

МОДИФИКАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ КАК ВЫРАЖЕНИЕ УНИВЕРСАЛЬНЫХ И СПЕЦИФИЧЕСКИХ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ¹

Глобализация находит свое выражение не только в появлении новых тенденций в развитии федерализма, его новых моделей (Бельгия), но также в возникновении переходных к федерализму форм территориальной организации государственной власти (Италия, Испания). Глобализация идет “вниз”, распространяясь на субъекты федераций и муниципальные образования, и развивается “вширь”, оказывая влияние на структуру, полномочия и процессы деятельности органов государственной власти, видоизменяя сложившиеся взаимосвязи главы государства, парламента, правительства, их отношения с гражданами. Не все из таких изменений вызваны именно процессами глобализации. Многие из них обусловлены внутренними причинами. Однако некоторые внутренние факторы могут быть связаны и с процессами глобализации. Об этом отчетливо свидетельствует мировой финансовый кризис, который приводит к изменениям в деятельности правительств и парламента, выдвигая на первый план принятие срочных законов по оздоровлению финансовой системы. Такие новации присущи не только федеративным государствам. Они отражают универсальные тенденции, характерные для унитарных и региональных государств.

Современный период характеризуется видоизменениями некоторых сторон организации и деятельности парламента. Глобализация, общемировая интеграция, изменение условий жизни, революция в сфере технологий объективно ослабляют роль парламента и усиливают позиции исполнительной власти. Власть становится все более технократичной, профессиональной. На практике все активнее реализуются концепции рационального управления и электронного правительства.

Рационализация парламентаризма проявилась в большинстве стран как массовое явление 70-х годов XX в., причем во Франции данная тенденция

была отмечена еще раньше. В наши дни этот процесс переживает новую фазу инноваций. В современных государствах структура самого парламента остается неизменной², однако определенные трансформации происходят внутри палат (создание новых постоянных комиссий в сфере международных экономических отношений, культуры, органов межпарламентского сотрудничества), а также в процессе их деятельности. При парламентах возникает значительное число вспомогательных советов и управлений, обычно состоящих из профессионалов и общественных деятелей. Палаты устанавливают разнообразные, в том числе и организационные, связи с профессиональными объединениями и структурами.

Для некоторых унитарных и федеративных государств характерно изменение роли верхних палат во взаимоотношениях с нижними. Принцип раздельного заседания палат закрепляется во многих конституциях, однако в ряде из них можно встретить положения о решении принципиальных вопросов на совместных заседаниях палат (назначение главы правительства – Казахстан, выражение недоверия правительству – Колумбия, преодоление “вето” президента – Бразилия, решение вопроса о судьбе закона при разногласиях палат – Индия). Кроме того, в условиях возрастания роли территориальных публичных коллективов верхние палаты все в большей степени рассматриваются как органы их представительства. В некоторых странах создаются представительства в верхних палатах от социальных и профессиональных групп населения.

Определенные изменения происходят и в процессе подготовки и принятия решений представительными органами. Формально соответствующие процедуры (порядок законодательной инициативы, как правило, три чтения законопроекта и т.д.) остаются такими же, что и века назад. Однако современный парламент совсем не похож на то собрание джентльменов, которые в словесных

¹ Статья подготовлена исследовательской группой Института государства и права РАН (В.Е. Чиркин – рук. колл., Т.А. Васильева, М.В. Глигич-Золотарева, Ю.Л. Шульженко), продолжающей работу по теме: “Перспективы и пределы федерализации в условиях глобализирующегося мира”. Предыдущие статьи, подготовленные исследовательской группой по данной проблематике, см.: Глобализация и федерализм // Гос. и право. 2007. № 7; Общие закономерности глобализации и субъекты федерации // Гос. и право. 2008. № 6.

² Попытки создания пяти- или шестипалатного парламента в федеративной Югославии завершились еще до ее распада, а трехпалатный парламент в ЮАР отражал совсем иную тенденцию расового представительства. Хотя ЮАР не была и не является по действующей Конституции 1996 г. федерацией, фактически она имеет многие признаки федеративного государства.

битвах решали судьбу законопроекта. В целом законодательство становится все более специализированным и технически сложным, а процесс создания законов – частично неподконтрольным парламенту. Особенно остро проблема стоит в тех случаях, когда парламенты не работают активно на предзаконодательном этапе нормотворчества, т.е. не разрабатывают законы самостоятельно (во многих федеративных и унитарных государствах 80% и более законов являются результатом законодательной инициативы правительств).

В процессе подготовки решений парламент все больше нуждается в участии специалистов. Вокруг представительного учреждения, как и других структур, принимающих решения, складывается определенный слой экспертократии. Несколько специализированных управлений по вопросам экономики и финансов созданы при Конгрессе США, аппарат которого насыщается теперь более 30 тыс. человек. Наряду с этим у членов парламента существует большой штат помощников (число помощников отдельных сенаторов, которое может достигать 30 человек, зависит от размера штата). Подготовленные ими сведения в значительной степени формируют мнение члена парламента, хотя в конечном счете он принимает решение самостоятельно. При этом партийная принадлежность не всегда имеет решающее значение: в 2008 г. в США республиканцы голосовали вместе с демократами по важнейшим вопросам, связанным с выделением дополнительных средств для вооруженных сил США в Ираке и финансовых ресурсов на оздоровление экономики.

В современных условиях резко возрастает число законов, которые необходимо разработать, в частности для нормального функционирования экономики. Достаточно упомянуть о приблизительно 500 технических регламентах, принимаемых в России в форме закона, в которых должны быть закреплены обязательные требования, предъявляемые к определенной продукции или к процессам ее проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки или реализации.

В крупных странах Европы, за исключением Великобритании, в среднем принимается более 300 законов в год, в США в некоторые годы – более тысячи законов. Подавляющее большинство из этих актов не имеют существенного характера (так называемые “частные законы” в США, законы о внесении изменений, иногда технических, в действующие акты в других странах³). Необходимость разгрузки представительных учреждений от второстепенных вопросов для детальной прора-

ботки и принятия крупных решений обусловила применение в некоторых парламентах процедуры передачи палатой полномочий по принятию отдельных законов своим структурным подразделениям, развитие делегированного законодательства, а также некоторых частных процедур (“предварительный вопрос” в некоторых странах или “нулевое чтение” в России).

Право принятия законов может быть предоставлено секциям, создаваемым из депутатов пропорционально численности парламентских фракций, и комитетам палат. В федеративной Бразилии, как и во всех других странах, где секции или комитеты парламента вправе принимать законы, законодательная деятельность комитетов ограничена: они не могут принимать законы по определенным вопросам, и установленное число членов парламента (обычно десятая часть) может потребовать передачи законопроекта на пленарное заседание. Аналогичное требование может выдвинуть и определенная часть членов комитета, обсуждающего законопроект, и оно должно быть выполнено. В федеративной Германии соответствующими полномочиями наделяется совместный комитет обеих палат, однако он может быть создан только в чрезвычайных условиях.

Делегированное законодательство – это реализация органами исполнительной власти права издавать акты по вопросам, отнесенным к ведению парламента, по его поручению. Обычно делегация полномочий ограничена сроком, а изданные акты должны представляться для контроля в парламент⁴. В условиях глобализации делегированное законодательство стало применяться особенно широко. Получив развитие первоначально в основном в странах англосаксонского права, оно было воспринято и в других государствах. Однако, как показывает статистика, интенсивность его применения варьируется от страны к стране. В Великобритании министры издают не меньше актов делегированного законодательства, чем в стране принимается законов. В Италии количество актов, имеющих силу закона, не так велико. В России Конституционный Суд также признает правомерным делегирование определенных полномочий парламента президенту и правительству, однако это не касается тех полномочий, для которых в соответствии с Конституцией необходимо принятие федерального закона⁵. Такая практика имеет место⁶.

Процедура предварительного вопроса, вводимая для разгрузки парламента, фактически исключает обсуждение определенных законопроектов.

⁴ На практике акты делегированного законодательства иногда представляются в особый комитет парламента по субсидиарному (дополнительному) законодательству или сдаются в библиотеку парламента.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1509; 2006. № 50. Ст. 5371.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (Ч. I). Ст. 44.

³ По разным подсчетам, в России законы, которыми вводится новое регулирование, а не изменения в действующее законодательство, составляют не более 5–8% от всех законов (2004 г. – 8%, 2005 г. – 7%). См.: Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 13.

По решению палаты слово для краткого выступления (обычно 5 минут) предоставляется одному из сторонников и одному из противников законопроекта, после чего проводится голосование. Ясно, что посредством такого механизма отсекаются законопроекты, внесенные рядовыми депутатами. В России используется нулевое чтение – форма согласования позиций при разработке основных положений важных законопроектов в первую очередь о государственном бюджете, в ходе встреч руководителей парламентских фракций с главой правительства, ведущими министрами, иногда с Президентом РФ.

В деятельности органов государственной власти все более возрастает роль этического фактора. Это обусловлено в том числе и широким распространением визуальных средств массовой информации, которые формируют имидж государственного деятеля. В Германии уже давно действует Кодекс члена парламента, в Канаде соответствующие положения сформулированы на законодательном уровне – в Законе о парламенте⁷.

Общие проявления глобализации оказывают влияние и на развитие российского парламентаризма, которому присуща определенная специфика. Вместе с тем многие недостатки современного российского парламентаризма являются либо отражением общемировых кризисных явлений, либо результатом не совсем удачной рецепции зарубежного опыта на российской почве.

Наиболее существенные изменения в условиях глобализации претерпела представительная функция Федерального Собрания, причем до 2008 г. этот процесс развивался без изменения Конституции, посредством принятия федеральных конституционных законов и внесения многочисленных поправок в избирательное законодательство. Переход к избранию всего состава нижней палаты на основе пропорциональной системы⁸ как в принципе более демократичной, с одной стороны, способствовал поляризации партийных предпочтений избирателей, однако, с другой – ограничил возможности индивидуализации их выбора. Сегодня избиратель может проголосовать только за партийный список, включающий до 600 фамилий, которых в бюллетене к тому же нет⁹.

Представительную функцию Государственной Думы снижают также отмена нижнего порога яв-

ки избирателей на выборах всех уровней, ликвидация графы “против всех”, излишние строгости при снятии с выборов кандидатов за неточности в оформлении документов и партийных списков, в частности за “экстремизм” одного из кандидатов, который может выражаться и в ошибочной критике соперников, ужесточение требований к политическим партиям и т.д. Одним из наиболее серьезных факторов, снижающих легитимность представительных органов, стала низкая активность избирателей на парламентских выборах по всей стране¹⁰.

Отрицательно сказывается на избирательном процессе и представительной функции российского парламента снятие с выборов популярных партий. Иногда это порождает чувство изоляции у избирателей, а также протестное голосование. В зарубежных странах отстранение кандидата или партийного списка от участия в выборах происходит лишь в случае серьезных нарушений. Незначительное отклонение от норм закона, тем более от положений ведомственной инструкции, как правило, не может служить поводом для подобного решения, поскольку это подрывает саму суть и предназначение выборов.

На представительную функцию российского парламента определенным образом повлияло и укрепление партийной системы. Предоставление политическим партиям исключительного права выдвижения кандидатов на выборные должности, формирование депутатского корпуса Государственной Думы и органов законодательной власти многих субъектов Федерации сугубо по партийным спискам не всегда способствовали усилению парламентских механизмов. В некоторых субъектах РФ смешанная избирательная система оказалась для отечественного избирателя более привлекательной, чем чисто пропорциональная. Парламентские выборы последних лет показали, что при выборах по пропорциональной системе определенная часть голосов избирателей “пропадает” из-за высокого заградительного барьера (7%). Вследствие этого партии, допущенные к распределению мандатов, получают их больше, чем им положено

⁷ См.: Parliament of Canada Act // R.S.C.P – I.

⁸ Аналогичные тенденции характерны и для процесса реформирования избирательного законодательства субъектов РФ.

⁹ В литературе предлагались способы совершенствования избирательной системы при сохранении пропорционального подхода (формирование сравнительно крупных избирательных округов, указание фамилий кандидатов в избирательном бюллетене, введение преференций при голосовании избирателей).

¹⁰ По данным Центризбиркома РФ, в 2006–2007 гг. в более чем 50 субъектах Федерации прошли выборы региональных депутатов, не совмещенные с федеральными выборами, однако только в шести субъектах явка избирателей превышала 50%, в более чем половине случаев она была ниже 40%. В Свердловской области она составила всего 28%, что является абсолютным отрицательным рекордом для выборов, проводимых с использованием пропорциональной избирательной системы.

в соответствии с реально полученными голосами избирателей¹¹. Кроме того, в рамках существующей системы не представлены в парламенте те слои населения, которые голосовали за “малые” партии. В Послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. были предложены меры по обеспечению такого представительства.

Представительная функция верхней палаты – Совета Федерации имеет в России определенную специфику. Это палата регионов, для которой характерно не прямое представительство. В Совете Федерации представлены по два члена от законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов РФ. С одной стороны, такая комбинация дает возможность представительства в верхней палате лиц, хорошо знающих специфику региона, с другой – на практике назначение отдельными губернаторами (президентами республики в составе РФ и др.) одного из представителей иногда бывает обусловлено личными факторами. Как известно, есть члены и даже заместители председателя Совета Федерации, никогда не работавшие в тех субъектах РФ, которые они представляют.

Совет Федерации сочетает в себе два главных принципа – политическую неангажированность (в отличие от многих зарубежных стран в верхнюю палату российского парламента не допускаются партийные фракции) и представительство субъектов Федерации. В отличие от Государственной Думы, отражающей срез интересов социальных и иных групп общества, представленных политическими партиями, Совет Федерации призван обеспечивать консолидацию интересов территориальных коллективов субъектов Федерации. В системе парламентаризма он обеспечивает стабильность и преемственность законодательной политики, поскольку в отличие от Государственной Думы не подлежит роспуску. Верхняя палата призвана быть сдерживающим элементом, обеспечивающим взвешенность и относительную независимость принимаемых решений от преходящей политической конъюнктуры, а также качество соответствующих решений. Совет Федерации разделяет с главой государства ответственность за состояние дел в таких сферах, как обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности, национальной безопасности, режима законности и правопорядка, стабильности федеративных и международных отношений.

Совету Федерации, как и Государственной Думе, присущи недостатки, характерные для россий-

ского парламентаризма в условиях глобализации. В поисках оптимальных решений законодатель трижды изменял модель формирования верхней палаты. Однако этот вопрос до сих пор не закрыт, и в настоящее время выдвигаются идеи прямых выборов членов верхней палаты населением субъектов РФ.

Для российского парламента характерны отсутствие системности принимаемого законодательства и противоречия между нормами различных законов; разрозненность и тематическая узость отдельных законов, недостаточное число кодифицированных актов и новых редакций законов; отсутствие некоторых концептуальных документов, обеспечивающих полноту и внутреннюю непротиворечивость целевых установок законотворческой деятельности. В современных условиях основной акцент делается на “поправочное” законотворчество. Бывало и так, что поправки вносились в законы, еще не вступившие в действие. При этом сложилась практика внесения одним законом изменений в несколько (а иногда – множество) разрозненных законодательных актов. Массив действующего законодательства загроможден избыточным количеством новых актов, по статистике в среднем каждые три дня появляются два, а то и более новых закона.

На практике часто нарушаются установившиеся процедуры рассмотрения и принятия законов, которые принимаются сразу в трех чтениях. Недостаточно эффективны предусмотренные механизмы учета мнений субъектов РФ в ходе обсуждения законов. Во многих случаях слабо прорабатываются необходимые условия для вступления законов в силу, особенно запаздывает финансово-бюджетное регулирование.

Как показывает практика, на федеральном уровне законы по-прежнему разрабатываются преимущественно органами исполнительной власти¹². Многие законопроекты, внесенные депутатами, также подготовлены вне стен Государственной Думы – в Администрации Президента, в партийных структурах, в разного рода аналитических центрах, занимающихся фактически лоббистской деятельностью, и т.д.¹³ Наиболее значимые для

¹²Из принятых в 2007 г. федеральных законов были внесены: Правительством РФ – 90 (26,71%), Президентом РФ – 35 (10,39%), депутатом Государственной Думы – 30 (8,9%), несколькими депутатами Государственной Думы – 91 (27%), органами власти субъекта РФ – 68 (20,18%), двух или более субъектов РФ – 1 (0,3%), членом Совета Федерации – 3 (0,89%), несколькими членами Совета Федерации – 2 (0,59%), Советом Федерации – 1 (0,3%), Верховным Судом РФ – 3 (0,89%).

¹³Такая практика есть и за рубежом, а в США законопроекты вносятся только членами нижней палаты и сенаторами, поскольку Президент не имеет права законодательной инициативы (кроме проекта государственного бюджета), а правительства как особого коллегиального органа нет.

¹¹В России действует 7%-ный заградительный барьер. В большинстве европейских стран он не превышает 4–5% и имеет тенденцию к снижению. Высокий заградительный барьер существует только в некоторых развивающихся странах (10% – в Египте).

правовой системы законы разрабатываются на уровне Президента РФ и Правительства РФ¹⁴.

Одной из основных проблем в деятельности Совета Федерации является невысокая законодательная активность палаты. Так, из принятых в 2007 г. федеральных законов членами Совета Федерации были внесены всего 5 законопроектов (1.5% от общего числа), а Советом Федерации в целом – всего 1 законопроект (0.3%). В том же году количество отклоненных верхней палатой законов не превышало 10 (2.97% от общего числа), причем 9 из них (2.67%) были приняты Государственной Думой повторно и только один проект был снят с рассмотрения. По эффективности законодательной работы Совет Федерации пока еще нельзя сравнить с немецким Бундесратом или с Сенатом США.

В наибольшей степени глобализация коснулась механизмов обеспечения работы Федерального Собрания. Новые технологии проникли в самую суть парламентского процесса, в значительном виде видоизменив и рационализировав его. Можно выделить несколько основных направлений этого процесса:

в работе российского парламента и его аппарата резко повысилась роль информационных технологий. В структуре палат и в их аппаратах появились специальные информационные подразделения¹⁵. Передача информации осуществляется через специальные внутренние сети (ИНТРАNET). Идет процесс постоянной информационной подготовки и переподготовки парламентских служащих;

значительную роль в современной парламентской деятельности и законодательной работе стали играть электронные информационные базы данных, в частности правовые базы (“Консультант”, “Гарант”, “Кодекс” и др.), и электронные ресурсы парламентской библиотеки;

деятельность палат парламента становится все более информационно доступной, в Интернете существуют сайты палат парламента и даже персональные блоги их председателей¹⁶;

большое значение в работе парламента приобретает мониторинг правоприменительной практики. Для его осуществления в Совете Федерации, в частности, была создана специальная комиссия, в настоящее время преобразованная в Центр мониторинга при Председателе Совета Федерации, а

также соответствующие структурные подразделения Аппарата палаты.

В условиях глобализации при сохранении существующей конституционной структуры изменяются некоторые организационные элементы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, возникают новые методы их деятельности, меняется стиль их работы. В соответствии с Указом Президента РФ о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти¹⁷ глава государства непосредственно руководит некоторыми федеральными министерствами и ведомствами, а Правительство РФ в отношении этих органов осуществляет лишь координирующую функцию. В настоящее время к ним относятся пять министерств и семь “автономных” ведомств, в том числе министерства обороны, иностранных дел, юстиции, ряд федеральных служб, обеспечивающих безопасность РФ, а также Главное управление (агентство) специальных программ Президента РФ. Другие министерства и ведомства находятся в подчинении Правительства РФ (в настоящее время – 12 министерств и восемь “автономных” ведомств). Таким образом, руководство государственным аппаратом распределено между главой государства и правительством при ведущей роли Президента РФ. Глобализация способствует выдвижению в данной сфере на первый план вопросов экономического и социального характера, созданию новых и реорганизации старых министерств и ведомств¹⁸.

Глобализация находят свое выражение и в создании при Президенте РФ множества совещательных и иных органов. Одни из них традиционны для любого главы государства (Администрация Президента РФ, Совет безопасности и др.), другие отражают специфическую роль российского главы государства как национального лидера (структуры по правам человека и по противодействию коррупции, Совет по науке, технологиям и образованию, Совет по национальным программам и др.).

С 2004 г. происходят изменения структуры и характера деятельности центральных органов исполнительной власти. Помимо автономных служб и агентств, подчиненных непосредственно Президенту РФ или Правительству РФ, соответствующие органы созданы в составе министерств. В рамках существующей системы министерство определяет государственную политику и осуществляет нормативное регулирование в соответствующей сфере общественной жизни. Службы, как пра-

¹⁴В зарубежных странах подавляющее большинство законопроектов также вносится правительством (в Германии – до 90%).

¹⁵Например, комиссия Совета Федерации по информационной политике, Управление информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации.

¹⁶На хостинге “Живой журнал” есть персональный блог Председателя Совета Федерации С.М. Миронова.

¹⁷Такие указы издаются после вступления в должность нового Президента РФ, а также действующим президентом с целью внесения изменений в соответствующую структуру (см., например: Указ от 24 сентября 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 40. Ст. 4717).

¹⁸В частности, в 2008 г. было образовано Министерство спорта, туризма и молодежной политики.

вило, осуществляют надзорную, контролирующую деятельность, а агентство обеспечивает государственное обслуживание и непосредственно управляет подчиненными им федеральными учреждениями.

Деятельность Президента РФ и Правительства РФ становится все более открытой. Наряду с традиционными выступлениями в средствах массовой информации, встречами и беседами с гражданами и представителями общественных объединений, ответами на вопросы граждан по прямой связи и телевидению стали практиковаться и новые формы контактов. В Интернете были созданы сайты Президента РФ и Правительства РФ, в том числе и персональный сайт Президента РФ, куда может зайти любой человек и задать интересующие его вопросы.

Федеральные органы судебной власти как более консервативной ветви органов государственной власти в меньшей степени подвержены влияниям глобализации, однако изменения происходят и в этой сфере. В отличие от прежних времен, когда судья рассматривал и решал все виды дел (такое положение сохраняется по-прежнему в англосаксонской системе права¹⁹), происходит специализация судебных органов. В России она выражается в первую очередь в создании специализированных отделений при судах общей юрисдикции (по уголовным, гражданским и другим делам), судов присяжных при федеральных судах среднего звена (в субъектах РФ), а не в учреждении специальных судов, поскольку закон об административных судах пока не принят. Не реализованы и предложения о ювенальной юстиции.

Специфические тенденции развития государственности в федеративных государствах в условиях глобализации проявляются в изменении методов деятельности соответствующих органов, а также в способности их адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам.

Наиболее надежный способ модификации системы органов федеративного государства – конституционные изменения, однако такая процедура сложна и применяется относительно редко. Примером такого рода может служить конституционная реформа 1999 г. в Венесуэле, в рамках которой был упразднен двухпалатный парламент и учреждена однопалатная Национальная ассамблея, сформирован Федеральный совет по управлению, на который были возложены полномочия в сфере планирования и согласования политики и действий в целях развития децентрализации и передачи полномочий штатам и муниципалитетам, создана но-

вая ветвь государственной власти (так называемая гражданская власть во главе с “Моральным комитетом”)²⁰. В России, как известно, изменения содержательного порядка (кроме изменения названий пяти субъектов РФ) до 2008 г. в Конституцию не вносились.

Важным инструментом воздействия на федеративную систему в таких странах, как США, Канада, Германия, Индия, является судебная интерпретация конституционных предписаний. В Германии Федеральный конституционный суд исходит из того, что конституционно-правовые отношения между федерацией и землями базируются на неписаном конституционном принципе взаимной обязанности органов федерации и земель действовать в интересах федерации и не предпринимать каких-либо действий, которые могли бы повредить государству в целом или его частям²¹. По мнению специалистов, применение этого принципа в определенной степени сдерживает федеральную экспансию в законодательной сфере²². Вместе с тем, как отмечается в литературе²³, эффективность данного способа изменения федеративных систем зависит не только от судей, но и от характера конституционного документа, а также от того, рассматривают ли ведущие политические силы страны суды в качестве необходимого инструмента разрешения межправительственных споров либо отдают предпочтение неформальным урегулированиям.

В ЮАР Конституция предписывает государственным органам и ветвям власти избегать обращения в суд друг против друга (п. “h” ч. 1 ст. 41). В Канаде частое обращение в суд органов государства и провинций рассматривается как нарушение сложившейся консенсусальной системы урегулирования споров. В России Конституционный Суд принял большое число решений по вопросам федеративных отношений, в которых отстаивал конституционные положения о единстве политики, проводимой органами федерации и ее субъектов, а также о самостоятельности действий органов субъектов РФ в зарезервированной за ними Конституцией РФ сфере полномочий.

В некоторых федерациях используется более или менее регулярное заключение межправитель-

²⁰См.: *Шталина М.* Органы государственной власти по Конституции Венесуэлы 1999 г. // *Право и жизнь.* 2000. № 29; Конституция Боливарианской Республики Венесуэлы // Конституции государств Америки. В 3-х т. Т. 3. Южная Америка. М., 2006. С. 303–410.

²¹См. подробнее: *Бауэр Х.* Верность федерации как определяющий принцип германского федерализма // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3 (44). С. 14–21.

²²См.: *Crommelin M.* Dispute resolution in federal system // *International Social Science Journal.* 2001. March. P. 140.

²³См.: *Simeon R.* Adaptability and change in federations // *International Social Science Journal.* 2001. March. P. 145.

¹⁹Но и в этих странах (Великобритания, США) при органах государственной власти создаются трибуналы и комиссии (в том числе из представителей профессиональных и иных организаций), которые, в частности, рассматривают жалобы граждан на действия чиновников.

ственных соглашений между органами федерации и ее субъектов. В Австрии на такие соглашения распространяются договорные принципы международного права (ч. 1 и 3 ст. 15 “а” Конституции). В Канаде практикуется заключение рамочных соглашений, устанавливающих основные принципы и приоритеты, а также взаимную ответственность (Канадское рамочное соглашение о социальном союзе, заключенное 4 февраля 1999 г. между федеральным правительством и 9 провинциями, за исключением Квебека, регламентирующее разработку и финансирование социальных программ), а также административных соглашений по различным вопросам (с 1984 по 1999 г. было подписано около 500 межправительственных соглашений²⁴).

В Российской Федерации процесс договорного регулирования, инициированный рядом республик, был особенно интенсивным в 1996–1997 гг. Подписание базового договора обычно сопровождалось заключением целой серии межправительственных соглашений о разграничении полномочий по конкретным предметам совместного ведения. В этот период было заключено немногим более 40 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. С одной стороны, они позволили учесть специфику составных частей федерации, смягчить противоречия между положениями Конституции РФ и конституций (уставов) ее субъектов. С другой – расширение договорной практики привело к “размыванию” предметов ведения, снижению универсальности федерального конституционного регулирования.

Оценку такой практике дал в своих решениях Конституционный Суд РФ, который особо подчеркнул приоритет Конституции России по отношению к положениям договоров о разграничении предметов ведения и полномочий при определении как статуса, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Федеральный закон “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации” существенно ограничил полномочия органов государственной власти Центра и субъектов Федерации в сфере договорного регулирования. В настоящее время известны лишь единичные случаи заключения новых договоров (Договор РФ и Татарстана 2007 г.).

Предоставление органам федерации целевых грантов и трансфертов ее субъектам использовалось в США, Австралии, Канаде в целях обеспечения выполнения субъектами федерации новых

полномочий в сфере здравоохранения и благосостояния. В России существует система предоставления дотаций, субвенций и субсидий субъектам Федерации, в первую очередь в рамках уточняющего федерального законодательства о распределении полномочий в условиях федеративного государства.

В любом федеративном государстве в задачу его органов входит определение приоритетов общенациональной политики, отличных от интересов конкретных регионов страны и специфических интересов международного сообщества. Вместе с тем в условиях возрастания экономической взаимозависимости в мире возможности органов федерации эффективно защищать интересы населения и субъектов федерации в определенной степени снижаются. Как отмечают специалисты, следствием глобализации являются возникновение новых форм международных отношений, унификации и институционализации социального порядка и соответствующие изменения федеральных органов²⁵. Универсальный характер рыночных отношений и прав человека, которые являются характерными признаками глобальных систем, все в большей степени оказывает влияние на правовое регулирование в конкретных странах. В связи с развитием специализированных институтов управления глобального характера (ВТО, Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития, Европейский банк развития и реконструкции и т.д.), а также институциональных механизмов обеспечения норм международного права (ГАТТ, МОТ, МАГАТЭ, ИКАО и т.д.) федеральные органы государственной власти в значительной степени утрачивают контроль над определенными сферами (перемещение товаров, услуг, финансовых средств, информационные технологии, средства связи). Соответственно, решения, принимаемые за пределами страны, все в большей степени оказывают влияние на благосостояние ее граждан.

Осуществление экономических реформ в период глобализации, которая создает условия для ускорения экономического развития, облегчения доступа к новым технологиям, повышения качества жизни, оказывает серьезное влияние не только на страну в целом, но и на положение конкретных регионов, предполагает более тесную координацию действий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов федерации в области привлечения инвестиций и технологий, осуществления долгосрочных социально-экономических проектов, разработки соглаше-

²⁴Dion S. Intergovernmental Relations within Federations: Contextual Differences and Universal Principles. International Conference on Federalism. Mont-Tremblant, Quebec., 1999. October, 6//www.forumfed.org.

²⁵См.: Thürer D. Federalism and Foreign Relations // <http://www.forumfed.org>

ний с различными международными и наднациональными структурами²⁶.

Новые условия требуют привлечения субъектов федерации к разработке политических решений на федеральном уровне, широкого обсуждения институциональных изменений и достижения максимально возможного консенсуса федеральных и региональных органов государственной власти, повышения эффективности и оперативности решений, принимаемых органами исполнительной власти на различных уровнях. Более тесная координация действий органов исполнительной власти различного уровня может предполагать:

обмен информацией между органами исполнительной власти различного уровня, предварительное уведомление о всех новых инициативах, которые могут затрагивать органы государственной власти другого уровня, и отказ от односторонних решений;

проведение консультаций и корректировку политики органов исполнительной власти одного уровня в свете планов и намерений органов исполнительной власти другого уровня;

согласование приоритетов в определенной сфере и выработку решений общенационального характера на встречах членов правительства различного уровня (Конференция премьер-министров в Канаде, Совет австралийских правительств²⁷);

участие членов правительств субъектов федерации в заседаниях федерального правительства (в Германии председатели правительств земель нередко приглашаются на заседания федерального правительства для обсуждения важных политических, экономических, социальных и финансовых вопросов);

создание специализированных структур с целью урегулирования финансовых отношений между федеральными и региональными правительствами (финансовые комиссии в Индии и ЮАР, Австралийская федеральная комиссия по грантам, Совет по финансовому планированию в Германии²⁸);

координацию публичных заимствований федеральных и региональных властей (деятельность

Совета по заимствованиям в Австралии, который может принимать обязательные решения как для федеральных органов государственной власти, так и для субъектов федерации).

В условиях глобализации многие субъекты федерации становятся в большей степени вовлеченными в международную деятельность в процессе осуществления своих полномочий. На международном уровне создаются различные структуры с участием субъектов федерации (Конгресс местных и региональных властей в Совете Европы, Комитет регионов ЕС). В 1970 г. четыре американских штата имели свои представительства за рубежом; в настоящее время 42 штата и Пуэрто-Рико имеют 180 представительств в 30 странах мира. Правительство канадской провинции Квебек имеет представительства в 26 странах, персонал Министерства иностранных дел данной провинции составляет более 550 человек, а бюджет — около 109 млн. долл.²⁹ Некоторые субъекты РФ также имеют свои представительства за рубежом. Такие структуры создаются с согласия МИД РФ и не носят политического характера. Отдельные субъекты РФ заключили соглашения по экономическим и культурным вопросам с Европейским Союзом (существует около 30 таких соглашений).

Даже в тех странах, где международные соглашения вправе заключать только федеральные органы государственной власти, их осуществление может относиться к ведению субъектов федерации. Соответственно, субъекты федерации в большей степени мотивированы выполнять такие соглашения, если они были вовлечены в процесс их подготовки. В силу этого для успешного выполнения международных обязательств федеральные органы государственной власти должны более тесно сотрудничать с регионами на основании принципов кооперации и ответственности, открытости и субсидиарности³⁰.

В ряде федеративных государств (Германия, Швейцария, Бельгия) предусматривается осуществление консультаций с субъектами федерации в отношении международных соглашений, затрагивающих их интересы. Наиболее подробно данные вопросы разработаны в законодательстве Швейцарии. В соответствии с Федеральным законом “Об участии кантонов во внешней политике конфедерации” от 22 декабря 1999 г. целью такого участия является, с одной стороны, обеспечение гарантий полномочий кантонов при заключении

²⁶ Австрийские юристы и политологи обращают внимание на то, что контакты между федеральными органами власти и органами земель стали более интенсивными после вступления страны в ЕС.

²⁷ В состав данного органа, учрежденного в 1992 г., входят главы правительств страны, штатов и территорий, которые на своих встречах уделяют внимание в основном вопросам экономического развития страны, в особенности вопросам налогообложения и конкуренции.

²⁸ В состав Совета входят федеральные министры финансов и экономики, министры финансов земель, представители общин и их объединений. Данный орган разрабатывает рекомендации по координации финансового планирования федерации, земель, общин и их объединений.

²⁹ См.: Fry E.H. The Information Technology Revolution and the Expanding Role of Non-central Governments in International Relations // <http://www.forumfed.org>

³⁰ В соответствии с данным принципом федеральные органы государственной власти должны вмешиваться в осуществление определенных отношений только в том случае, если соответствующая проблема не может быть решена на уровне субъектов федерации.

международных соглашений, а с другой – оказание поддержки конфедерации внутри страны. В Конституции страны, вступившей в силу 1 января 2000 г., устанавливается, что:

конфедерация своевременно и в полном объеме информирует кантоны о своих намерениях, запрашивая их точку зрения, если затрагиваются их интересы (ч. 2 ст. 45);

учитывает компетенцию кантонов и защищает их интересы в области внешних связей (ч. 3 ст. 54);

кантоны принимают участие в подготовке внешнеполитических решений, которые затрагивают их компетенцию или существенные интересы, а также в международных переговорах по вопросам, затрагивающим их компетенцию (ч. 1 и 3 ст. 55);

кантоны могут заключать договоры с иностранными государствами и поддерживать отношения с органами власти низового уровня этих государств (ч. 1, 3 ст. 56);

при подготовке важнейших указов и других проектов, имеющих основополагающее значение, а также значимых международно-правовых договоров кантоны, политические партии и заинтересованные круги приглашаются для высказывания своей точки зрения (ст. 147).

В Германии на конституционном уровне определены формы участия земель в процессе принятия общенациональных решений, связанных с европейской интеграцией; закреплены необходимость своевременного заслушивания земель перед заключением договора, затрагивающего особенности ее положения, а также право земель заключать с согласия федерального правительства договоры с иностранными государствами в рамках своей компетенции (ст. 23, ч. 2 и 3 ст. 32 Основного закона). В Бундесрате учрежден постоянный комитет – Европейская палата, которая консультирует федеральное правительство относительно того, какое влияние окажут меры, предлагаемые Европейским Союзом, на сферу законодательной компетенции земель.

Для современного периода характерно, с одной стороны, постепенное перераспределение полномочий субъектов федерации в пользу федеральных органов государственной власти и наднациональных структур³¹, а с другой – увеличение формального и неформального воздействия регионов на процесс разработки и принятия решений общенационального характера. В Австрии и Германии субъекты федерации используют для этих целей верхнюю палату парламента и возможность применения данной палатой права “вето” в отношении

проектов определенных федеральных законов (до реформы 2006 г. Бундесрат мог заблокировать принятие 60% федеральных законов, в настоящее время – почти 40%). В Швейцарии субъекты федерации формулируют консолидированную позицию в рамках конференции правительств кантонов³² и доводят ее до федеральных органов государственной власти.

Современные теории публичного менеджмента указывают на то, что для практического осуществления федеративных отношений существенное значение имеет приверженность принципам субсидиарности, эффективности и контроля за расходами, распространения наилучшей практики, развития обратной связи между гражданами и органами государственной власти. Новые требования предъявляются и к культуре управления, которая в изменившихся условиях все в большей степени базируется на принципах участия, ответственности за полученный результат, состязательности и внедрения инноваций, транспарентности и оперативного реагирования, готовности к экспериментам.

Исследование влияния глобализации на деятельность федеральных органов государственной власти позволяет выделить некоторые тенденции. В связи с концепцией социальной государственности в деятельности федеральных органов на первый план выдвигается решение экономических и социальных задач, которые обуславливают изменения структуры и методов деятельности органов государственной власти. Однако, как правило, оправдавшие себя основы конституционной системы федеральных органов сохраняются (новые конституции Бразилии, Швейцарии), хотя и в этом отношении бывают кардинальные изменения (упомянутая выше Венесуэла, новая организация министерств в России). Организационные изменения чаще всего распространяются на консультативные, совещательные, вспомогательные органы и преимущественно связаны с формами, методами и процедурами деятельности федеральных органов. Происходит определенная перегруппировка задач федеральных и иных органов публичной власти. Сохраняя за собой решение наиболее важных задач основного комплекса общегосударственных вопросов, федеральные органы передают решение отдельных аспектов этих вопросов, в первую очередь социальных, субъектам федерации и даже органам местного самоуправления. Вместе с тем федеральные органы государственной власти принимают на себя решение некоторых вопросов нижестоящего уровня.

³¹В Германии расширение федерального вмешательства, как правило, обосновывается необходимостью установления равноценных условий жизни на территории Федерации (ч. 2 ст. 72).

³²Конференция была создана в 1993 г. для обсуждения важнейших вопросов, в том числе – разработки новой конституции страны и европейской интеграции. С 1998 г. проходят регулярные встречи делегаций Федерального совета (правительства страны) и представителей конференции.

Одним из важнейших направлений деятельности федеральных органов государственной власти становится деятельность по выравниванию уровней развития различных групп населения и территориальных частей государства посредством предоставления дотаций и субсидий и стимулирования их собственных возможностей.

В деятельности федеральных органов государственной власти возрастает технократическая со-

ставляющая. Все больше внимания уделяется рационализации методов их работы с использованием новых технологий. Возрастает информационная открытость органов государственной власти, прозрачность их деятельности для населения. В свою очередь это способствует предъявлению новых требований к этическим аспектам деятельности и поведению должностных лиц.