

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ – ВЫСШАЯ ШКОЛА
ЭКОНОМИКИ

**5 Международная научная конференция
«Конкурентоспособность и модернизация экономики»**

**ДОКЛАД
«МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА – УСЛОВИЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА»**

Заслуженный деятель науки РФ,
докт. юрид. наук, профессор,
научный руководитель
факультета права ГУ – ВШЭ,
первый заместитель директора
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ
_____ Ю.А.Тихомиров

Государство является важнейшим фактором общественного развития. Поэтому именно на него обрушивается шквал критики, именно с ним связывают надежды на прогрессивные преобразования. В нашей стране проводятся государственные реформы с целью поиска ответов на вопросы, как реорганизовать власть, уменьшить или усилить влияние государства на экономику, обеспечить демократизацию управления. В докладе делаются попытки дать некоторые ответы на эти вопросы.

О развитии государства как системы

Реформы последних лет привели к тому, что в отечественной научной литературе стала преобладать концепция либерально-рыночного государства. Отказ от государственного управления сочетается с признанием частной собственности и даже выходом государства из экономической игры¹. Критика советского тоталитаризма сопровождается критикой нового отчуждения государства от народа.

¹ Гайдар Е. Государство и эволюция. М., 1995; Явлинский Г. Экономика России: наследство и возможности. М., 1995.

Вульгарному гражданскому обществу плохо служит криминально-бюрократическое государство¹.

Юридическая наука сохраняет стойкие симпатии к нормативно-функциональной трактовке государства и характеристике его элементов (власть, население, территория, налоги). В то же время стали сильнее выявляться общие государственные дела наряду с классовыми, позднее автор обращал внимание на своего рода «триаду» государственных дел – классовых, общих и всеобщих дел (в масштабе мирового сообщества)². Это позволило выйти за пределы традиционной трактовки государства как узкоклассовой политической организации. В дальнейшем был сделан акцент на социально консенсуальной функции государства³. Государство рассматривается как универсальная политическая организация в обществе, обусловленная его социальной асимметрией и необходимостью выполнения его «общих дел», как организация легализованного и легитимного принуждения, обладающая особой публичной властью⁴.

Правда, позиции разных партий неодинаковы, что выражено в их программах. Так, «Единая Россия» выступает за профессиональное управление государством, административное, правовое и экономическое единство России, дееспособное местное самоуправление. Партия «Союз людей за образование и науку» предлагает сильное правовое государство с высоким качеством властно-управленческой жизни и обеспечением условий для развития инновационного бизнеса, запаса знаний и технологий, высоких жизненных стандартов для нации. КП РФ считает главной борьбу за восстановление Советской власти и союзного государства. ЛДПР – сторонник жесткой вертикали и централизации ресурсов и финансов, формирования 15 губерний с назначаемыми губернаторами. Партия «Яблоко» выдвинула лозунг «От олигархической системы к государству благосостояния граждан», улучшения социального обслуживания и безопасности граждан.

¹ Гулиев В.Е., Колесников А.В. Отчужденное государство. М., 1998. С.89-133.

² Тихомиров Ю.А. Функционирование государства: диалектика классовых и общественных дел // Маркс и современная политическая теория. М., 1985.

³ Алиев М. Государство как институт согласия // Федерализм. 1998. № 4.

⁴ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М., 1997. С.15-33.

Происходят изменения в иностранных государствах, во Франции сделан акцент на «государстве публичных услуг». В нем выделяются символический, юридический, политический, органический, социальный аспекты (в смысле – устройства), рассматриваются проблемы его динамики и трансформации, включая будущее государство в условиях глобализации и международных «угроз» суверенитету. Государство призвано активно поддерживать сплоченность общества и выполнять свои обязательства по социальному контракту, эффективно оказывать публичные услуги¹. В Германии взят курс на модернизацию с помощью «Повестки дня на 2010 год» и Пакета реформ в сфере труда, здравоохранения, страхования, коммунального финансирования².

Сказанное позволяет нам дать определение государства. Это – публичная организация общества для управления его общими делами на основе права. Такое определение конкретизируется в конституциях государств с помощью характеристик их конституционных признаков. Применительно к России речь идет о демократическом федеративном правовом социальном государстве с республиканской формой правления (статья 1, статья 7). К сожалению, до сих пор в трактовке государства преобладает элементный подход. А это приводило и приводит к преувеличенной оценке роли одного элемента – публичной власти и недооценке других элементов и, естественно, к утрате их системных связей и взаимных влияний.

Сделаем вывод – государство как сложнейшая социальная система состоит из нескольких элементов. Это – граждане (народ, нация, население), это – публичная (государственная) власть, это – территория и ее границы, это – государственные ресурсы (налоги, бюджет, собственность), это – установление правового порядка, это – официальное представительство в мировом сообществе. Каждый элемент представляет собой своего рода подсистему со своими составными частями. Связи же между элементами – устойчивые и подвижные, и их забвение чревато государственными ошибками. Эти

¹ Y.Chevallier. L.Etat, Paris, Dallos, 1999. Пьер Розанваллон. Новый социальный вопрос. Ad Marginem. Москва, 1997.

² «Deutschland». № 1. 2004. С.6-15.

ошибки обнаруживаются в ходе развития государства, когда накапливаются изменения и меняются построение и компетенция государственных институтов, политические курсы и режимы. Совершаются государственные перевороты. Проводятся реформы...

Вполне естественным кажется вопрос – какова в каждом случае мера изменений в государстве, которое «представляет» страну. А страна – это граждане, территория, ресурсы, культура, наука, традиции... Эти элементы государства – устойчивы и меняются медленно. Значительно большие перемены происходят с такими элементами, как публичная власть и правовой порядок ввиду их очевидной политизированности. И тем не менее надо учитывать такой феномен как континуитет, сохранение устойчивой преемственности государственно-страноведческого характера.

Государственные реформы призваны обеспечивать целенаправленные перемены в государстве. С помощью стратегии реформ – их целей и задач, этапов, системы последовательно осуществляемых мер, достижения результатов – можно обеспечивать модернизацию государства.

Динамику государства следует отражать с помощью шкалы государственных состояний, которые формируются как объективно, так и в результате действий государства по достижению его целей. Речь идет об устойчивых, стагнирующих, конфликтных процессах, прогрессирующих, переходных состояниях. Их измерению могла бы послужить система индикаторов.

Реформы последних лет в России охватили многие стороны жизни. Не все они строго концептуальны и последовательно реализуемы. Судебная, федеральная и административная реформы, равно как и реформа армии, могли быть лучше согласованы между собой. Надо более эффективно и системно проводить модернизацию государства. Можно выделить ее четыре направления – совершенствование деятельности государства по выполнению важнейших функций общества, экономики, преобразование структуры государства, упрочение правовой основы государства, обеспечение активной роли государства в мировом сообществе. Все это послужит

мощным фактором развития экономики и устойчивого экономического роста.

Эффективно управлять государственными делами

Изменение соотношения государства и гражданского общества – долговременная цель. Ее достижение требует последовательного решения ряда стратегических задач. Общество заинтересовано в том, чтобы эффективное и демократическое государство выражало реальные публичные интересы и выполняло важнейшие общественные дела – установление законодательных правил, безопасность, оборона, экология, публичные услуги и социальные гарантии, обеспечение условий устойчивого развития экономики, образования, науки, культуры и здравоохранения¹. Находить подвижную «меру» государственного регулирования в необозримом океане общественных дел и позволит эффективно выполнять государственные дела.

В последние годы страна, преодолевая наследство «огосударствления» общественной жизни, находилась под влиянием курса на резкое уменьшение роли государства. Многие привыкли к лозунгам ограничения вмешательства государства в экономику и иные сферы как своего рода внешнюю агрессию. И теперь еще появляются «новые презумпции» нецелесообразности государственного регулирования экономики. И все же приходит осознание социально-полезной деятельности государства. Речь идет о гибком балансе учредительных, легализующих, регулирующих, распорядительных и контрольных функций в разных сферах жизни общества. Цели и основные дела государства определяются в конституциях, законах, посланиях Президента, концепциях развития отдельных сфер общества. Зная их, можно обоснованно определять компетенцию государственных органов и «наборы» публичных (социальных) услуг, предоставляемых гражданам и юридическим лицам. Должно происходить «операциональное» дробление функций государства.

¹ См.: «Интерес в публичном и частном праве». М., 2002.

В интересующем нас плане предстоит выяснить роль государства в развитии экономики. Устойчивость и динамика экономической сферы определяются комплексом факторов – собственно экономическими, природно-географическими, политическими, социальными, правовыми. Как среди них можно вычленить государственное воздействие, его характер и масштабы? Оно выражается, во-первых, в нормативно-правовом регулировании экономических процессов и государственном контроле за соблюдением законности; во-вторых, в создании условий для деятельности хозяйствующих субъектов и обеспечении свободы предпринимательства; в-третьих, в непосредственном участии в экономических отношениях, в управлении государственной собственностью; в-четвертых, в обеспечении социальных аспектов, жизнедеятельности, в гарантиях и стимулировании труда граждан и их научно-технического творчества; в-пятых, в господдержке отраслей, производств, хозяйствующих субъектов.

Естественно, обеспечение экономического роста и повышения качества и конкурентоспособности продукции и услуг требует громадных усилий государства. В рамках общей модернизации важно уделить особое внимание тем элементам государства, совершенствование которых способствует решению этой задачи. Государство – субъект, воздействующий на экономику как объект для перевода ее в новое состояние сообразно изменению основных показателей социально-экономического положения страны и регионов (см. данные Госкомстат, «РГ», 6 марта 2004 г.). Соответственно могут меняться и государственные состояния.

Экономические рычаги – цены, налоги, кредиты и др. – должны побуждать хозяйствующих субъектов к активной саморегуляции, избавляя государство от давления и излишней регламентации. Уведомительный порядок вместо разрешительного, внедрение принципа «одного окна», сочетание государственного финансирования с финансовым обеспечением путем «самохозяйствования» меняют способы выполнения общественных дел.

В ходе административной реформы к началу 2004 г. был проведен анализ 4 тыс. функций госорганов из 5 тыс. Более 800 признано

избыточными, 350 – дублирующими, более 500 требуют сокращения масштабов исполнения. Признано необходимым, в частности, существенно уменьшить объем лицензирования, отказаться от части функций технической инвентаризации, техосмотра автотранспортных средств, регистрации, оценки, сертификации. Большие надежды связываются с развитием саморегулируемых организаций. И простор им открывает принятый в первом чтении федеральный закон «О саморегулируемых организациях». Но вопрос в том, готовы ли они к выполнению публичных функций, не будет ли здесь процветать сугубо корпоративный интерес, не исчезнут ли нужные для общества функции в случае реорганизации и упразднения саморегулируемых организаций. Ведь они действуют на основе норм ГК и вольны поступать как угодно.

Государство должно согласованно действовать с экономическими структурами. Но бизнес – это не только олигархи и руководители крупных компаний, это миллионы трудящихся, занятых в организациях и предприятиях разных форм собственности. Поэтому актуальна задача поддержания высокого уровня трудовых отношений, обеспечения занятости и рациональной профессиональной подготовки специалистов, создания рабочих мест. Согласованию интересов и выработке экономического курса действий способствовали бы регулярные съезды работников по отраслям. Подобный отечественный и зарубежный опыт вселяет надежды.

Государственный контроль за экономической деятельностью надо совершенствовать, но не столько путем увеличения жестких административных проверок, сколько эффективным функциональным путем. Придется, видимо, создавать единую систему государственного контроля с включением в его орбиту разных видов организационно-функционального контроля (финансового, экологического, санитарного, промышленного и т.д.).

Особое значение приобретает деятельность государства в социальной сфере, которая резко отстает. Политика по реализации прав граждан, обеспечению высоких жизненных стандартов по-новому ставит вопрос о механизме оказания публичных услуг. К сожалению, данное явление слабо изучено, хотя требуется определить их природу, виды,

субъекты и порядок оказания, стандарты, виды финансирования государственных и муниципальных учреждений, предприятий в процессе оказания комплекса услуг. Во Франции, как известно, система публичных услуг является доминантой деятельности государства.

Стратегической задачей является своего рода экологизация всей деятельности государства. Понимание этой тенденции позволит считать ее всеобщей, а не «приписанной» к одному ведомству. Пока же это именно так, что иллюстрирует состояние «расщепленности» государства как целостной системы.

Подчеркнем: организация управления государственными делами по целям и результатам служит осью для всех органов и организаций. Индикаторы деятельности, учитывающие международные стандарты качества жизни, экологии и др., позволят определять реальную динамику государственных состояний.

Преобразование структуры государства

Многолетний опыт убедительно свидетельствует о малой эффективности изменений только отдельных органов и структур. И в условиях Советского государства, и в современный период при таких перестройках утрачивается понимание целостности государства и его структуры, с одной стороны, теряется ориентация на стратегические цели и задачи государства, с другой. Явление организационной и функциональной «суеты» обходится стране, экономике и людям очень дорого.

Настало время измерять своего рода степень институциональной обеспеченности государства, имея в виду соответствие действующих институтов их конституционным параметрам, полноту обеспеченности функций государства, наличие или отсутствие отдельных институтов. Следовало бы учитывать при этом две главные исходные позиции: концепции развития государства и его цели, функции и задачи в разных сферах общественной жизни; системность организационно-функциональных изменений, имея в виду их связи как элементов структуры государства. Без этого намечаемые перемены будут иметь частный и локальный характер, как, впрочем, нередко и бывает.

Продолжение федеральной реформы потребует дальнейшего совершенствования федеративных отношений и соответствующих институтов. Полновесное применение и правильное толкование статей 71-73 Конституции РФ связано с упорядочением разграничения и сочетания предметов ведения Федерации и ее субъектов как объектов государственного воздействия. Ведь речь идет о государственных делах двоякого рода – на федеральном уровне и уровне субъектов РФ. И здесь реализацию известных законов об общих принципах организации государственных органов субъектов РФ и местного самоуправления следует сочетать с корректировкой ряда тематических законов (бюджетного, налогового кодексов и др.), с последовательным «операциональным делением» предметов ведения в подзаконных актах, в положениях об органах исполнительной власти.

По-прежнему актуален вопрос о субъектах РФ. Дело сводится не только к основаниям и процедурам их укрупнения и сохранения прежних актов, органов, средств. Федеральные округа, в отличие от прежних экономических районов СССР, пока больше выступают в качестве административно-координационных центров. Сближение их с ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ позволяет улучшить экономическую координацию регионов. Глубокая проработка критериев административно-территориального деления и приведение классификации населенных пунктов и территорий в соответствие с нынешним уровнем развития – в повестке дня, упорядочение внутренних границ – следующий шаг.

Потребуется активизировать формы взаимодействия центра и регионов и последних между собой. Институт представительства субъектов РФ и их органов на федеральном уровне требует совершенствования.

Естественно, должна совершенствоваться организация публичной власти. Она может происходить, во-первых, путем укрепления единства власти и взаимодействия ее ветвей, нового соотношения между централизацией, децентрализацией и деконцентрацией. Во-вторых, крупные перемены должны происходить в системе исполнительной власти в результате административной реформы. С учетом функций

государства сформирована новая система федеральных министерств для осуществления государственного управления и регулирования в сферах (отраслях). Создаются агентства как специализированные органы для оказания публичных услуг, службы и надзоры – для выполнения контрольных функций (сейчас их 25, предполагается оставить 4). Такая разноуровневая система федерального управления потребует четкого определения их статусов и взаимоотношений между собой с региональными органами и организациями и сделает ненужными многие комиссии и советы при Президенте и Правительстве РФ. Юридический финиш – принятие федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», новых положений о министерствах, агентствах и др.

В-третьих, следует обратить особое внимание на новые отношения власти с экономическими структурами. Если в условиях огосударствления сфер общественной жизни отраслевое управление в основном совпадало с отраслями экономики, то теперь формируется своего рода схема корпоративного управления и регулирования. Объединение предприятий разных форм собственности по принципу однородности и комплексности циклов производства (типа холдингов, ассоциаций, ФПГ) выдвигает их на передний план. Функциональное и организационное взаимодействие с ними на всех уровнях власти на основе представительства, договорных и иных отношений, соучастие в подготовке и обсуждении проектов актов требует новых структурных и правовых решений. А для этого полезно исследование «Органы публичной власти и предприятия», которое готовится в ГУ-ВШЭ.

В-четвертых, предстоит продолжить реализацию мер в рамках судебной реформы. Имеются в виду концепция специализированных судов и формирование административных судов (проект ФКЗ одобрен в первом чтении) и административного судопроизводства (подготовлен проект Кодекса административного судопроизводства). Разграничение юрисдикции судов остается актуальной проблемой. Обеспечение эффективности правосудия предполагает повышение квалификационного уровня судей. Обеспечение реальной доступности правосудия потребует искоренения коррупции и других злоупотреблений

и судебных ошибок. Пока же по данным службы «Ромир – мониторинг» 58% опрошенных считают суд малоэффективным, а 17% вообще в него не верят. По материалам исследований в ГУ-ВШЭ 12,7% предпринимателей в случаях хозяйственных споров обращаются в другие органы, в СМИ – 1,7%, прибегают к помощи частных лиц – 4,4%. С исками в суд обращаются 57,5%.

Вполне естественно, изменения в организации и деятельности государственного аппарата потребуют системы, а не разрозненных мер и действий. Совершенствование статуса государственных органов означает принятие или изменение соответствующих статутных законов и положений, регулирование новой компетенции, введение комплекса административных процедур, в т.ч. электронных, административных регламентов в рамках программы «Электронная Россия». Федеральные законы о федеральных органах исполнительной власти, о процедурах, о государственной гражданской службе и др. следует сочетать с Положениями о министерствах, агентствах, службах, надзорах. Завершение реформы государственной службы позволит «одухотворить» аппарат и повысить эффективность работы служащих.

Важнейшее направление деятельности государственного аппарата – его демократизация. Реализация конституционного права граждан на участие в управлении государственными делами, о чем говорилось выше, должна включать доступ к управлению и информации. Нужен закон об открытости (гласности) работы государственных органов, о доступности для граждан их информации, об обращениях граждан, о порядке рассмотрения споров граждан с государственными и муниципальными органами. Нельзя исключать принятие ФЗ «Об отношениях органов публичной власти с гражданами».

В этом же направлении следует рассматривать формы взаимодействия государства и его органов с институтами гражданского общества. Диалоги, круглые столы, обсуждение решений, совместные программы, координация действий, социальный контроль, использование общественного мнения, взаимное представительство – таковы методы их деятельности.

Совершенствование взаимодействия с местным самоуправлением, требует новых режимов. Связи с общественными объединениями и партиями, отраслевыми экономическими ассоциациями и бизнес-структурами должны быть эффективными. Все это не обессиливает, а укрепляет государство в его служении обществу.

Упрочение правовой основы

Общепризнанной аксиомой стало положение: государство и право связаны между собой. Эта связь – органическая, без которой их существование невозможно. Государство издавна считалось создателем права, но его «родительские гены» постепенно ослабевают. С возникновением концепции правового государства появляются новые образы государства, которые более или менее верно отражают реальные процессы. Приверженность этой концепции усиленно доказывают все европейские государства в последнее полу столетие и особенно государства Восточной Европы и Российская Федерация. И в конституциях, и в законодательстве, и в разделении властей, и в приоритетном обеспечении прав человека находят четкое отражение элементы этой концепции. Сложнее, конечно, обстоит дело на практике, когда авторитарные и бюрократические действия препятствуют их реализации. Ведь правовой порядок – подвижная категория, отражающая изменения в праве и меру его реального действия. Есть устойчиво-нормативный, допустимо отклоняющийся, неправомерный, правоустанавливающий, кризисный порядок.

Следует отметить и более глубокую и даже в чем-то самостоятельную линию укрепляющихся связей между правом и гражданским обществом. Праву как будто противостоит тенденция дерегулирования, но меняются формы нормативного регулирования. В условиях растущей самостоятельности коммерческих и некоммерческих организаций и повышения роли саморегулируемых организаций расширяется спектр договорного регулирования. Договоры, характерные в прошлом для сферы частного права, теперь все чаще заключаются и в отраслях публичного права. Локальные акты становятся важным средством саморегулирования трудовых и иных отношений, что

признано в Трудовом кодексе (статья 5) и иных федеральных законах. Но при этом не должны нарушаться основы единой законности.

И все же взаимоотношения права с государством сохраняют доминирующее значение, поскольку они отражают наиболее важные социальные связи в обществе, как внутри страны, так и за рубежом, в мировом сообществе¹. Бесспорно, сохраняется роль государства как единственного «правообразователя», в создании законодательных и иных норм. Но, как уже отмечалось, ему приходится использовать более широкий круг источников правообразования, предлагаемых институтами гражданского общества, институтами прямой демократии, сказывается и давление общественного мнения. Публичный интерес получает более емкое правовое выражение.

В Конституции РФ это отражено весьма отчетливо². А в отраслях права правовые образы государства приобретают еще более разнообразный характер. В Гражданском кодексе регулируется участие Российской Федерации и ее субъектов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. В этих отношениях названные субъекты выступают на равных началах с гражданами и юридическими лицами. Федеративное государство и его субъекты выступают как публичные юридические лица, специфика которых требует специальных исследований. От их имени могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы государственной власти в пределах их компетенции. И здесь есть предмет для анализа. Ответственность Федерации и ее субъектов по своим обязательствам установлена в рамках принадлежащего им на праве собственности имущества (статьи 124-126 ГК). В Земельном кодексе регулируются полномочия Российской Федерации в целом и ее субъектов в области земельных отношений, так же, как их собственности на землю. В отдельных статьях закрепляются соответствующие полномочия федеральных и региональных органов.

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Введение в российское право. М.: Городец, 2003, с.32-58.

² См.: Конституция и законодательство. М., 2003.

Как видно, правовые образы государства неодинаково выражены в разных отраслях. Оно представлено то в общем нерасчлененном виде, как единая обязанность государства в родовом смысле, то в виде федерального и регионального уровней, то посредством закрепления статуса госорганов, действующих от имени государства. Их мандат имеет разные основания – презюмируемый (предполагаемый), прямо установленный в законе в виде статуса уполномоченного органа исполнительной власти, уполномочивающий мандат Правительства. Так, постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. утверждены Правила исполнения Минфином РФ судебных актов по искам к казне Российской Федерации по возмещению вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) госорганов либо их должностных лиц.

На стадии разработки законов и иных правовых актов следует полнее использовать предложения, оценки и позиции корпораций, компаний и среднего, малого бизнеса. Одновременно вводить методики анализа, выявления и преодоления коррупциогенности законодательства с использованием четких критериев (риски отсылочных норм, объема усмотрения взамен процедур принятия решений, зоны отклонения от моделей норм и др.).

Все это отражает тенденцию усиления «правовой связанности» государства и его структур. Государственные органы, должностные лица и служащие и все организации в большей степени опираются на закон, а не подзаконные акты и административное усмотрение. Деятельность на основе и во исполнение закона должна становиться главной юридической формулой. Иначе обилие правовых актов и норм можно механически отождествить с правовым порядком, чего нельзя делать.

Действие права означает последовательное осуществление его принципов и реализацию норм. Приходится преодолевать правовой нигилизм, «неформальные» неправовые действия. Теневое право как отрицательное проявление юридического плюрализма, опасная разновидность негативного неофициального права, свод асоциальных правил приобрело широкое распространение. Его признаки описаны в

специальном исследовании¹, и нужны новые серьезные разработки и система мер противодействия. Поэтому вполне оправдано стремление Совета Федерации создать систему мониторинга права как на стадии формирования и принятия законов и других правовых актов, так и особенно на стадии их реализации. В рамках концепции и программы мониторинга предстоит, в частности, создать систему наблюдения путем сбора и анализа потоков правовой информации, методику реализации законов, выпускать оперативный «Вестник мониторинга права».

Как видно, и в настоящее время, и в перспективе связи государства с правом будут еще более тесными и органичными.

Государство в меняющемся мировом сообществе

В условиях усиливающейся глобализации возникают актуальные планетарные проблемы, в решении которых заинтересованы все государства. Продовольствие, окружающая среда, защита прав человека, производственная кооперация, мощные и универсальные финансовые потоки, борьба с международными конфликтами и терроризмом – вот некоторые из таких проблем. Они являются «сквозными», поскольку их решение происходит и внутри, и вне государств, но в последнем случае непременно при их согласованных действиях. Появляющиеся в результате международно-правовые императивы надо выполнять. Вопрос в том, как государство адаптируется к тому всеобщему публичному интересу, который аккумулирует и их национальные интересы.

В международном праве принцип самоопределения наций и народов и суверенитет государств получил полное признание. Этот принцип закреплён как в национальных конституциях, так и в международно-правовых документах. Идея незыблемости суверенитета государств в международных отношениях означает, что суверенная воля государств является единственным правообразующим фактором

¹ Баранов В.М. Теневое право. Нижний Новгород, 2002.

регулирования международных отношений, в решении вопросов их участия в международных союзах и организациях¹.

Наряду с этим в последние десятилетия стали развиваться концепции ограничения государственного суверенитета ввиду усиления роли наднациональных структур. Приводятся доводы: глобализация в широких масштабах и необходимость международной защиты прав человека. Другая линия связана с растущими хозяйственными процессами. Ю.Хабермас считает, что уплотнение всемирных связей выводит за национально-государственные рамки регулирование деятельности людей. Норма уже не является проявлением суверенитета и служит лишь фактором снижения неопределенности, и тогда демократическое государство как бы заменяется «государством частного права» и место его норм занимают правила глобального саморегулирования².

С такой позицией согласиться нельзя, поскольку государство сохраняет мандат на полномочия, переданные им международным структурам и в любой момент может им воспользоваться (таков смысл статьи 79 Конституции РФ). Участие государства в международных структурах расширяет сферы его деятельности в рамках их международной компетенции и возможности международной защиты национальных интересов, и соучаствует в обеспечении всеобщих (глобальных) публичных интересов.

Действительно, совокупность международных структур – союзов, организаций, содружеств и объединений – создает новую государствоведческую ситуацию. Из многообразия позволяет государствам находить и использовать гибкие формы государственно-правовой интеграции. Исследования показывают, сколь ощутимым является их воздействие на государственную деятельность³. Предметы ведения государства, многие государственные дела становятся и

¹ Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. М., 1997.

² Юрген Хабермас. Вовлечение другого. Очерки политической теории. С.-Петербург: Наука, 2001.

³ См. подробно: «Право и межгосударственные объединения». С.-Петербург: Юридический центр ПРЕСС, 2003; Герчикова И.Н. Международные экономические организации. М., изд-во «Консалтбанкир», 2000.

предметом деятельности международных структур. Меняются содержание и объем внешних функций государства, когда наряду с обороной усиливается функция международного сотрудничества. Оно охватывает по сути все стороны жизни государств. Внутренние и внешние функции приобретают характер смежных по целому ряду областей. К тому же категория «правовое пространство» как бы раздвигает территориальные рамки деятельности государств.

Происходит тесное институциональное взаимодействие, когда международные структуры в рамках своей компетенции вплотную соприкасаются с компетенцией национально-государственных структур. Всегда ли удачно определены их компетенционные рамки, верно ли адаптируются к новым реалиям министерства, ведомства, местные органы и хозяйствующие субъекты? Каковы процедуры их взаимодействия? Эти вопросы требуют специальных исследований.

Происходит интенсивное сближение принципов, институтов и норм национального (внутреннего) и международного права¹. Появляются общие предметы регулирования (например, применительно к обеспечению прав человека, свободы предпринимательства, организации местного самоуправления, судов) и поэтому согласованность правовых норм и преодоление коллизий становятся актуальной задачей. Пока этого не удастся добиться в полной мере и надо – по опыту Франции и Финляндии – больше внимания уделять механизму имплементации международных норм, распространению собственного национально-правового опыта.

Примечательно, что и международное право становится более дифференцированным под влиянием национального права². Интенсивные связи корпораций и компаний расширяют применение международных финансовых, производственных, торговых регуляторов.

После окончания холодной войны и противостояния двух социально-экономических систем появляются новые возможности для сотрудничества государств. Их во все большей степени объединяют

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Глобализация: взаимовлияние внутреннего и международного права // Журнал Российского права. 2002. № 11.

² См.: Куликов В.М. Международное экономическое право. М.: «НИМП», 2001.

общие принципы устройства, внутренней и внешней политики, правовых систем. Объективный анализ и оценка нового содержания государственного суверенитета и новых международных императивов позволяют выработать меры по укреплению миропорядка.