СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 349.2,349.3

В. В. Цветков

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОТКРЫТОГО МЕТОДА КООРДИНАЦИИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье анализируется такой правовой феномен, как открытый метод координации (ОМК). Описываются история возникновения методов координации, предпосылки развития нового управления, а также принципиальные отличия нового метода управления от старого; определена сфера общественных отношений, для регулирования которых рекомендуется использование методов координации ввиду их наибольшей эффективности по сравнению с традиционными методами. Наибольшее внимание уделяется определению правовой природы открытого метода координации и его дифференциации от схожих правовых понятий, таких как мягкое право и коммунитарный метод. Попутно в статье предлагается определение мягкого права ЕС, соответствующее современным реалиям. Также описаны и критически оценены многочисленные научные работы зарубежных исследователей. Показаны основные функции и цели ОМК, описан процесс координации с участием социальных акторов, институтов ЕС и государств-членов. В конце статьи выделены основные критерии отличия мягкого права от открытого метода координации. Библиогр. 21 назв.

Ключевые слова: открытый метод координации, социальное право ЕС, новое управление, теория разрывов, мягкое право.

V. V. Tsvetkov

LEGAL NATURE OF THE EU OPEN METHOD OF COORDINATION IN THE SPHERE OF SOCIAL RIGHTS

The article analyzes the legal phenomenon of the Open Method of Coordination. The history of the emergence of coordination methods, prerequisites for the development of a new regulation, as well as fundamental differences between the new regulation and the old ones are defined. The author has also defined the scope of public relations to be regulated by methods of coordination to promote their better efficiency compared with traditional methods of legal regulation. The greatest attention is paid to the definition of the legal nature of the Open Method of Coordination and its differentiation from similar legal concepts, such as “soft law” and the Community method. Along the way, the article proposes a definition of EU soft law corresponding to modern realities. Also a great amount of scientific works of foreign researchers are reflected and critically evaluated. The basic function and purpose of the OMC, the coordination process with the participation of social actors, the EU institutions and Member States, is also described. At the end of the article the main criteria of distinguishing between the Open Method of Coordination and soft law are highlighted. Refs 21.

Keywords: Open Method of Coordination, EU social law, the new regulation, the “gap” theory, soft law.

Цветков Валентин Викторович — магистр права, аспирант, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; tsvetkov-val@mail.ru

Tsvetkov Valentin V. — M.A., Postgraduate, Saint Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; tsvetkov-val@mail.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2016

DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.403

Европейский Союз всегда преследовал политическую цель, его непосредственные цели имели экономическую и социальную направленность, но средства и способы достижения этих целей традиционно остаются правовыми: применение и прогрессивное развитие общих правил и правоприменительных механизмов [1, p. 1]. За время существования ЕС была разработана сложная и глубоко продуманная система правовых актов. Так, в докладе IX Конвенционной рабочей группы по упрощению посчитаны 15 правовых актов, которые могут быть как обязательными, так и необязательными[1]. Основные акты перечислены в ст. 288 Договора о функционировании Европейского Союза[2] (далее — ДФЕС), в их число входят регламенты, директивы, решения, рекомендации и мнения. Договор также предусматривает возможность применения иных специальных актов для дальнейшей интеграции в специфических сферах. Так, в рамках осуществления социальной политики может использоваться коллективное соглашение на уровне ЕС (ст. 155 ДФЕС), заключаемое в рамках европейского социального диалога. В настоящее время принимается множество актов, которые легально не определены в учредительных договорах. В большинстве случаев на примере решений, по которым принимают план действий, такие не признанные договорами акты относят к актам особого рода (*sui generis*). Совершенно другим примером, формально не закрепленным в учредительных Договорах ЕС, но способствующим европейской интеграции, является открытый метод координации (далее — ОМК).

Принято считать, что концепция открытого метода координации впервые сформулирована на Лиссабонском европейском совете 23–24 марта 2000 г. (далее — Лиссабонские выводы, Выводы)[3] и предстала перед публикой в качестве идеи, которая поможет претворить в жизнь долгосрочную Стратегию создания конкурентоспособной экономики со все больше вовлекаемым трудовым ресурсом и высокой степенью социальной сплоченности[4]. ОМК нацелен также на создание благоприятной обстановки для разработки единого способа борьбы с глобальными проблемами с учетом местных особенностей.

Так, Лиссабонские выводы устанавливают новую стратегически важную цель Союза на ближайшие десять лет: стать самой конкурентоспособной и динамически развивающейся постиндустриальной экономикой в мире со стабильным экономическим ростом и все большим количеством рабочих мест и уровнем социальной сплоченности.

Далее § 5 Выводов указывает направления стратегии для достижения стратегически важной цели, в том числе указывая на «модернизацию европейской социальной модели, инвестирование в человеческий потенциал и борьбу с социальной изоляцией».

С самого момента разработки ОМК стал преобладать в правовом регулировании социальных отношений, такое регулирование все чаще стали именовать мяг-

---

[1] Final report of Working Group IX on Simplification. CONV 424/02. 29.11.2002. P. 3.

[2] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union and Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. 30.03.2010. P. 83.

[3] European Council (2000), Presidency Conclusions 23–24 March 2000. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (дата обращения: 09.09.2016).

[4] European Council, Presidency Conclusions, 7775/1/06 (Brussels, 18 May 2006).

ким, а ОМК — инструментом мягкого права. Тем не менее появление ОМК приветствовалось не всеми западными учеными [2, p. 42–44]: многие посчитали введение ОМК признанием провала в создании единых социальных и трудовых стандартов по всему Союзу посредством отказа от реализации программ и действия социальной модели Европы [3, p. 33–34; 4, p. 23]. В последнее время наблюдается все больше ученых, поддерживающих идею ОМК и рассматривающих его как уникальный прорыв в эффективном решении проблем, с которыми сталкивается ЕС в сфере социальной политики [5; 6; 7].

Сам ОМК, во-первых, позволяет определять всесоюзные руководства, сопряженные со специфическим сроком достижения краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей; во-вторых, устанавливает в тех случаях, когда необходимо, количественные и качественные показатели и критерии для сравнения типов политики, проводимой государствами-членами с учетом их потребностей; в-третьих, способствует заимствованию положений европейских руководящих принципов на национальном или региональном уровне путем установления специфических целей и принятия тех мер, которые будут учитывать национальные или региональные особенности; в-четвертых, обеспечивает постоянный мониторинг, оценку и обмен опытом в рамках взаимного обучения (§ 37 Выводов).

Как известно, с созданием общего рынка интеграционные механизмы не остановились: Союз продолжил интегрировать ранее нетронутые наднациональным правом сферы, в том числе по социальным и трудовым вопросам. В каждой стране существуют свои представления об уровне жизни населения, минимальных стандартах и политике солидарности. Тем не менее экономическая общность привела к возникновению одних и тех же проблем у большинства государств-членов. Например, государства совершенно по-разному справлялись с возросшим уровнем безработицы, что явно подрывало единообразие европейского регулирования и доверие к не так давно провозглашенной социальной модели [8, p. 28–58; 9, p. 14]. Было очевидно, что социальные проблемы эффективнее всего решать на уровне ЕС, однако государства не торопились передавать компетенцию в сфере социальной политики союзным институтам. Использование методов координации, которые относят к «новому управлению» («новому регулированию»), позволило Союзу безболезненно решить эту проблему.

Концепцию «нового управления» с точки зрения ее действия можно представить двумя подходами. Одни авторы традиционно проводят отграничение нового управления от традиционных типов управления, в первую очередь коммунитарного метода (когда союзные институты регулируют правоотношения посредством принятия обязательных актов). При этом одинаковые и обязывающие правила старого регулирования меняются на гораздо более гибкие и коллективные формы управления [3, p. 33]. Другие ученые, например профессоры Грэйн де Бурка и Джоан Скотт, определяют «новое регулирование» в том числе через его особенности: новое регулирование — подход, который ставит ожидаемый акцент на приспособлении и развитии многообразия, на важности предусмотрительности и исправляемости, а также на целях взаимного обучения. Более того, новое управление полностью вовлекает в процесс всех заинтересованных лиц, усиливает прозрачность каждого из этапов, в том числе оценивания и пересмотра, на добровольных или юридически необязательных нормах. Новое управление также представляет собой

подход, «действующий посредством системы, центральное место в которой отводится координации ее элементов и их обмену» [10, p. 3].

ОМК позиционируется как новый интеграционный механизм, при этом ему предшествовало несколько похожих механизмов, о чем умалчивается в большинстве научных работ по ОМК. Первый («экономический») механизм создан в 1992 г.; он включал в себя обширные руководства в сфере экономической политики (*Broad Economic Policy Guidelines*, BEPG)[5] и всесторонне контролировал их выполнение [11, p. 55–67]. Второй механизм был разработан в 1997 г. и определялся Европейской стратегией занятости (*European Employment Strategy*, EES)[6], которая во многом рассматривается в качестве проекта ОМК. Методы координации в их традиционном понимании появляются лишь тогда, когда на союзном уровне отсутствует законодательная база, регулирующая отношения в определенных сферах. ОМК в сфере социальной защиты и социальной интеграции, например, позволяет принимать меры, которые призваны поощрять сотрудничество государств-членов с помощью инициатив по улучшению знаний, развитию обмена информацией и передовой практикой, продвижению новаторских подходов и оценке накопленного опыта, исключая при этом любую гармонизацию законодательных и регламентарных положений государств-членов (ст. 153(2) ДФЕС).

Таким образом, существует множество методов координации, чье содержание определяется сферой, которую они регулируют. В научной литературе по этому поводу приведено сравнение Лиссабонского ОМК с «рецептом, предлагающим различные ингредиенты для приготовления того метода координации, который будет соответствовать потребностям субъекта регулирования» [12, p. 15]. Так, ОМК в сфере социальной интеграции предполагает больше «ингредиентов», чем тот же ОМК в сфере пенсионного обеспечения и здравоохранения [13, p. 14]. Следовательно, ОМК нельзя рассматривать как какой-то типичный инструмент правового регулирования по типу регламента, директивы или решения. ОМК — особый механизм, состоящий из перечня последовательных взаимосвязанных элементов [14, p. 191], направленных на достижение общих целей, которые поддерживаются руководствами и показателями. Предполагается, что на их основе государства-члены будут устанавливать свои приоритеты в национальной политике [12, p. 15; 13, p. 15].

Чтобы проконтролировать прогресс в достижении общих целей, государства-члены должны составлять планы национальных действий, в которых они отражают свою политическую активность. Эти планы рассматриваются курирующими органами ЕС, и результаты их рассмотрения отражаются в совместном отчете Европейской комиссии и Совета ЕС. В отчетах также содержатся обзор работы и сравнительный анализ ее показателей за отдельный период, что позволяет Европейской комиссии выделить более успешную и менее успешную программу действий (практику) с оглаской наиболее и наименее преуспевающих стран в отдельных областях. При этом каждой стране выставляются оценки исходя из различных критериев

[5] Commission of the European Communities (1998). “1998 Broad Economic Policy Guidelines” // European Economy. 1998. N 66. Office for Official Publications of the EC, Luxembourg.

[6] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The future of the European Employment Strategy (EES). “A strategy for full employment and better jobs for all” COM (2003) 6 final, Brussels, 14.01.2003. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:c11316 (дата обращения: 14.11.2016).

успешности проведения той или иной политики. В отдельных ОМК процесс обзора работы дополняется программами по обмену успешной практикой и новаторскими подходами. Более того, оценивание результатов также имеет и обратный эффект — позволяет пересмотреть отдельные элементы ОМК, среди которых — общие задачи, руководства и показатели. После этого круг замыкается, расставляются новые приоритеты, пишутся новые планы и проводятся обзоры уже другой работы.

Далее, ОМК направлены на помощь государствам-членам в развитии их собственной политики по двум направлениям: нормативное управление и когнитивное управление [15, p. 209–210]. Под нормативным управлением понимается трансляция отдельных определений и направлений политики на уровне ЕС, которые государства-члены, как предполагается, должны учитывать при разработке своей внутренней стратегии. Элементы нормативного управления могут содержаться в руководствах и показателях [15, p. 209–210; 16, p. 489–491]. Когнитивное управление состоит в поддержке государств-членов при развитии их национальных курсов путем содействия их открытому обсуждению, взаимному обучению благодаря обмену информацией, успешным и новаторским опытом. Когнитивное управление оформляется в виде обзора работы или сравнительного анализа показателей (бенчмаркинг) [17]. Такого рода координационная поддержка государств-членов отличается от более традиционных форм европейской интеграции, таких как коммунитарный метод и социальный диалог, поскольку основной акцент ставится на достижении общих целей, а не на гармонизации национальных законов. При использовании методов координации априори безразличен способ достижения целей, гармонизация не является обязательным средством достижения целей. Более того, всячески поощряется вариативность в достижении целей, направленная на создание более эффективной модели правоприменения.

Теория разрывов (*gap-thesis*), разработанная де Бурка и Скотт, описывает природу ОМК через его сравнение с коммунитарным методом. Суть такого сравнения сводится к оценке невосприимчивости закона к новому управлению, существованию разрыва (*gap*) между формальным законом и практикой нового управления. Естественно, формальное право, к которому относится и конституционное право, не признает новое управление. По мнению де Бурка, либо классическое право еще не в состоянии угнаться за развитием управления, либо управление игнорирует диспозицию, структуру или требования правовых актов [10, p. 5–6].

Используя методологию теории разрывов, можно говорить об отличии ОМК не только от традиционного права ЕС, но и от того, что принято понимать под мягким правом ЕС.

Концепция мягкого права до сих пор вызывает споры. Меньшинство исследователей не признают концепцию мягкого права, утверждая, что право либо твердое, либо его вовсе нет (так называемая бинарная концепция) [18, p. 168–182]. Сторонников признания мягкого права причисляют к сторонникам концепции относительной нормативности [19], которую в научной литературе именуют также континуумным подходом. Наиболее продуманной видится концепция, разработанная исследователем Эбботтом, которая определяет мягкое право через международные соглашения. Теория построена на презумпции того, что международное право не является бинарной системой твердого права и политического соглашения; международное право представляет собой правовой континуум с широким переч-

нем юридических инструментов, имеющих разный правовой статус [20, p. 404–408; 21, p. 563]. На поверхности этого континуума лежит идеальный тип международного твердого права, на дне континуума покоятся политические соглашения, которые вообще не могут генерировать право. А все, что находится между поверхностью и дном континуума, между двумя противоположными полюсами, называется мягким правом [20].

Определение Эбботта все же касается в первую очередь международного права. ЕС является уникальной гибридной правовой системой, сочетающей в себе международно-правовой, национальный и наднациональный способы правового регулирования, поэтому акты мягкого права могут существовать не только в форме международных соглашений. Полагаем, что все отличие мягкого права от твердого сводится: 1) к степени обязательности; 2) юридической ответственности.

Таким образом, говоря о правовой системе ЕС, положения мягкого права следует определить как *не обладающие нормативными свойствами правовые положения, содержащиеся в актах институтов ЕС, носящие некий обязывающий характер, невыполнение которых не влечет за собой привлечение к юридической ответственности.*

Основные признаки ОМК можно вывести на основе сравнения этого метода с правом ЕС и мягким правом ЕС:

1) подход: в мягком праве ЕС царит наднациональный подход — Европейская комиссия и Суд ЕС имеют решающие позиции; ОМК свойствен межгосударственный подход — Совет ЕС, Европейская комиссия как основные политические институты имеют наибольший вес;

2) мониторинг: в мягком праве он административный, в ОМК — политический;

3) механизм принятия: мягкое право зачастую принимается органами в тех сферах, полномочиями по управлению которыми орган напрямую не наделен, поэтому процедура принятия актов мягкого права нигде не закреплена и ее легитимность вызывает вопросы; методам координации свойственны достаточно прозрачные процедуры и цикличный процесс учета показателей и принятия решений, отсюда и название — открытые методы координации;

4) сфера действия: мягкое право не связано с конкретной областью правового регулирования, оно зависит от компетенции генерирующего органа; методы координации принимаются для регулирования конкретной сферы общественных отношений, и для каждой сферы метод, как правило, свой;

5) межуровневая связь: в мягком праве нет связи между национальным уровнем и уровнем ЕС, в ОМК эта связь циклична и взаимодополняема;

6) участие социальных акторов: мягкое право не нуждается в участии социальных акторов; ОМК реализуют в том числе и социальные акторы;

7) обучение: мягкое право не ставит своей приоритетной целью «обучение» законодателя новым приемам правового регулирования с последующим реформированием самого мягкого права; взаимное обучение в ОМК — один из основных способов, при котором посредством обмена практическими приемами и результатами происходит совершенствование национального правового регулирования.

References

1. Curtin D. M. European Legal Integration: Paradise Lost? *European Integration and Law*. Antwerp, Intersentia, 2006. 54 p.

2. Kröger S. *Soft Governance in Hard Politics. European Coordination of Anti-Poverty Policies in France and Germany*. Wiesbaden, VS Verlag für Socialwissenschaften, 2008. 253 p.

3. Trubek D. M., Mosher J. New Governance, Employment Policy, and the European Social Model. *Governing Work and Welfare in a New Economy*. Eds J. Zeitlin, D. M. Trubek. Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 1–34.

4. Zeitlin J. Introduction. Zeitlin J., Pochet, Ph., Magnussen L. *The Open Method of Coordination in Action*. Brussels, P.I. E. — Peter Lang S. A., 2005, pp. 19–33.

5. Gerstenberg O., Sabel C. F. Directly-Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe? *Good governance in Europe's Integrated Market*. Eds C. Joerges, R. Dehousse. Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 289–341.

6. Klosse S. The European Employment Strategy: Which Way Forward? *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations.* 2005, vol. 21, no. 1, pp. 5–37.

7. Goetschy J. The Implications of the Lisbon Strategy for the Future of Social Europe: "On the Road" or "New Age"? *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations.* 2007, vol. 23, no. 4, pp. 499–523.

8. Kleinman M. *A European Welfare State? European Union Welfare Policy in Context*. Basingstoke, Palgrave, 2002. 246 pp.

9. Schäfer A. Beyond the Community method: Why to Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy Making. *European Integration online Papers.* 2004, vol. 8, no. 13. 19 p.

10. Búrca G. de, Scott J. *Law and New governance in the EU and the US.* Oxford, Hart Publishing, 2006. 400 p.

11. Sakellaropoulos Th. The Open Method of Coordination: a sound instrument for the modernization of the European social model. *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*. Eds Th. Sakellaropoulos, J. Berghman. Antwerpen, Intersentia, 2004, pp. 55–92.

12. Radaelli C. M. The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union? *Swedish Institute for European Policy Studies*. 2003, no. 1. 65 p.

13. Laffan B., Shaw C. Classifying and Mapping OMC in different policy areas. *NEWGOV — New Modes of Governance.* 2005, paper 02/D09. 36 p.

14. Regent S. The Open Method of Coordination: a New Supranational Form of Governance? *European Law Journal.* 2003, vol. 9, no. 2, pp. 190–214.

15. Hemerijck A. The Self-Transformation of the European Social Model(s). G. Esping-Andersern, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles. *Why We Need a New Welfare State.* Oxford, Oxford University Press, 2002. 233 p.

16. Szyszczak E. Experimental governance: The Open Method of Coordination. *European Law Journal*. 2006, vol. 12, no. 4, pp. 486–502.

17. Citi M., Rhodes M. New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences. *EURGOV — European Governance Papers.* 2007, no. N-07-01. URL: http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/wp/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf (accessed: 19.09.2016).

18. Klabbers J. The redundancy of Soft Law. *Nordic Journal of International Law.* 1996, vol. 65, no. 2, pp. 167–182.

19. Shelton D. L. International Law and "Relative Normativity". *International Law.* Ed. by M. D. Evans. 3rd ed. Oxford, 2010, pp. 141–171.

20. Abbott K. W. et al. The Concept of Legalization. *International Organization*. 2000, vol. 50, no. 3, pp. 17–35.

21. Baxter R. R. International Law in "her infinite variety". *International & Comparative Law Quarterly*. 1980, vol. 29, pp. 549–566.

Для цитирования: Цветков В. В. Правовая природа открытого метода координации в сфере социального права Европейского Союза // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2016. Вып. 4. С. 29–35. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.403

For citation: Tsvetkov V. V. Legal nature of the EU Open Method of Coordination in the sphere of social rights. *Vestnik SPbSU. Series 14. Law*, 2016, issue 4, pp. 29–35. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.403

Статья поступила в редакцию 2 июля 2016 г.;
принята в печать 1 сентября 2016 г.