

ISSN 2304-9804

ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ
GOSUDARSTVENNOST'

№1-2(3-4)2013

ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ GOSUDARSTVENNOST'

*Образовательный и культурно-просветительский журнал
Издаётся два раза в год*

№1-2(3-4)2013

Учредитель:

Будцын
Игорь
Валерьевич

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных
технологий и массовых
коммуникаций (Роскомнадзор)
Свидетельство о регистрации
ПИ № ФС77-45952 от 27 июля 2011 г.

Издатель:

Будцын И.В.

© Будцын Игорь Валерьевич

© Статьи. Авторы

Главный редактор:

И.В. Будцын

Редактор: И.С. Ипатова

Адрес редакции: 603005,
г. Нижний Новгород,
ул. Алексеевская, д. 29/25, 2 этаж
Тел.: (831) 457-18-14;
E-mail: gosudarstvennost@yandex.ru
www.gosudarstvennost.org

*При использовании материалов
ссылка на журнал
«Государственность»
обязательна*

Отпечатано: ООО «Полиграфическая компания Экспресс»,

603104, Нижний Новгород, ул. Медицинская, 26

Подписано в печать 10.02.2014

Формат: 70x100/16 Усл.печ.л. 14,07

Тираж 1100 экз. Заказ 0670

Цена свободная

Contents

EDITOR'S WORD	4
TIES OF STATESMANSHIP	
<i>Lisovoy N.N.</i> Patriarch in Kingdom and in Church: sacrament of Orthodox Power	7
THEORY QUESTIONS	
<i>Tikhomirov Y.A.</i> Mechanism of functioning of a State	41
TO LOOK FOR A NEW MODEL OF STATESMANSHIP	
<i>Pushkin S.N.</i> The Eurasian model of the Russian Statesmanship (after the 1917 revolution).....	57
<i>Makarova S.V.</i> I.A. Ilyin about legal grounds of Statesmanship	68
THE LIBRARY OF STATESMANSHIP	
<i>Solonevitch I.L.</i> People's Monarchy	74
DEBATABLE CLUB	
<i>Fomin V.V.</i> Does our future need Sweden view towards our past? On the question about unified Russian History textbook	118
HISTORICAL FORMS OF STATESMANSHIP	
<i>Levshin E.M., Ivanova L.N.</i> Marriage Law as an institute of Russian statesmanship in the end of XIX – beginning of XX centuries	150
GUEST OF THE JOURNAL	
<i>Interview with B.N. Pastukhov</i>	160
FUTUROLOGY OF STATESMANSHIP	
<i>Budtsyn I.V.</i> Integration VS Globalization or World Empire VS World Government. Part 2: the power of traditions	164
QUOTE LIST	172
SUMMARY	173

Содержание

СЛОВО РЕДАКТОРА	4
СКРЕПЫ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ	
<i>Лисовой Н.Н.</i> Патриарх в Царстве и в Церкви: таинство православной державности	7
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ	
<i>Тихомиров Ю.А.</i> Механизм функционирования государства	41
В ПОИСКАХ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ	
<i>Пушкин С.Н.</i> Евразийская модель российской государственности (после революции 1917 года)	57
<i>Макарова С.В.</i> И.А. Ильин о правовой основе государственности	68
БИБЛИОТЕКА ГОСУДАРСТВЕННОСТИ	
<i>Солоневич И.Л.</i> Народная монархия	74
ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ	
<i>Фомин В.В.</i> Нужен ли нашему будущему шведский взгляд на наше прошлое? К вопросу о едином учебнике истории России	118
ИСТОРИЧЕСКИЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ	
<i>Левшин Э.М., Иванова Л.Н.</i> Брачное право как институт российской государственности конца XIX - начала XX века.....	150
ГОСТЬ ЖУРНАЛА	
<i>Интервью с Б.Н. Пастуховым</i>	160
ФУТУРОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ	
<i>Будцын И.В.</i> Интеграция VS глобализация или мировая империя VS мировое правительство. Часть 2: сила традиций.....	164
ЦИТАТНИК	172
РЕЗЮМЕ (на английском языке)	173

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Юрий Александрович Тихомиров,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
главный научный сотрудник-координатор
фундаментальных и прикладных исследований
Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве РФ



Тихомиров Ю.А.

Механизм функционирования государства

В масштабах исторических процессов всегда видна громадная роль государства. Хотя в его сторону и в прошлом, и теперь сыплются гряды критических стрел. Дело объясняется природой и целями государства, которые нельзя отождествлять с публичной властью. Государство есть универсальная политико-управленческая система, действующая в интересах общества. И оно включает такие элементы, как народ (граждане), государственная власть – госсобственность, бюджет и налоги, территориальные границы, правовое регулирование, официальное представительство страны в мировом сообществе¹. Такое понимание позволяет понять природу разных моделей государства и реальный механизм государственной деятельности, выявить причины подвижного объема государственных дел.

Выбор целей и задач государства

Многолетние научные исследования проблем государственности убедили ученых разных стран в выполнении государством ряда функций – политических, экономических, социальных, экологических, информационных и международных. В данном случае нас не интересует подробная классификация, поскольку важно рассмотреть устойчивость и подвижность государственных целей и задач. Ведь именно в них выражается мера государственного воздействия на общественные и иные процессы. Понятно, что цели нашего государства установлены

¹ См. подробно: *Тихомиров Ю.А.* Государство. М., 2013.

в действующей Конституции РФ как долгосрочные ориентиры развития общества и государства. Задачи – настоящие и временные – отражают подвижность объектов воздействия и выбор целевых средств государственного регулирования и управления. В настоящее время для России характерен комплекс крупных задач внутренней политики.

На передний план выдвигается задача обеспечения комплексного социально-экономического развития.

Опыт СССР впечатлял, когда планы развития народного хозяйства служили расчетной основой развития экономики и других сфер. Разработка прогноза в середине 70-х годов была шагом вперед. Но ход исторических событий изменился, и утрата планов лишь позднее компенсируется программно-целевым методом. В России стали составлять и реализовывать целевые комплексные программы. В повестке дня – «Стратегия – Россия 2020. Новая модель роста – новая социальная политика». 7 мая 2012 года Президент РФ издал ряд указов, которые охватили основные стороны развития страны. Речь идет о долгосрочной государственной политике, программах экономического, социального, внешнеполитического развития России и др. Обсуждается проект федерального закона о государственном стратегическом планировании.

И в других странах давно и успешно используются государственные программы, причем не без учета опыта нашей страны. Так, во Франции принимаются социально-экономические программы, в США и Японии – программы модернизации экономики, в Германии – программы устойчивого роста. Эти и другие программы дополняются отраслевыми программами, что позволяет государству предвидеть и направлять развитие и гармонизировать разные сферы жизни.

Анализ общественной практики показывает, что далеко не всегда удается реализовать намеченное. Возникают диспропорции отраслей, выявляются противоречия элиты и населения, появляются новые проблемы и угрозы. Не вовлеченность общества в реформы приводит к общественной критике государственного курса. Социологические исследования отношения россиян к реформам отчетливо показывают остроту противоречий.

В сфере экономики приходится находить баланс между государственным регулированием и обеспечением самостоятельности экономических субъектов. Для каждого государства развитие экономики всегда остается важнейшей

задачей. Без ее решения невозможно реализовать все функции государства и удовлетворить потребности людей; наконец, нельзя сохранить устойчивость самого государства. Причем на протяжении истории и в современных условиях предстоит решать главный вопрос – в каких пределах и какими методами целесообразно обеспечить государственное воздействие на экономику. Выбор колеблется от либерального постулата о главенстве рыночного регулирования и ограничения «вмешательства» и «присутствия» государства в экономике до ее огосударствления и жесткого механизма планирования, нормирования и управления. Но и сегодня совершенствование бюджетирования является актуальной задачей.

Сфера оказания социальных услуг

Социальное государство оказывает многообразные услуги гражданам и юридическим лицам. Однако этот механизм лишь отлаживается в ряде стран, и в связи с этим приходится решать немало комплексных проблем конституционного, административного, гражданского и других отраслей права.

Во Франции, например, существуют три основные категории публичных служб. Государственные службы, или службы обеспечения суверенитета, соответствуют традиционным функциям государства: общее управление, правосудие, полиция, национальная оборона, государственные финансы. Они обычно находятся в ведении государственных органов. Социальные и культурные службы занимаются главным образом вопросами образования, здравоохранения, социальной защиты, социальной помощи и культурной деятельности. В этих областях государство контролирует организационную структуру системы и главные направления ее работы в целом.

Службы экономического характера определяются в правовом отношении как «публичные торгово-промышленные службы». В отличие от предыдущих служб, являясь участниками рынка, они предоставляют оплачиваемые услуги и обычно окупают свои эксплуатационные затраты. Их деятельность регулируется смешанным правовым режимом, в котором сочетаются нормы публичного и частного права. Формирование этих служб происходило на протяжении XX века по мере утверждения непосредственной роли государства в обеспечении некоторых основных потребностей в области энергетики, транспорта. Примечательна в этом плане Хартия публичных служб, изданная

Министерством государственной службы и административных реформ Франции, в которой содержатся основные принципы деятельности публичных служб и сферы услуг.

Приобретают самостоятельное значение публичные услуги, признаки которых: обеспечение деятельности общезначимой направленности: неограниченный круг субъектов пользования; осуществление либо органом государственной, муниципальной власти, либо другим субъектом; опора на публичную и частную собственность. Данное понятие является, по нашему мнению, родовым понятием и для государственных услуг, оказываемых органами государства и учреждениями, и муниципальных услуг, оказываемых муниципальными органами и учреждениями, и социальных услуг, оказываемых негосударственными структурами.

Практика активно развивается. Социальное законодательство² дополняется законодательством об услугах. В нашей стране действует Федеральный закон «Об оказании государственных и муниципальных услуг». Новые федеральные законы об образовании, здравоохранении приобрели устойчивый характер, и введение регламентов и индикаторов их оказания придает обслуживанию граждан более высокий уровень. Новые информационные технологии облегчают получение услуг, и особенно этому содействуют многофункциональные центры.

Для публичных услуг характерны три принципиальных момента: во-первых, «многослойное» правовое регулирование; во-вторых, общеобязательное признание и обеспечение (реестры и т.п.); в-третьих, прямое участие органов публичной власти и публичных учреждений в оказании услуг определенного типа. Этим заняты как специализированные структуры, так и иные органы в рамках своей более общей компетенции.

Обеспечение стабильности демократических институтов и правопорядка

Политическая функция государства отражает его главные цели, достигаемые как во всех сферах, так и особенно в той, которая непосредственно осуществляется властью. Поэтому весьма условно в пределах этой функции можно выдвигать основные цели, достижение которых выступает в качестве объектов государственного воздействия:

² Социальное законодательство. М., 2005.

а) обеспечение стабильности устройства государства, в том числе его территориальной организации и государственных границ;

б) обеспечение устойчивости и эффективности институтов публичной власти и содействие всемирному развитию институтов гражданского общества. События в Украине в конце 2013 г. показали, сколь опасен раскол в обществе и падение роли власти;

в) гарантирование прав и свобод человека и гражданина путем высокого уровня их законодательного регулирования, создания благоприятных условий для реализации и защиты. Государство призвано обеспечивать участие граждан в управлении государственными делами, поддерживать гражданские инициативы. Пока же тут немало трудностей и противоречий;

г) обеспечение безопасности государства с точки зрения его прочного правопорядка и законности и в аспекте обороны и защиты страны от нападений извне. Решение указанных стратегических задач находится в русле осуществления всех функций государства.

Сохранение природных ресурсов и охрана окружающей среды

Выделение данной задачи государства объясняется резко возросшей потребностью общества в охране природы и бережном использовании ее ресурсов. Применяемые меры имеют комплексный характер и включают совершенствование законодательства, обновление технологий производства, экологические запреты, экологическое воспитание, координацию деятельности публичных органов и бизнес-структур. Повышению эффективности деятельности в данной сфере отвечают государственные доктрины и концепции в сфере экологии, климата и др.

Развивается земельное, лесное, водное и экологическое законодательство, а также комплекс правовых актов в сфере недропользования. Российское законодательство занимает все более заметное место в арсенале природоохранного механизма³. Весьма перспективны совместные исследования ученых разных стран и использование положительного опыта в русле сравнительного правоведения, что побуждает к согласованному решению актуальных экологических проблем.

³ См., например: Защита прав на природные ресурсы. М., 2009; Боголюбов С.А. Экологическое право. М., 2004.

Организация информационного обслуживания в стране

Мы впервые выделяем информационную функцию государства. Она отражает новые информационные пространства не только как сферу общения, но и как стержень других видов правовых пространств. Если в предшествующие столетия и десятилетия сбор, анализ и использование информации признавались важным элементом любой деятельности и основой для принятия политических, управленческих, экономических и иных решений, то в современных условиях ситуация коренным образом меняется. Информационная деятельность на основе новейших электронных технологий приобрела невиданные масштабы, влияя на взаимоотношение общества и государства, граждан и публичных властей, на векторы деятельности бизнес-структур. Многие управленческие и иные тайны стали открытыми, и человек с помощью информационных технологий становится непосредственным участником многих процессов, решений и действий.

Причины и эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества, раскрытые основателем науки информационного права И.Л. Бачило⁴, и даже краткий анализ практики информационного обслуживания граждан убеждает в подвижности государственных задач, Порой они либо заменяются другими, либо плохо выполняются – и здесь претензии к государственным органам.

Государственные институты и управление

Попытаемся кратко охарактеризовать устройство государства, которое отражает как политико-территориальные, так и структурно-функциональные аспекты. В первом случае речь идет о федеративном устройстве России и административно-территориальном делении субъектов РФ, а также об иных территориальных структурах (федеральных округах, экономических районах и законах и т.п.). Во втором случае имеется в виду организация государственной власти, функции которой распределяются между ее разными институтами. Можно ли считать известный принцип разделения властей главным в решении этой задачи? По нашему мнению, единая государственная власть осуществляется в разных институциональных формах: институт прямой демократии, институт президента, законодательные

⁴ Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012.

исполнительные и судебные органы⁵. В европейских странах властные функции возлагаются и на национальные учреждения, а в некоторых государствах Южной Америки выделяются контрольная власть и избирательная власть.

Для эффективной деятельности государства первостепенное значение имеет правильное определение статусов и компетенции всех институтов, иначе – дублирование, пробелы и споры, вмешательство. Поэтому законы о статусах государственных институтов должны обеспечить их самостоятельность в рамках закона и взаимодействия в решении комплексных государственных задач. Без этого неизбежны сбои, ненужные виды управленческих действий и беспрерывные решения о перераспределении полномочий. Из опыта надо извлекать уроки.

Важно ориентировать исполнительные и муниципальные органы на достижение тех показателей эффективности их деятельности, которые установлены рядом президентских указов и постановлений Правительства РФ. Анализ и оценка фактических действий и реальных результатов позволяют заметить отклонения от целей и задач, которые установлены правом. Сказываются быстрая смена ориентиров и неумение прогнозировать ситуации, ошибки в принятии и реализации решений.

Особое значение имеет решение проблемы «центр – места», или сочетание горизонтальных и вертикальных связей. Уровни компетенции определены в ст. 71, 72, 73 Конституции РФ. Есть муниципальный уровень и межтерриториальный уровень, где концентрируется «блок» специальных структур.

Речь идет о решении комплексной задачи, поскольку построение и деятельность государственных структур, во-первых, учитывает политические, экономические, социальные, юридические и организационные аспекты, во-вторых, влияет на построение и деятельность экономических и социальных организаций и учреждений и институтов гражданского общества. Не случайно легальные и фактические рамки деятельности бизнес-структур, к примеру, или общественных объединений, определяются границами между субъектами РФ, административно-территориальными и муниципальными образованиями.

Для централизации характерны:

а) целостность государственной системы и «притяжение», консолидация ее элементов;

⁵ См. подробно: *Тихомиров Ю.А.* Управление на основе права. М., 2007.

б) концентрация полномочий по принятию решений на верхних уровнях власти;

в) концентрация финансовых, материальных, информационных и иных ресурсов;

г) иерархичность связей и действий составных частей государственной системы на основе строгой соподчиненности;

д) специфические властно-управленческие структуры (органы). Децентрализации присущи такие свойства:

а) приближение субъекта управления – органов к управляемым объектам (сферам, отраслям, организациям), своего рода прямая связь;

б) самостоятельность в решении вопросов своей компетенции и наличие необходимых собственных ресурсов;

в) ответственность за действия органов и полученные результаты;

г) тесная связь с населением городов, районов, сельских поселений; доступные каналы участия граждан в управлении выборами должностных лиц;

д) оперативность принятия решений.

Приведенные характеристики позволяют понять реальные пружины государственных преобразований. Соотношение между ними меняется, когда происходит перестройка принципов управления и организации в различных сферах, когда перераспределяются предметы ведения, полномочия и ресурсы между федеральными, региональными и местными органами, когда меняется компетенция государственных органов. И подтверждением служит столетний опыт нашей страны.

Все это должно влиять на качество и эффективность государственного управления. Проведение административной реформы в нашей стране позволило в известной мере упорядочить «наборы функций» исполнительных органов, повысить уровень работы госслужащих. Но, к сожалению, не преодолены проявления коррупции, которые резко снижают уровень управления и доверие граждан к институтам власти. Поэтому нужно решительно преодолевать коррупционные риски, используя арсенал организационных, юридических, экономических и моральных средств⁶.

С учетом сказанного можно выделить ряд тенденций развития управления. Во-первых, наблюдается подвижное соотношение структуры государственных функций и общественных функций, выполняемых негосударственными институтами (общественными объединениями, бизнес-структурами и др.).

⁶ См., например: Правовые инновации в сфере противодействия коррупции. М., 2012.

Последние десятилетия подтвердили как устойчивость функций государств в сфере внешней политики и обороны, стратегических отраслей экономики и др., так и довольно быстрые смены публичных и частных регуляторов в социально-экономических процессах. Отсюда задачи, объем и методы государственного управления то резко уменьшаются с началом рыночных реформ, то стабилизируются, то увеличиваются в кризисные периоды. Поэтому по-прежнему актуальна задача поиска обоснованных критериев определения меры управляемости в разных сферах, степени соотношения централизации и децентрализации.

Продолжение курса государств на повышение эффективности работы управленческих органов и государственных служащих предполагает установление соответствующих показателей и их соизмерения с фактическими результатами. Особенно это касается соблюдения стандартов и порядка оказания гражданам государственных и муниципальных услуг, когда степень их удовлетворенности должна быть основным критерием оценки. Широкое внедрение электронных процедур облегчит решение этой задачи.

Во-вторых, анализ практики убедительно показал, сколь важны демократические аспекты государственного управления, когда управленческий механизм выступает как «служитель общества». И все же остаются нерешенные проблемы, которые беспокоят граждан. Имеются в виду прежде всего бюрократизм и коррупция, которые подрывают доверие людей к институтам власти и порождают отчуждение.

Отсюда актуализация задач реальной демократизации государственного управления по двум направлениям. Первое – изменение стиля деятельности госорганов путем развития гласности и доступности информации, общественного контроля, усиления ответственности, преодоления коррупции. Второе – активизация участия граждан в управлении (обращение, гражданская инициатива, участие в общественных обсуждениях и публичных слушаниях и др.). Многие институты для этого созданы, но пока скорее формально в виде «документальных» оснований. Нужно, чтобы они работали по-настоящему.

В-третьих, круг субъектов – участников государственного управления расширяется. Но при этом важен правильный выбор их места и роли в общем механизме воздействия на общественные процессы. Это – государственные органы, это – муниципальные органы, это – общественные объединения, это – бизнес-структуры и

учреждения, это – международные институты. Отсюда актуальность решения двух проблем, и особенно – поиска оптимальных моделей построения системы исполнительных органов и устранения дублирования и пробелов в их деятельности. Другая проблема касается упорядочения взаимоотношений органов публичной власти с организациями разных форм собственности. Поддержка бизнеса и уменьшение административных барьеров не должна, однако, поощрять «не-связанность» правилами деятельности бизнеса. Социальное партнерство должно сочетаться с мерами регулирования и контроля.

Подвижные социально-экономические ситуации требуют нахождения правильной меры сочетания не только функций, но и их объемов и методов осуществления. Приходится решать задачи в условиях стабильных и реформируемых ситуаций, преобразовательных и кризисных ситуаций. А отсюда необходимость определения обоснованной меры сочетания функций стратегического планирования и гибкого экономического регулирования, принятия целевых программ и сохранения «поля» экономической саморегуляции, расширения самостоятельности субъектов хозяйствования и сохранения гибкого контрольно-надзорного механизма.

Участие государства в делах мирового сообщества

Последние десятилетия характеризуются расширением «международных связей»⁷. Нарастает влияние международно-правовых принципов и норм на правовые сферы национальных государств, а также на различного рода международные сообщества (региональные, специализированные, универсальные). Именно эти регуляторы формируют единое правовое пространство в соответствии с их целями и уставными документами⁸. Международно-правовое признание приоритета прав наций и народов, прав человека открыло пути для согласованного действия государств в пределах разных правовых пространств. Особо назовем в данной связи «Заключительный акт Соперничества по безопасности и сотрудничеству в Европе» 1975 г., где есть Декларация принципов, которыми государства-участники должны руководствоваться во взаимных отношениях. В дальнейшем этот курс получил признание многих

⁷ См.: Государство в меняющемся мире. М., 2012.

⁸ См. подробно: Правовое пространство и человек. М., 2012.

стран и привел к формированию наднациональных институтов и нормативных регуляторов, создающих легальное русло для многообразного сотрудничества государств. Понятие и явление правового пространства получает новое богатое наполнение и импульсы.

Курс многих европейских государств на создание механизмов согласованного решения общих проблем приводит к усложнению системы интеграционных институтов и использованию понятия «единое правовое пространство». Оно употребляется как в специальном значении, так и в качестве составной части единого политического и единого экономического пространства. Государства – участники международных институтов берут на себя обязательства строго соотносить с европейскими стандартами свои политические, социальные, экономические, правовые и иные решения и действия.

Что такое правовое пространство? Это особая сфера правового регулирования территориального, межтерриториального и надтерриториального характера, формируемого с помощью системы национально-правовых и международно-правовых регуляторов и структурных институтов. Кратко говоря, речь идет об интегративной сфере правового общения со своими режимами и кругом участников. Правовое пространство обладает как строго фиксированными, так и более мягкими границами, что придает данному явлению устойчивый и подвижный характер. Именно в этом смысле можно понимать реальные и виртуальные аспекты развития и функционирования государства и права.

Тем самым происходят очевидные изменения в границах правового регулирования, которые заметно расширяются под влиянием процессов глобализации и устойчивых курсов государств на международное сотрудничество между собой. В отличие от прошлых столетий, взаимодействие сторон, не теряя двустороннего характера, становится более широким и комплексным. Охватываются как проблемы согласованного решения вопросов развития экономики, торговли, науки, образования, культуры, экологии и других сфер, так и проблемы совместных действий стран по укреплению правопорядка и безопасности, борьбе с терроризмом, экстремизмом и коррупцией.

Здесь первостепенное значение приобретают проблемы суверенитета государств в условиях глобальных и интеграционных процессов. Ими нельзя объяснять и оправдывать попытки отдельных стран и международных структур вмешиваться во внутренние дела государств под предлогом защиты их конституционного строя, прав и

свобод человека. А такая тенденция наблюдается в последние годы под прикрытием «правовых коридоров» и «правовых пространств» как предмета всеобщей «заботы».

Правовой суверенитет государства выражается в двух аспектах. Внутри страны речь идет:

- а) о построении национальной правовой системы на основе тех или иных правовых идей и концепций;
- б) о построении системы законодательства в соответствии с потребностями и традициями страны;
- в) о целевой ориентации правотворческого процесса;
- г) о формировании устойчивой практики правоприменения;
- д) о построении и деятельности юридических учреждений и механизмов судебной и иной защиты.

Внешний аспект правового суверенитета отражает основной принцип развития мирового сообщества и отношений между странами. В международно-правовых документах начала и середины XX в., в документах ООН, в конвенциях и пактах о правах и свободах человека и гражданина, в решениях Совета Европы и Содружества Независимых Государств принцип суверенитета закреплен в качестве основополагающего. Это означает признание независимости государства в определении его внешней и внутренней политики, причем в последнем случае с учетом международных принципов общения стран, организаций и граждан.

В этом смысле правовой суверенитет означает:

- а) первичность «мандата» государства на выбор форм своего участия в делах мирового сообщества;
- б) формирование международных норм на основе свободной договоренности между государствами;
- в) признание обязательности международных норм для государств – членов союзов, объединений и т.п.;
- г) участие государств в формировании массива международно-правовых актов;
- д) гармоничное сочетание государственных и международных интересов.

Главное здесь – в отражении интересов наций и народов разных стран, что и объясняет девизное название международных структур: Лига Наций, Организация Объединенных Наций, Британское Содружество Наций.

Суверенитет охватывает весь объем публичных дел государства и в определенных пределах и международных дел – в

экономической, социальной, политической и иных сферах. Причем право служит своеобразным официальным отражением всех проявлений суверенитета. Отсюда и вводимое нами понятие «правовой суверенитет», поскольку право не «привязано» лишь к государству, а обеспечивает жизнедеятельность социальных субъектов права – людей, социальных общностей и объединений.

Для интегративных связей государств и их объединений характерны общие задачи, решению которых подчинена деятельность государственных институтов и, соответственно, использование правовых актов. Таковы задачи обеспечения прав и свобод человека и гражданина, безопасность и правопорядок, энергетика, экология, продовольствие, занятость. «Набор» задач, естественно, неодинаков, но содержательная ориентация налицо. И ее призвано обеспечивать системой международно-правовых и национально-правовых регуляторов. К каждой задаче «тяготеет» соответствующая отрасль законодательства (энергетическая, экологическая, трудовая, аграрная и т.д.).

Отсюда вполне понятны формы закрепления национально-правовых приоритетов в процессе развития межгосударственных и международных отношений. Согласно ст. 79 Конституции РФ, Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий, если это не ведет к ограничению прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. И в ст. 27 Конституции Аргентины, к примеру, установлено, что федеральное правительство в своих отношениях с иностранными государствами действует в соответствии с публичным порядком, установленным в конституции.

Наша страна совместно с другими государствами развивает своего рода функционально-целевое сотрудничество в сферах безопасности, торгово-экономического и политического сотрудничества. Такова, например, Бишкекская декларация глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (13 сентября 2013 года).

Создание межгосударственных объединений связано с формированием их правовой системы. Речь идет именно о системе нормативно-правовой системы, включающей учредительные акты типа деклараций, международные договоры, соглашения в рамках объединения, акты органов объединения – Совета глав государств, совета глав правительств (типа Комиссии Европейского Союза,

Евразийской экономической комиссии), акты отраслевых структур (типа советов национальных министров по отраслям государственного управления), иных структур, наконец, решения международных судов объединений о толковании уставов и т.п.

Как видно, действует сложная правовая система с весьма своеобразными иерархическими зависимостями. Подчас они не очень четко выражены, и все же можно говорить о приоритете юридической силы конституирующего акта объединения. Отметим, что правовые акты в рамках объединения весьма разнообразны по форме: решения, постановления, стандарты и правила, модельные законы, основы законодательства и др. В двух последних разновидностях отчетливо видны «ходы рокировки», когда оправдавшие себя национальные законы возводятся в ранг модельных международных актов, сходных с ними по структуре. Наблюдается сходство отчасти по нормам, хотя они весьма своеобразны и нередко имеют вариативный характер.

Реализация правовых актов межгосударственных объединений – сложный процесс. И здесь большое значение имеет системный механизм реализации, состоящий из нескольких элементов.

Необходима подготовка национальных планов (программ) приведения законодательства в соответствие с актами объединений. В этих планах приходится предусматривать не только изменение действующих и принятие новых законодательных актов, но и предвидеть правовые риски. Показательна здесь Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствием на 2013-2020 гг., в которой специальный раздел посвящен анализу рисков и возможных негативных последствий, связанных с членством России в ВТО.

Требуется перестройка функций и процедур деятельности национальных органов. На это ориентирует, в частности, постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 года «О взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией».

В практике правоприменения неизбежно возникают юридические коллизии между национальными и международными нормами, а также споры между государствами – членами интеграционных объединений. Это – особая тема, и мы лишь кратко отметим ряд моментов.

Во-первых, требует обстоятельных разъяснений п. 4 ст. 15 Конституции РФ, поскольку нет ясности в вопросах, связанных с субъектом, процедурой и формой признания юридических противоречий, видами юридических последствий таких признаний и т.п.

Во-вторых, важна практика высших судов страны об опыте применения актов межгосударственных объединений. Напомним и о постановлении Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 года по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова.

Опыт оправдывающего себя национального института правового мониторинга убеждает в необходимости формирования комплексного института, сочетающего критерии оценки эффективности реализации взаимосвязанных международных и национальных актов. Пока же объем реализации невелик, и в немалой степени – из-за слабого механизма реализации интегративных актов национальными государственными органами и бизнес-объединениями. Возникает вопрос: а не поможет ли делу подготовка и принятие Федерального закона «О порядке реализации в Российской Федерации международно-правовых актов и правовых актов межгосударственных объединений»?

В заключении отметим: сложный клубок норм и юридических противоречий может быть развязан, если полнее будет использован потенциал конституции, как в национальном, так и в международном масштабе. Тем самым можно точнее согласовывать государственно-правовые и международные процессы и отражающиеся в них интересы людей, регионов, государств и мирового сообщества. И конституция будет реальным интегратором ценностей народов и граждан.

Закон – основа государственной деятельности

Давно подтверждена истина: государство действует эффективно лишь на основе права, в нормах которого отражена высшая степень государственной целесообразности. Реализация конституционного принципа правового государства позволяет именно закону придавать роль главного регулятора общественных отношений и развивать законодательство⁹. За последние 20 лет в основном сложилась новая отраслевая структура законодательства, отражающая развитие экономической, социальной и иных сфер общественной жизни. Принято свыше 5000 федеральных законов.

Подготовка, принятие и реализация правовых актов являются основным элементом государственной деятельности. С их помощью обеспечивается систематическое правовое воздействие на поведение и

⁹ Доктрины правового государства и верховенство права в современном мире / Отв. ред. В.Д. Зорькин, П.Д. Баренбойм. М., 2013.

деятельность людей и организаций – и соответственно экономические, политические, социальные, экологические и иные процессы, происходящие в обществе и государстве. Но правовая цель достижима далеко не всегда, поскольку действуют различные объективные и субъективные факторы. Возникают отклонения от нормы, прямые или косвенные нарушения законности. Потребность в заблаговременном их выявлении и устранении весьма актуальна.

Поэтому в государстве всегда есть средства обеспечения законности, контроля и надзора. Но традиционных средств, используемых скорее периодически, чем постоянно, явно не хватает. Восполнению пробела и модернизации деятельности в правовой сфере призван способствовать институт правового мониторинга, в создании которого с 2006 г. участвовал автор. За прошедшие годы накоплен опыт проведения мониторинга в сфере правотворчества и правоприменения. Разработаны принципы и методика его проведения, появились нормативные акты и специальные структуры. Плодотворно работал, в частности, Центр правового мониторинга в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Появилась научная литература.

Что же такое правовой мониторинг? Это – институт постоянного наблюдения, анализа и корректировки способов правового регулирования на основе практики их применения. Построение и деятельность правового мониторинга основаны на **принципах** непрерывности, системности, оперативности, открытости. Их осуществлению служит комплекс элементов правового мониторинга, как то: общие и специальные правовые акты об организации и проведении мониторинга, субъекты проведения мониторинга, исполнительные структуры, информация о ходе реализации законов и иных правовых актов и связанных с ними юридических действий, система оценочных показателей действия права и его субъектов. Таков системный подход к институтам мониторинга, исключающий упрощения и «одноэлементность». Правовой мониторинг позволяет оценивать уровень законности в стране, регионах, отраслях и организациях. К сожалению, часто «плохой пример» показывают государственные органы, игнорируя нормы закона и преувеличивая роль подзаконных актов.

Проведенный анализ демонстрирует важность выбора модели развития государства и определения его стратегических целей. Реальное функционирование государства нередко отклоняется от концепций и моделей, и тогда приходится находить правильное соотношение между ними с учетом достижения государством главной цели – обеспечения высокого уровня социально-экономического развития в интересах гражданского общества.