

Ю.А. ТИХОМИРОВ

Государство в мировом сообществе

В статье рассматривается эволюция участия государств в международных отношениях. Дается оценка институтов и режимов их функционального взаимодействия, причин нарушений и международных конфликтов. Характеристика соотношения национальных и международных правовых норм позволила выявить эффективные формы сотрудничества стран и разные каналы влияния международных принципов и норм на национальное законодательство, с одной стороны, и роль государств в международном правотворчестве — с другой. Особое внимание уделено анализу функций государств в контексте решения глобальных проблем экономики, безопасности, сохранения климата и др., формам согласованного решения глобальных проблем. Изучены тенденции активной и слабой роли государств, усугубляемые попытками сломать правопорядок и противопоставить “силе права” — так называемое “право силы”.

Ключевые слова: государство, мировое сообщество, международные организации, правовые акты, нарушение законности, государственные и международные дела.

Поиск союзников и партнеров

Человечество всегда искало способы устройства жизни в границах государств и в мировом сообществе. Иное трудно представить, поскольку в мире социальные и природные явления связаны между собой и любой изоляционизм может оказаться в итоге нежизнеспособен. И мыслители, и ученые, и политики, и народы искали пути и способы организации уклада жизни в личном и социальном аспектах.

Две главные тенденции общественного развития всегда проявлялись во взаимном влиянии. Достаточно напомнить историю России, которая искала пути формирования и обеспечения своей национальной государственной деятельности. Государства Западной Европы, отражая процессы национального самоопределения, стремились одновременно создавать временные или постоянные союзы. Модель Вестфальского мира казалась весьма жизнеспособной в мечтаниях утопистов об идеях И. Канта о республике народов мира. Вспомним и коммунистическую теорию преобразования мира с переходом к бесклассовому и безгосударственному обществу, а также об анархистских теориях “безвластия” как основе порядка. Может показаться, что все осталось в прошлом, но эти теории оказались живучими и обладают потенциалом своего рода преемственности.

В послевоенный период сформировалась система устойчивого мироустройства на основе принципов равенства народов, прав и свобод человека и гражданина, суверенитета и целостности государств. Устав ООН, Международные пакты о социальных экономических и политических правах, Заключительный акт о безопасности

Тихомиров Юрий Александрович — доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, заместитель заведующего Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Адрес: 117218 Москва, Б. Черемушкинская, 34. E-mail: Tikhomirov@izak.ru

и сотрудничестве в Европе (Хельсинки, 1975) создали прочную международно-правовую основу. Но фактор экономической, информационной, идеологической и военной мощи стал проявлять себя все более откровенно и дерзко. И помочь ему взялось новое развитие мирового сообщества. Начало положил Римский клуб как объединение крупных политиков и ученых, разрабатывающих системные прогнозы развития мирового сообщества и как целого, и как его отдельных компонентов. Основные идеи докладов о “революции сознания”, “о культурологическом сближении людей”, “о стирании государственных границ” [Римский... 1997; *Медоуз, Медоуз, Рандер* 2008] получили развитие в трудах европейских ученых (Ю. Хабермас и др.) о падении роли национальных государств, об усилении фактора “сетевой связанности людей без границ” и повышение удельного веса надгосударственных структур.

Национальный суверенитет оценивают как “зону сужения национально-государственного регулирования”. И это получило отражение в конституциях и законодательстве многих стран Европы. Еще более решительные “наступления” на национальные институты ведут американские ученые и политики. В начале 2000-х гг. в США вышел в свет труд “Global Administrative Law”, в котором доказывается падение роли национальных парламентов, муниципалитетов, судов, международных институтов и правовых норм и преобладание значения так называемых функциональных институтов типа Всемирного Банка, ВТО, МОТ, ВОЗ и т.п. Глобализация признается универсальным императивом современного развития.

Данная позиция получает философско-идеологическое обоснование в трудах Г. Киссинджера, который признает, с одной стороны, что наличие разных моделей мироустройства (ислам, советская доктрина) оказывается основой конфликтов. С другой стороны, он видит один путь обеспечения баланса в сложном и конфликтном мире – реализацию исторической миссии США с помощью доктрины прав человека и представительного управления для “легкого” преобразования всех стран. Таким видится новый мировой порядок [Киссинджер 2016].

Между тем в реальности задача представляется по-иному: важно определить и правильно использовать устойчивые каналы двусторонней связи мирового сообщества и государства. Государство в этом процессе выступает как универсальная политико-управленческая система, обеспечивающая целенаправленное воздействие на социальные и иные процессы в интересах общества и на основе права [Тихомиров 2013]. Его свойства – обеспечение публичной власти, объединения граждан и народа, территории и границ, финансово-материальной базы, правового регулирования и официального представительства страны в мировом сообществе – проявляются в многообразной деятельности. Имеются в виду функции государства, реализация которых в политической, экономической, социальной и иных сферах общественной жизни означает устойчивую и подвижную меру собственно государственного воздействия, то есть управления и регулирования. Влияние внутренних и внешних факторов определяет реальную силу и мощь государства в выполнении “мандата” общества либо его слабость.

В XX в. народы стран Латинской Америки приложили много усилий для национальной консолидации и формирования своих государств. После Второй мировой войны народы Африки сбросили колониальное иго и построили свои национальные государства. Примечательно, что на всех континентах долгие пути развития национальных государств сопровождались созданием универсальных и региональных структур для обеспечения их согласованной деятельности. ООН, Организация американских государств и Организация африканского единства, Европейский союз, СЭВ, Варшавский договор, СНГ и Евразийский экономический союз, БРИКС и ТЭС – таковы крупные вехи интеграционных процессов второй половины XX – начала XXI в. Их роль была и остается весьма значительной, хотя “приливы” и “отливы” в их влиянии остаются неизбежными.

Мыслители внесли громадный вклад в понимание и обеспечение национальных и интеграционных процессов, в разработку концепций и теорий развития государств, устройства будущего человечества. Наконец, “бытие” государств в мировом

сообществе сопровождается их “входом” в отдельные союзы и интеграционные объединения, равно как и “выходом” из них. При этом осторожность государств вполне объяснима, поскольку необходимы гарантии и дополнительные ресурсы “фактора объединения”. Действуют фундаментальный принцип верховенства права и принцип “*Pacta sunt servanda*”. Однако договоренности не всегда соблюдаются, и отклонения от норм во внутреннем праве в виде “теневого права”, а в международных отношениях в виде “права силы” угрожают реальным правопорядкам. Нужны согласованные усилия государств в защиту “силы права”. Обретение государствами своего “международного статуса” зависит от соблюдения ими международных принципов и стандартов, от признания другими странами (см., например, [Караев 2016]). Такой императив важен. Распад государственности в Азии может привести к образованию новых государств и их объединений.

Не нужно думать, что все страны одинаково относятся к объему и пределу их участия в делах мирового сообщества. Суверенитет или глобальные императивы? В сложных исторических условиях от приоритета одного из этих векторов государственной политики и зависит, как пойдет согласование противоположных взглядов, позиций и подходов. И тут история нам уже преподносит примеры разнонаправленных движений. Так, показательна динамика отношения стран ЕС к уровню и формам их объединения на основе европейской конституции, Маастрихтского договора со всеми сложностями разработки и принятия этих документов и недавняя “суверенная оговорка” — выход Великобритании из ЕС. И наш опыт после распада СССР свидетельствует об изменениях позиций государств в рамках СНГ, Таможенного союза и ЕАЭС.

Можно отметить разные роли государств в интеграционных процессах — стремление многих азиатских стран сдержанно оценивать свое участие в союзах и, напротив, желание европейских стран “связать” себя обязательствами ради европейского единства и пространства. Некоторые страны, не присоединяясь непосредственно к интернациональным союзам, предпочитают позицию наблюдателей. А скандинавские, латиноамериканские и африканские государства объединяются ради решений функциональных задач.

Политические и экономические интересы в международной сфере, конечно, способствуют развитию антиправовых взглядов, подталкивающих западных политиков к соответствующим решениям. Нарушения принципов и международного общения — суверенитета, равенства государств, права народов на самоопределение — приводят к срыву международных договоренностей (например, Минских соглашений), к давлению на государства, неправовым экономическим санкциям, ограничению свободы СМИ и информационной войне. Жаль, что иногда международные организации не пресекают такие действия. Можно выделить и более резкие типичные “силовые” средства:

- действие стран вопреки международным соглашениям;
- давление стран или ЕС на отдельные государства (Грецию и др.) — политическое, экономическое, информационное;
- прямой срыв соглашений и введение экономических санкций вопреки правилам ВТО;
- прямой отказ от договоренностей;
- прямое силовое решение — слом государственных институтов в Ираке, Ливии, Сирии и др.;
- оправданное идеологически вмешательство в дела государств — “гуманитарная интервенция”;
- юридическое прикрытие неправомерных решений.

Как видно, в приведенных ситуациях используются такие регуляторы отношений между странами, как локальные договоренности, шантаж и давление, угрозы, прямые насильственные действия, ложные объяснения. Им должны противостоять принципы верховенства права, гуманистические принципы международного и конституционного права, с опорой на широкую поддержку мировой общественности.

Участие государств в делах мирового сообщества регулируется правом. На “перекрестке” встречаются два потока правового регулирования — национально-государственное и международное. Вопрос в том, как происходит их сочетание — путем параллельного развития, согласования или доминирования, поскольку речь идет о самостоятельных супер-правовых системах с их структурами и путями развития.

Национальное право формируется и используется каждой страной самостоятельно на основе и концепции правового суверенитета. Это обеспечивает государству как члену мирового сообщества на добровольной основе создать общие нормативные регуляторы в виде международных договоров, социальных хартий, модельных актов, согласованных принципов. Такие регуляторы воздействуют не только на сферы внешней деятельности стран, но и на их внутригосударственное построение (см. [Влияние... 2007]).

Взаимовлияние внутреннего и международного права выражается в том, что в сфере международных отношений отчетливо обнаруживается тенденция появления новых регуляторов, отражающих интересы государства, бизнеса, неправительственных организаций и многих людей в укреплении правопорядка и развитии взаимовыгодного сотрудничества. И здесь важно отметить: пришло время расширить круг источников международного права, который традиционно включает договоры, соглашения, обычаи. Дополнение его “мягким правом”, конечно, себя вполне оправдывает, и все же нужны новые шаги в этом направлении. Кратко выделю возможные направления развития международно-правовых регуляторов:

- расширение и укрепление потенциала, договорной базы международного сотрудничества;
- увеличение удельного веса рекомендательных актов — примерных, типовых, модельных законов;
- повышение роли договоренности государств на саммитах, конференциях и конгрессах;
- придание высокой значимости “образцам лучшей практики”;
- увеличение радиуса взаимодействия институтов национального и международного права, национальных и международных структур (органов, организаций).

Главный принцип международного права — “*Pacta sunt servanda*” должен быть основополагающим для всех видов международных регуляторов. Это и базовые уставные акты, и договорные обязательства, и “образцы правил”, например в виде хартии Совета Европы о местном самоуправлении и модельных законов СНГ. Это и обязательные нормативы ЕС и ЕАЭС по вопросам технико-экономического развития.

Новые международные регуляторы возникают в ходе и после завершения разного рода обсуждений, семинаров и конференций. Интересен и необычен “набор” международно-правовых регуляторов в рамках саммитов глав государств. Так, в Декларации по итогам встречи лидеров экономик — участниц форума АТЭС (Манила, ноябрь 2015 г.) можно обнаружить следующие регуляторы:

- обеспечение доступа малым и средним предприятиям к полноценному участию в экономике;
- признание правил ВТО, реализация Богорских целей по обеспечению свободной и открытой торговли;
- *стратегия АТЭС* по укреплению качества, роста, принципы АТЭС по содействию инновационному прогрессу, поручение должностным лицам докладывать о ходе реализации, оценка хода реализации стратегии, обновление повестки дня АТЭС по структуре реформ;
- поддержку изучения новых областей роста, содействие творчеству и инициативам;
- пути совершенствования регулятивной среды;

– план действий на 2016–2018 гг. по достижению десятипроцентного улучшения на пяти приоритетных направлениях для бизнеса.

Также признана Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 г. (комплексные, универсальные и смелые задачи мирового развития, реализация мандата на исследование торговли товарами, устранение коррупции и терроризма – взаимодействие стран, финансовая интеграция, поддержка Себуского плана действий. Выработана *дорожная карта* с индикаторами результативности, по созданию прогрессного и интегрированного сообщества, приветствуются Илоильская инициатива АТЭС по глобализации бизнеса и созданию электронной базы данных, создание интернет-экономной возможности для инновационной устойчивости.

Интересны и рекомендации “О переходе от неформальной к формальной экономике”, одобренные МОТ в июне 2015 г. В них определены меры и средства деятельности в данном направлении, цели и сферы охвата, руководящие принципы, правовые и политические основы (соблюдение национального законодательства и др.), права членов организации, социальная защита, меры стимулирования, соблюдения и обеспечения, сбор данных и мониторинг выполнения. (Напомню о наших “теневых” проблемах). Столь же актуальна “Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики”, изданные Международным бюро труда (Женева).

Отмечу и рекомендации Good governance – “Европейский кодекс хорошего административного поведения” (2001 г.). В частности, в данном Кодексе установлены принципы и стандарты поведения европейских институтов и служащих в их отношениях с гражданскими и юридическими лицами. Привлекают внимание статья 4 “Законность”, статья 6 “Пропорциональность”, статья 7 “Отсутствие злоупотребления полномочиями”, статья 9 “Объективность”, статья 11 “Справедливость”, статья 10 “Законное доверие, последовательность и советы”, статья 20 “Уведомление о решении” (всего 27 статей).

Вообще следует отметить тенденцию придания международным рекомендациям “удобной” кодифицированной формы, что облегчает их использование в правовой сфере национальных государств. Нередко они отражают концентрированный опыт лучших образцов регулирования и правоприменения в тех или иных странах. Так формируется корпоративный кодекс, который начинает свое “путешествие” по миру. Таковы и модельные законы Межпарламентской ассамблеи СНГ, к появлению которых я был причастен. Подобные кодексы дают нормативную ориентацию государствам с помощью норм-принципов и вариантов правовых решений. Вопрос в том, насколько реально они используются. К упомянутым моделям близко примыкают и модели “лучшей практики”, когда в странах ОЭСР используют образцы в виде кодексов. Такой позитивный метод регулирования весьма перспективен, поскольку побуждает к принятию новых решений.

Новой интеллектуальной площадкой для выработки согласованных оценок и действий в мировой экономике стал ежегодный Давосский экономический форум. Например, в одном из его докладов “Глобальные риски – 2015” даны характеристики политических, экономических, финансовых и технических рисков, послужившие “сигналом” для национальных государств. А на форуме в январе 2016 г. были высказаны предположения о четвертой промышленной революции и связанных с ней глобальных рисках.

Казалось бы, увеличение объема так называемого личного права в общем объеме международно-правовых актов делает их лишь более стабильными. Однако их ресурс используется не полностью во многом благодаря такому феномену, как “право силы”. Нельзя не видеть, что гегемонистские подходы США и ряда европейских стран, отказ от принятых ими обязательств, давление, вторжение и военные конфликты в конечном итоге неизбежно провоцируют экстремистские акции боевиков ИГИЛ и подобных организаций, запрещенных в нашей стране. Все государства призваны обеспечивать доверие и обязательность права в национальных и глобальных интересах.

Примечательна тенденция постепенного преобразования сугубо национально-государственных дел и расширение их границ в новом качестве. Классические положения о классовой природе государства были сформулированы отечественными учеными еще в 1970–1980-х гг. Это позволило выделить общие проблемы, присущие любому государству для обеспечения целостности, устойчивости и существования страны. Разработки Л. Мамута получили признание в научной литературе (см. об этом, например, в [Краснов 2016; Чиркин 2016; Малышева 2016]). Я бы добавил к ним еще один элемент – всеобщие дела для мирового сообщества. Хотя одновременно, по моему мнению, нельзя игнорировать и продолжающуюся в мире идеологическую борьбу, нередко прикрываемую лозунгами защиты прав человека и демократии.

Современная действительность подтверждает укрепление связи между государственным делами в указанном смысле. Мировое сообщество влияет на функционирование государств в разных формах. Здесь речь может идти и о декларации и договоренностях в рамках БРИКС или АТЭС, об общих нормах в рамках ЕС или ЕАЭС, и “мягком” праве в виде рекомендаций МОТ, и о согласовании оценок и позиций государств на Давосских форумах. Государства реагируют на эти сигналы.

Отмечу и такие всеобщие дела мирового сообщества и каждого государства, как проблемы сохранения климата. В декабре 2015 г. в Париже главами 195 государств подписана новая Декларация о сохранении климата, положения которой получили развитие в материалах экспертов разных стран в мае 2016 г. в Бонне. Россия и другие страны принимают меры по внедрению новых технологий, охране природных ресурсов и т.п. В то же время нельзя не отметить, что далеко не все государства проявляют здесь активность. Равным образом это касается сотрудничества в сферах энергетики, связи и транспорта.

Можно с большой уверенностью оценивать динамику публичных дел, выполняемых государством [Якунин, Багдасарян, Суланкиев 2009]. Не случайны две типичные характеристики государства как сильного или слабого. Какой ответ правильный? Надо учитывать, конечно, исторический конфликт общества и государства, а также мирового сообщества. Еще М. Сперанский считал проявлениями силы государств физические или личные силы каждого человека, промышленность и народный труд, уважение других; Закон должен покровительствовать свободе, указывал он [Сперанский 2013]. Но это не мешало властям быть жесткими. С помощью ленинской формулы “государство сильно сознательностью масс, когда люди все знают, обо всем могут судить и на все идут сознательно” нельзя было обосновать нарастание тоталитарных начал в государственной деятельности. А в XXI в. стало очевидным: слабость государственных институтов открывает дорогу анархии, терроризму и хаосу. Поэтому дело не в балансе “силы” и “слабости” государства, а в его функционировании как демократического и правового механизма управления, регулирования в сфере публичных дел и обеспечения безопасности граждан, народов и сообществ людей. Государство охватывает основные сферы жизни общества и человека, но вопрос заключается в поисках “государственной меры”, которая проявляется в политической, экономической, социальной, экологической и международной сферах [Тихомиров 2013]. Сказанное позволяет предложить такие критерии оценки государства, как степень управляемости общественными процессами и достижения стратегических целей общества и государства, реальное участие граждан в управлении государственными делами, демократический характер построения и деятельности институтов государства, обеспечение развития законодательства и высокого уровня экономики и культуры.

Нетрудно заметить, что названные критерии отражают основные международно-правовые и конституционные характеристики государства как социального, демократического и правового, как механизма решения коренных задач общества, народа. И столь же очевидно, что недостижение целей и снижение уровня функционирования государства, в сравнении с его оптимальными характеристиками, а именно,

некачественное выполнение государственных функций, жесткая централизация и тоталитаризм, отступление от принципа легитимности и нарушения законности — показатели неэффективной деятельности государства.

Кто и как дает оценки государству? Это — гражданское общество с помощью институтов выборов, референдума, публичных обсуждений и отчетов должностных лиц и органов; это — межгосударственные объединения, организации, чьи уставные положения служат мерилем оценки деятельности государств-членов; это — мировое сообщество в лице своих институтов и с помощью каналов общественного мнения и рейтингов применительно к разным аспектам деятельности государств.

Государства в современном мире развиваются и функционируют под воздействием многих факторов. Уровень экономики и социальной сферы, политическая ситуация, кризисные явления, природные и техногенные катастрофы, а также взаимодействие или конфликты с иностранными государствами, конфликты в сфере международных отношений — такие внутренние и внешние факторы влияют на устойчивость и динамизм государства, на его статус и отношения с “внешним” миром, на реальный объем деятельности. И это требует аналитических разработок, позволяющих предвидеть ход событий и предотвращать риски и конфликты [Тихомиров 2015].

Рассмотрим основные функции государства и решаемые им стратегические социально-экономические задачи. Анализ общественной практики показывает, что намеченные программы далеко не всегда удается реализовать. Возникают диспропорции отраслей, выявляются противоречия элиты и населения, появляются новые проблемы и угрозы. К тому же общество далеко не всегда вовлекается в реформы, что вызывает общественную критику государственного курса.

В сфере экономики приходится находить баланс между государственным регулированием и обеспечением самостоятельности экономических субъектов. Причем постоянно стоит вопрос: в каких пределах и какими методами целесообразно обеспечить этот баланс. Можно сказать, что и сегодня совершенствование бюджетирования остается актуальнейшей задачей. На мой взгляд, принятие Федеральных законов “О стратегическом планировании в Российской Федерации”, “О промышленной политике в Российской Федерации” и работа созданного в июле 2016 г. Президентского совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам позволяет обеспечивать целостность и устойчивость развития экономики России и преодолевать узкий прагматизм решений и действий.

Социальное государство оказывает многообразные услуги гражданам и юридическим лицам. Однако механизм их предоставления лишь отлаживается в ряде стран, в связи с чем приходится решать немало комплексных проблем конституционного, административного, гражданского и других отраслей права. Эффективное правовое обеспечение функции оказания услуг — актуальная научная и практическая задача.

Практика активно развивается. Социальное законодательство дополняется законодательством об услугах. В нашей стране действует ФЗ-210 “Об оказании государственных и муниципальных услуг” от 27 июля 2010 г. С принятием новых федеральных законов об образовании, здравоохранении регулирование сферы услуг приобрело устойчивый характер, и введение регламентов и индикаторов оказания соответствующих услуг обеспечивает более высокий уровень обслуживания граждан. Новые информационные технологии облегчают получение услуг, чему особенно содействует создание многофункциональных центров.

Для публичных услуг характерны, 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. Эту деятельность осуществляют как специализированные структуры, так и иные органы в рамках своей более общей компетенции. Появились работы о сервисном государстве (см. [Сервисное... 2012]).

Политическая функция государства отражает его главные цели, достигаемые во всех сферах, но особенно в той, которая непосредственно связана с организацией

и функционированием власти. Поэтому весьма условно в пределах этой функции можно выдвигать основные цели, а именно:

- обеспечение стабильности устройства государства, в том числе его территориальной организации и государственных границ;
- обеспечение устойчивости и эффективности институтов публичной власти и содействие всемерному развитию институтов гражданского общества;
- гарантирование прав и свобод человека и гражданина путем создания благоприятных условий для их реализации и защиты. Государство призвано обеспечивать участие граждан в управлении государственными делами, поддерживать гражданские инициативы. Пока же тут немало трудностей и противоречий. В то же время до сих пор не преодолено отчуждение граждан от публичных институтов и слабое развитие гражданской инициативы, а между тем в этом кроется главный ресурс государства;
- укрепление безопасности в государстве и обществе ввиду обострившейся угрозы международного терроризма.

Важно также выделение особой задачи государства в связи с резко возросшей потребностью общества в охране природы и бережном использовании ее ресурсов. Расточительство здесь становится опасным для существования людей, и поэтому вполне оправданны действия государства в этом направлении. Применяемые меры должны носить комплексный характер и включать не только совершенствование законодательства, но и обновление технологий производства, экологические запреты, экологическое воспитание, координацию деятельности публичных органов и бизнес-структур.

На повышение эффективности деятельности в данной сфере направлены 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 механизма. Перспективны и совместные исследования ученых разных стран, использование положительного опыта в русле сравнительного правоведения. Это побуждает к согласованному решению актуальных экологических проблем. Сохранение климата становится как национальным, так и международным императивом для всех государств.

Впервые выделяется информационная функция государства. 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 меняется коренным образом. Информационная деятельность на основе новейших электронных технологий приобрела невиданные масштабы, влияя на взаимоотношения общества и государства, граждан и публичных властей, на векторы деятельности бизнес-структур. Многие управленческие и иные тайны перестают быть таковыми, и человек с помощью информационных технологий становится непосредственным участником многих процессов, решений и действий [Бачило 2012; Талапина 2015].

Курс многих европейских государств на создание механизмов согласованного решения общих проблем приводит к усложнению системы интеграционных институтов. Вместе с тем все более отчетливо проявляются три тенденции. Одна из них отражает противоречия внутри Европейского союза, когда Великобритания, Дания, Венгрия противятся жесткому регламентационному курсу органов ЕС. Другая связана с ослаблением роли международного права и достигнутых договоренностей (пример — введение США и ЕС санкций против России, создание угроз ее безопасности). Третья отражает “пробуждение” доктрины суверенитета государств и защиты национальных интересов.

Для интегративных связей государств и их объединений характерны общие задачи, решению которых подчинена деятельность государственных институтов, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, безопасности и правопорядка, занятости и др. “Набор” задач, естественно, неодинаков, но содержательная ориентация налицо, и она обусловлена системой международно-правовых и национально-правовых

регуляторов. К каждой задаче “тяготеет” соответствующая отрасль законодательства (энергетическая, экологическая, трудовая, аграрная и т.д.).

Отсюда и формы закрепления национально-правовых приоритетов в процессе развития межгосударственных и международных отношений. Так, согласно Конституции РФ, наша страна 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 России (ст. 79). А в Конституции Аргентины установлено, что федеральное правительство в своих отношениях с иностранными государствами действует в соответствии с публичным порядком, установленным в конституции (ст. 27).

Наша страна совместно с другими государствами развивает своего рода функционально-целевое сотрудничество в сфере безопасности, торгово-экономического и политического сотрудничества. На это ориентирована, например, Бишкекская декларация глав государств — членов Шанхайской организации сотрудничества от 13 сентября 2013 г.

Создание межгосударственных объединений связано с формированием их правовой системы. Речь идет именно о нормативно-правовой системе, 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 учредительных актов и т.п.

То есть 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. Отмечу, 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 и по нормам, хотя они весьма своеобразны и нередко носят вариативный характер.

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 законодательство. За последние 20 лет в России в основном сложилась новая отраслевая структура законодательства, отражающая развитие экономической, социальной и иных сфер общественной жизни. Принято свыше 5 тыс. федеральных законов. Но правовая цель достижения далеко не всегда, поскольку действуют различные объективные и субъективные факторы. Нередко мы сталкиваемся с отклонениями от нормы, прямыми или косвенными нарушениями законности. Чтобы предупреждать подобные явления, очевидна потребность в юридическом прогнозировании.

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 и открытости. Этому служат общие и специальные правовые акты об организации и проведении мониторинга, выделение субъектов проведения мониторинга, исполнительных структур, обзор информации о ходе реализации законов и иных правовых актов и связанных с ними юридических действий, выстраивание комплекса оценочных показателей действия права и его субъектов. Таков системный подход к институтам мониторинга, исключающий упрощения и “одноэлементность”.

Резюмируя сказанное, можно отметить такую общую тенденцию развития государств, как увеличение их управленческого потенциала на основе расширения

спектра институтов и методов деятельности. Этому не противоречат, с одной стороны, процесс укрепления суверенитета государств и нормирование новых государственных образований в виде самостоятельных или непризнанных государств, государственных территорий с особым статусом, с другой — передача осуществления части полномочий государств межгосударственным объединениям (статья 79 Конституции РФ). “Передача” сочетается при этом с “приобретениями” новых свойств государств как основных факторов международного развития. Динамика, сочетание двух названных процессов “богата” рисками и конфликтами, к прогнозированию которых, равно как и к поискам их разрешения должны быть подключены и общественные науки. Только так могут быть найдены наиболее точные, глубокие и эффективные решения в сложном деле межгосударственного сотрудничества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бачило И.Л. (2012) Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М.: Юрккомпани.
- Влияние международного права на национальное законодательство (2007) Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 24–26 мая 2007 г.) Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция.
- Караев Р.М. (2016) Институт признания государств в международном праве и самопровозглашение территориальных образований // Журнал российского права. № 9. С. 129–138.
- Киссинджер Г. (2016) Мировой порядок. М.: АСТ.
- Краснов М.А. (2016) Л.С. Мамут и вечные вопросы // Труды Института государства и права РАН. № 2 (34). С. 7–17.
- Малышева Н.И. (2016) К вопросу о человеческом субстрате государства (памяти Л.С. Мамута) // Труды Института государства и права РАН. № 2 (34). С. 31–38.
- Медоуз Д., Медоуз Д., Рандерс Й. (2008) Пределы роста. 30 лет спустя. М.: Академкнига.
- Римский клуб. История создания, избранные документы и выступления. Официальные источники (1997). М.: URSS.
- Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. (2012) М.: Российская академия правосудия.
- Сперанский М.М. (2013) Избранное. М.: Статут.
- Талапина Э.В. (2015) Государственное управление в информационном обществе. М.: Юриспруденция.
- Тихомиров Ю.А. (2013) Государство. М.: Норма-ИНФРА-М.
- Тихомиров Ю.А. (2015) Право: прогнозы и риски: монография. М.: ИНФРА-М.
- Чиркин В.Е. (2016) Научные исследования Л.С. Мамута и некоторые новые проблемы государственного управления // Труды Института государства и права РАН. № 2 (34). С. 18–30.
- Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Суланкиев С.С. (2009) Новые технологии борьбы с российской государственностью. М.: Научный эксперт.

State and International Society

*Yu. TIKHOMIROV**

***Tikhomirov Yuriy** – doctor of legal sciences, professor, corresponding member of the International Academy of Comparative Law, deputy head of the public law research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Address: 34, B. Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218. E-mail: Tikhomirov@izak.ru

Abstract

Evolution of states participation in international relations is highlighted in the article. Evaluation of institutes and regimes of its functional cooperation, reasons for breaking of international conflicts revealed by the author. Characteristics of correlation between national and international legal norms

allowed to reveal effective forms of countries cooperation and different ways of international legal norms and principles influence on national legislation, on the one hand, and state role in international legal order, on the other hand. The main attention is paid to analysis of state functions in view of global economic crisis, safety aspects and so on as well as forms of cooperate solution of global problems. The tendencies of strong and weak role of the states are extended by the attempts to break legal order and opposition of power of the law and law of the power researched by the author.

Keywords: state, international society, international organizations, legal acts, break of law, state and international affairs.

REFERENCES

- Bachilo I.L. (2012) *Gosudarstvo i pravo v XXI v. Real'noye i virtual'noye* [The state and the right of the twenty-first century. Real and Virtual]. Moscow: Yurkompani.
- Chirkin V. Ye. (2016) Nauchnyye issledovaniya L.S. Mamuta i nekotoryye novyye problemy gosudarstvoedeniya [L.S. Mamut research and some new problems of political science]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*, no. 2 (34), pp. 18–30.
- Karayev R.M. (2016) Institut priznaniya gosudarstv v mezhdunarodnom prave i samoprovozglasheniye territorial'nykh obrazovaniy [Institute of recognition of states in international law and self-declaration of territorial entities]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 9, pp. 129–138.
- Kissinger H. (2016) *Mirovoy poryadok* [World order]. Moscow: AST.
- Krasnov M.A. (2016) L.S. Mamut i vechnyye voprosy [L.S. Mamut and the eternal questions]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*, no. 2 (34), pp. 7–17.
- Malysheva N.I. (2016) K voprosu o chelovecheskom substrate gosudarstva (L.S. Mamuta pamyati) [On the question of the human substratum of the state (L.S. Mamut memory)]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*, no. 2 (34), pp. 31–38.
- Meadows D., Meadows D., Randers J. (2008) *Predely rosta. 30 let spustya* [The Limits to Growth. 30 years later]. Moscow: Akademkniga.
- Rimskiy klub. Istoriya sozdaniya, izbrannyye dokumenty i vystupleniya* (1997) [The Club of Rome. History, selected documents and speeches]. Ofitsial'nyye istochniki. Moscow: URSS.
- Servisnoye gosudarstvo: administrativno pravovoye issledovaniye okazaniya publichnykh uslug v Germanii i Rossii* (2012) [Service state: administrative-legal research of the provision of public services in Germany and Russia]. Moscow: Rossiyskaya akademiya pravosudiya.
- Speranskiy M.M. (2013) *Izbrannoye* [Selection]. Moscow: Statut.
- Talapina E.V. (2015) *Gosudarstvennoye upravleniye v informatsionnom obshchestve* [Governance in the Information Society]. Moscow: Yurisprudentsiya.
- Tikhomirov Yu.A. (2013) *Gosudarstvo* [State]. Moscow: NORMA-INFRA-M.
- Tikhomirov Yu.A. (2015) *Pravo: prognozy i riski: monografiya* [Law: forecasts and risks: monography]. Moscow: INFRA-M.
- Vliyaniye mezhdunarodnogo prava na natsional'noye zakonodatel'stvo* (2007) [The impact of international law on domestic law. Eds T. Khabreeva, Yu. Tikhomirov]. Moscow: Yurisprudentsiya.
- Yakunin V.I., Bagdasaryan V.E., Sulankiyev S.S. (2009) *Novyye tekhnologii bor'by s rossiyskoy gosudarstvennost'yu* [New technologies to combat the Russian statehood]. Moscow: Nauchnyy ekspert.