.

1. Усиливающаяся сложность и неопределенность в вопросах решения проблем. Новое управление можно рассматривать как способ справиться с комплексом проблем в условиях неопределенности. Это можно видеть как в рамках традиционных областей, входящих в компетенцию Союза, так и в новых политических областях. Так, например, при завершении построения единого рынка неожиданные сложности с «регуляцией» привели к появлению комитологии.

2. Неискоренимое разнообразие. Союз вынужден не только решать сложные вопросы, но и стоять перед проблемой отсутствия единых решений. Это особенно касается проблем, с которыми пытаются справиться в рамках европейской стратегии занятости (ЕСЗ) и ОМК.

3. Новые подходы к государственному управлению и праву. В этой сфере наблюдается все более активное признание ограниченных возможностей в традиционных подходах управления по типу «сверху вниз».

4. «Наступающая» компетенция. Некоторые из новых подходов были использованы для того, чтобы иметь дело с областями, где ЕС не обладает правовыми полномочиями осуществлять деятельность. Это касается областей, где применяется ОМК. При этом применение ОМК может осуществляться на договорной основе. В таких случаях новое управление может и не быть наилучшим способом решения проблем, однако оно является единственным.

5. Легитимность. Партнерство и социальный диалог одинаково пытаются усилить легитимность действий со стороны ЕС. ОМК делает акцент на активном участии всех заинтересованных сторон в политическом процессе.

6. Субсидиарность. В самом сердце ОМК в процессе европейской интеграции лежит вопрос о компетенции. ЕС должен уважать властные полномочия, переданные ему на основе договора. Однако ЕС не обладает неограниченными компетенциями. Любое выполнение властных полномочий со стороны ЕС ограничивается принципами субсидиарности и пропорциональности [6]. Принятие решений на национальном уровне способствует сохранению гибкости и поощрению децентрализованного управления [10].

В рамках ЕС под новым управлением понимают как альтернативные подходы внутри МС, так и другие методы. Новое управление отличается от более традиционных методов осуществления политики и построения законодательной системы:

- активное участие различных акторов в политическом процессе;
- разделение властных полномочий;
- многоуровневая интеграция;
- разнообразие и децентрализация;
- осмысление;
- гибкость и проверка результатов деятельности;
- экспериментирование и формирование знания [4; 7].

Первая категория, или «новое старое управление», будучи логическим продолжением МС, представляет собой отход по одному-двум важным параметрам. Вторая категория проявляется в формах управления, которые отличны от МС и рассматриваются как его полноценная альтернатива. Один из первых примеров нового управления во второй категории — концепция партнерства, которая возникла в контексте структурного финансирования из фондов в рамках сообщества [10].

Вторым примером, который значительно отличается от МС, является социальный диалог, введенный Маастрихтским договором и позволяющий официально признанным представителям работодателей и наемных работников (социальные партнеры) принимать добровольные соглашения, которые впоследствии принимаются Советом ЕС в качестве директив.

Третьим и наиболее радикальным отличием и отходом от МС выступает ОМК. В отличие от МС, который предусмотрен для создания закона на европейском уровне, ОМК нацелен на координацию действий со стороны нескольких государств в определенной политической области и создает условия для взаимного обучения, которое в идеале ведет к определенной степени добровольного сближения [10].

ОМК можно рассматривать как «мягкий закон» в противоположность жесткому подходу МС.

М. Сундхольм приводит слова представителей Комиссии, которые занимались запуском ОМК: «Вы не можете создать рабочие места через законодательство в Брюсселе, приняв закон о полной занятости. В основном у вас должно быть две причины для применения метода: невозможность применить закон, так как это запрещено или потому что это политически невозможно» [1].

О том, что ОМК не является заменой МС, однозначно говорится в Белой книге «Европейское управление», подготовленной Комиссией: «Действия сообщества могут быть дополнены или усилены применением так называемого «открытого метода координации». В некоторых областях, таких, как занятость и социальная политика или иммиграционная политика, он применяется одновременно с реализацией программ сообщества и законодательством. В других — он помогает решить вопросы на европейском уровне, в случаях, когда для применения законодательных актов имеется мало возможностей. Это имеет место, например, в случае с национальными образовательными системами, для которых на европейском уровне определяются будущие цели.

Комиссия уже играет активную координирующую роль и готовится делать это и в будущем, однако использование метода не должно нарушить институциональный баланс или отвлечь от реализации целей, обозначенных в Договоре. В частности, он не должен исключать Европейский парламент из европейского политического процесса. Открытый метод координации должен дополнять, а не замещать действия сообщества» [4].

Это позволило говорить о появлении «третьего пути» в правовой системе ЕС, который проходит между жестким законом (МС) и межправительственным сотрудничеством. Более открытый и менее ригидный, чем первый, ОМК также — более амбициозный и лучше структурированный, чем последний [8]. Третий путь подразумевает решение общих проблем путем привлечения всех заинтересованных сторон и погружения в «рынок идей», в котором несколько групп акторов могут конкурировать за лучшую аргументацию позиций без доминирования какой-либо политической иерархии, а также нахождения *ad hoc* решений, соответствующих специфике проблемы и повышающих эффективность и действенность в решении национальных проблем без потери национального суверенитета [6; 11].

Эмпирическое изучение применения ОМК в разных политических областях ЕС показывает, что отношения между ОМК и МС имеют следующий характер: 1) отдельный — например, в сфере образования, где отсутствует договорная основа для МС; 2) хронологический — когда координация уступает место закону, как, например, было в случае с иммиграционной политикой; 3) параллельный — при котором два метода работают одновременно, как в социальной политике; 4) гибридный — с одновременным присутствием жестких и мягких мер в одной и той же политической области, как в случае с координацией в области фискальной политики и ЕСЗ [8; 12].

ОМК сравнивают с МС и другими методами, применяемыми в ЕС, но лишь на аналитическом уровне. Не только из-за того, что реальность управления в ЕС сложна, а управление можно рассматривать как континуум с разными инструментами и методами (жесткими и мягкими, «сверху вниз» и наоборот, демократическими и технократическими и т.д.), но и вследствие того, что каждый является как методом управления, так и политическим процессом [2; 13].

Как метод управления ОМК обеспечивает новую форму институционального порядка, помещая Европейский совет в самое сердце политического процесса Союза. Новый стиль отношений между Союзом и государствами ориентирован на распространение транснациональных норм, которые предположительно должны приводить к изменениям на национальном уровне.

Как политический процесс ОМК опирается на два типа динамики. Один — это политика стратегизации, при которой процессы на уровне Союза должны выступать компасом для направления осуществления политики на национальном уровне. Другой — политика реакции, когда субъекты, для которых разрабатываются руководства, должны их применять и обеспечивать положительный обратный процесс [13].

По мнению Р. Дехаус, два метода нацелены на разные результаты и делают это разными путями, однако оба способствуют достижению конечных целей [14].

Несмотря на широкую поддержку среди политиков и ученых, статья, посвященная ОМК, не была включена в текст Конституции. Конституционный договор иллюстрирует неоднозначность метода. При работе над проектом Конституции работа шла по приданию конституционного статуса ОМК. В финальных отчетах четырех разных рабочих групп Конвента («Симплификация», «Дополнительные компетенции», «Экономическое управление» и «Социальная Европа») были сделаны заключения рекомендовать включить статью об ОМК в текст Конституции. Основанием для этого, по мнению групп, стало то, что метод зарекомендовал себя как полезный, эффективный и гибкий инструмент для решения общих проблем государств; Лиссабонский саммит расширил сферу применения этого метода; ОМК оказался полезным политическим инструментом там, где не существовало более сильного механизма координации; механизмы типа ОМК также используются в качестве дополнений к директивам Союза с целью выработать и усовершенствовать стандарты и возможные пути движения вперед там, где государства не хотят иметь общее законодательство, но, тем не менее, имеют политическую волю двигаться вместе по направлению к прогрессу [15].

Меньшинству удалось заблокировать принятие отдельной статьи, посвященной ОМК. При этом оппозиция находилась в обоих лагерях: среди сторонников федеративного пути развития Союза и тех, кто придерживался интерговерментального подхода.

Высказывалось несколько опасений. Во-первых, конституционализация ОМК может привести к ригидности процедуры и уменьшить гибкость, которая всеми признается в качестве преимущества метода. Во-вторых, ОМК может стать заменой существующим жестким законо-

дательным инструментам, и страны не будут придерживаться стандартов и ценностей, которые гарантируются последними, что, в свою очередь, подорвет интеграционный процесс, который на протяжении многих десятилетий выстраивался с опорой на МС. В-третьих, в ОМК видели попытку посягнуть на области, относящиеся к компетенции государств-членов. В-четвертых, отмечалось отсутствие прозрачности и неудача вовлечь в процесс такие институты, как Европейский парламент, Комитет регионов и др. [6].

Проект Конституции не включил ссылку на ОМК, хотя там содержатся статьи с описанием процедур координации политик, схожих с ОМК (социальная политика, исследовательская сфера и технологии, здравоохранение, промышленность), а в декларации, сопровождающей договор, природа такой координации описана как «дополняющая» [16].

Несмотря на неоднозначное отношение к изменениям в системе управления ЕС, в 2000 г. Португалия, председательствующая в ЕС, способствовала переводу процедуры, опробованной в ЕСЗ, в отдельный политический инструмент.

Методологическая попытка систематизации, сделанная в заключениях Лиссабонского саммита (т.е. составные части ОМК), контрастировала с привычным стилем заключений Европейского совета, в которых обычно стараются выдвинуть более видимые результаты. По мнению Р. Дехаус, возможно, это было обусловлено желанием дифференцировать новый подход от предыдущих, тем более, что сам метод для многих оказалось принять трудно [13].

В заключениях Лиссабонского саммита описываются идеальный цикл принятия решений при ОМК и наиболее завершенная форма метода:

- фиксирование руководств с обозначением временных границ для достижения поставленных целей;
- разработка и принятие индикаторов и бенчмарков как средств сравнения образцов лучшей практики;
- перевод европейских руководств на уровень национальной (и региональной) политики и составление плана действий с постановкой специфических целей;
- периодический мониторинг, оценка и взаимный анализ, организованные в виде взаимного процесса обучения [17].

По мнению Т. Идема и Д. Келеман, политики уделяют столько внимания ОМК и другим неформальным способам управления из-за риторических и стратегических соображений [18].

По риторическим соображениям Комиссия выражает приверженность ОМК и другим гибким способам управления в качестве более широкой пиар-кампании, которая нацелена на разрушение широко принятой точки зрения о ЕС как производителе запретов и абсурдных регламентов. Существует убеждение, что регулирование со стороны ЕС носит негибкий и обременительный характер. Начиная со времен Ж. Делора, который пытался оживить единый рынок новым подходом к регулированию, лидеры ЕС пытаются улучшить управление на европейском и национальном уровнях посредством применения более гибких форм регулирования.

Помимо этого ОМК является стратегической целью для политиков, которые хотят, чтобы ЕС играл более значительную роль на социальной арене. Невозможность введения в этой области обязательных норм заставляет многих политиков надеяться, что ОМК подготовит необходимую почву для приобретения ЕС компетенции в этой области в будущем, вызвав так называемый «координационный рефлекс». Он подразумевает возникновение определенной ситуации, когда политики перед выработкой четкой национальной позиции обращаются к своим партнерам по политической области из других государств, чтобы обменяться мнениями и попытаться выработать скоординированную политику. Такая ситуация наблюдалась в области иностранных дел в ЕС. Для сторонников европейской социальной политики выработка подобного «координационного рефлекса» уже является успехом, так как может помочь вывести социальную политику в будущем с периферийных позиций на уровень более амбициозных программ. Поэтому немедленная эффективность ОМК для них – вторична [18].

Мнения по поводу введения ОМК в систему управления ЕС среди ученых и практиков носят неоднозначный характер. По мнению оппонентов, ОМК ставит под сомнение главные правовые основы ЕС. Во-первых, он формирует серию юридически необязательных норм, которые полностью лишены тех двух характеристик, которые непосредственно ассоциируются с самой природой ЕС. Эти новые нормы не воздействуют напрямую на существующую *acquis*, однако образуют значительную пропорцию будущего законодательства ЕС. То есть политики XXI в., по их мнению, будут разрушать то, что «строилось» на протяжении 60 лет, чтобы создать основы «нового правового порядка» [2]. Во-вторых, ОМК может сделать менее эффективным жесткий закон, ставя под вопрос само главенство закона ЕС. Наглядным примером в этом случае, на взгляд

противников ОМК, выступает ПСР, иллюстрирующий теорию гибридности, по направлению к которой предположительно движется ЕС, в том числе и под воздействием ОМК [2].

Озабоченность вызывает и то, что в противоположность всему прошлому опыту Лиссабонская стратегия и ОМК не передают каких-либо полномочий институтам ЕС, а ограничивают их влияние на национальную политику в областях, где они применяются [18].

Кроме того, высказываются опасения, что ОМК и новые формы управления в общем могут стать отвлекающим маневром, который скрывает более важное и проникающее повсюду усиление жесткого закона и увеличение числа обращений в судебные инстанции в ЕС. Ограниченное же введение таких гибких, неформальных, необязательных мер не знаменует трансформацию управления ЕС [18].

Сторонники же считают, что успешная реализация ОМК обнажит границы концептуализации ЕС в качестве «регуляторного государства» наравне с МС и поможет запустить новую динамику в процесс региональной интеграции в Европе [19]. Важная политическая природа ОМК и его намеренно неиерархичный, непринудительный характер, по их мнению, дают глоток свежего воздуха «первой опоре» ЕС, которая была под доминированием МС [19]. Представление ОМК на Лиссабонском саммите формализует процесс «интеграции через координацию», при которой интеграция больше не является переводом компетенции на наднациональный уровень, а соединяет национальные политики и политический дизайн в единую коллективную реальность, которая отражает все возрастающую сложность и сильную взаимозависимость европейского общества и экономики [19]. ОМК при этом способствует социально-экономическим преобразованиям, исключая асимметричное развитие экономической интеграции.

Несмотря на неоднозначное отношение к ОМК и результатам его введения в политический процесс сообщества, ОМК можно рассматривать как часть неотъемлемой логики развития самого ЕС и его способности постоянно повторно открывать себя как части эволюционного процесса политического и экономического выживания [6].

Список литературы

1. *Sundholm M.* The open method of co-ordination: the Linux of European integration? A theoretical and empirical study of the method of the 'Lisbon Strategy': thesis presented for the Degree of Master of European Studies / College of Europe. Bruges, 2001.
2. *Hatzopoulos V.* Why the open method of coordination is bad for you: a letter to the EU // *European Law Journal*. 2006.
3. *Ahonen P.* Soft governance, agile Union? Analysis of the extensions of open coordination in 2000. EIPA, 2001.
4. *Commission of the European Communities.* European governance. A White paper. Brussels, 2001.
5. *Borrás S., Jacobsson K.* The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU // *Journal of European Public Policy*. 2004. April. 11:2. P. 185–208.
6. *Szyszczyk E.* Experimental governance: the open method of coordination // *European Law Journal*. Vol. 12. 2006. July. №4. P. 486–502.
7. *Telò M.* Governance and government in the European Union. The open method of coordination // *The new knowledge economy in Europe* Elgar / ed. M. Rodriguez. London, 2001.
8. *Trubek D., Cottrell P., Nance M.* «Soft law», «hard law» and European integration: towards a theory of hybridity. NYU School of Law // *Jean Monnet Working Paper*. 2005. №02.
9. *Feronas A.* The Europeanisation of national social policies through the OMC: The case of Greek employment policy: paper for contribution at the ESPAnet Conference. Oxford, 2004.
10. *Scott J., Trubek D.* Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union // *European Law Journal*. Vol. 8. 2002. March. №1. P. 1–18.
11. *Classifying and mapping OMC in different policy areas.* New modes of governance. Integrated project. Project no. CITI-CT-2004-506392. Priority 7 – citizens and governance in the knowledge – based society. №02/D09. 2005. July.
12. *Report by Working Group 4a: Involving experts in the process of national policy convergence.* 2001. June.
13. *Büchls M.* The open method of coordination as a 'two-level game'. *Policy and politics*. Vol. 36:2. 2008. January. P. 21–37.
14. *Dehousse R.* The open method of coordination: a new policy paradigm? Paper presented at the First Pan-European Conference on European Union Politics «The Politics of European integration: academic acquis and future challenges» // *Bordeaux*. 2002. 26–28 Sept.
15. *Búrca Gr. de, Zeitlin J.* Constitutionalising the open method of coordination. What should the Convention propose? CEPS Policy Brief. 2003. March. №31.
16. *Treaty establishing a Constitution for Europe* // *Official Journal*. C 310. 2004. 16 Dec.
17. *Presidency Conclusions.* Lisbon, 2000.
18. *Idema T., Keleman D.* New modes of governance, the open method of coordination, and other fashionable red herring. *Perspectives on European politics and society*.

19. *Radaelli C.* The open method of coordination: A new governance architecture for the European Union? *Sieps*, 2003:1.

Об авторе

И.С. Ломакина — канд. пед. наук, доц. кафедры иностранных языков, Челябинская государственная академия культуры и искусств, e-mail: ilomakina@inbox.ru

Author

Dr. I.S. Lomakina, Associate Professor, Department of Foreign Languages, Chelyabinsk State Academy of Culture and Arts, e-mail: ilomakina@inbox.ru