

Баевтов Аяз

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ
В ПРОЦЕССЕ ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ
(развитие горизонтальной межгосударственной бюрократии)**

Баевтов Аяз

**УКУК ПРОЦЕССИНДЕГИ ГОРИЗОНТАЛДЫК
АДМИНИСТРАТИВТИК-УКУК МАМИЛЕЛЕРИ
(мамлекеттер ортосундагы бюрократиянын өнүгүшү)**

A. Baetov

**ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS
IN THE PROCESS OF LEGAL INTEGRATION
(development of horizontal inter-state bureaucracy)**

УДК: 34:340.0:341

Развитие правовой интеграции будет заключаться не в создании единого глобального государства или правительства, но в системе глобального самоуправления через рассеивание государственной власти и развитие межгосударственной бюрократии.

Ключевые слова: административные правоотношения, бюрократия, государственная власть, правовая интеграция, глобализация, государственный аппарат, профессиональные сообщества).

Укуктук интеграциянын өнүгүшү бириккен мамлекет же бириккен окмот түзүлүшүнө гана алып келбейт да, бирок глобалдык денгееде өзүн-өзү башкарууга тартат, мамлекеттик бийлик чачылганына да мамлекет ортосундагы бюрократиянын өнүгүшүнө алып келет.

Негизги сөздөр: административтик мамилелер, бюрократия, мамлекеттик бийлик, укуктук интеграция, глобализация, мамлекеттик аппарат, професисоналдык коомдор жана уюмдар.

The development of the legal integration would be not to create a single global state or government, but in the system of global government through the dispersion of state power and the development of inter-state bureaucracy.

Key words: administrative legal relationship, the bureaucracy, the government, the legal integration, globalization, the state apparatus and professional communities).

Институциональная структура и организация глобальных общественных отношений является важным аспектом правовой интеграции и процесса глобализации.

Как отмечено некоторыми авторами «элементы организации являются ключевыми для установления глобального порядка» [1, с. 81] (“elements of organization are crucial for establishing global order”) и «невозможно представить современную международную жизнь без формальной организации» [2, с.10] (“it is impossible to imagine contemporary international life” without formal organizations”).

Институциональная основа первичной правовой интеграции выражается в создании образования с

«новой глобальной формой суверенитета», как это было описано учеными М.Хартом и Ж.Вейнером и изложено выше (когда государства находятся в тесной кооперации и осуществляют функции суверенитета на коллективной основе, но не являются единым государством/образованием).

Таким образом, мы используем мнение Ж.Вейнера [3, с. 190] для понимания институциональной основы эволюционного развития права в момент ассимиляции и гармонизации правовых систем (период образования единой модели правовой системы) и делаем вывод, что это состояние права ведет к образованию международной системы управления, которая, тем не менее, не является глобальной и абсолютной. Это связано с тем, что государства даже при схожести права будут ответственны за правоприменение и осуществляют свои суверенные права и функции.

Административная институционализация глобальных отношений: глобальное правительство или глобальное самоуправление?

Сущность подхода о горизонтальном самоуправлении заключается в отсутствии необходимости определять примат или иерархию властных структур (что неизбежно в вертикальной институционализации). Регулирование на глобальном уровне базируется не на властном предписании (как это происходит внутри государств), а на дополнении друг друга и одновременном функционировании многочисленных глобальных сообществ чиновников и бюрократов (банкиров, судей, предпринимателей, правоохранительных органов и т.д.).

Работа таких сообществ между представителями определенных частей государственного аппарата повысит эффективность регулирования, координацию действий и обмен информацией. Таким образом, появляется возможность осуществления глобального управления без образования властной вертикальной структуры (без создания мирового правительства). Эту ситуацию можно будет назвать определенным самоуправлением и компромиссом,

так как государства смогут отвечать требованиям времени без значительного и кардинального изменения структуры и права (особенно административно-процедурного права).

Межгосударственная бюрократия (переплетение властных полномочий)

Исходная позиция данного исследования заключается в том, что правовая интеграция это требование времени и закономерный процесс развития общества. Тогда встает вопрос, каким будет институциональная организация, ответственная за имплементацию развивающегося права?

Каким же будет организация правовой интеграции, какой будет система регулирования общественными отношениями на глобальном уровне, каким будет государство? – это очень популярные вопросы и можно встретить в доктрине мнения и ответы самых разных видов.

Большинство мнений видят реальной возможность создания единого мирового правительства, единого государства или конфедеративного союза. К примеру, Ударцев С.Ф. [4, с.105-113] пишет о «тенденции формирования планетарной правовой и политической организации человечества», когда будут происходить процессы создания всемирной конфедерации, затем федерации с постоянным усложнением вертикальной институционализации.

В нашем мнении, такой подход является преждевременным в средней и дальней перспективе. В настоящий момент, следует и возможно только описание основных характеристик будущего мироустройства, в нашем случае мы концентрируемся на выделении основной характеристики как «рассеивание государственной власти» и развитие «межгосударственной бюрократии», без конкретизации конкретного организационно-институционального устройства глобального общества.

Как пишет А.М.Слейтер «пока мировое правительство видится как невозможным, так и нежелательным» [5, с.9] (“yet world government is both infeasible and undesirable”). Другие авторы [6, с.223] считают создание «мирового сообщества» (“world community”) предпосылкой «мировой тирании» (“world tyranny”).

В рамках данного исследования главным препятствием, конечно же, представляется и рассматривается чувство национальной, культурной и общественно-политической идентичностей обществ, которые не просто отличаются, но в какой то мере противопоставляются друг другу.

Важным представляется начать с попытки переосмысления интеграционных процессов. Глобализация представляет собой процессы, которые начинаются в системе общественных отношений внутри государств. Ее предпосылки начинаются и зарождаются в структуре национальной правовой системы. Важно рассматривать соответствующие тенденции именно с внутригосударственной пер-

спективы. Некоторые авторы используют словосочетание «домашнее лицо глобализации» («the domestic face of globalization» [7, с.7]).

Такой подход поможет понять как именно право, в частности административное право, может отражать тенденции правовой интеграции и преобразование системы управления.

Сегодня существуют многочисленные примеры когда образуются профессиональные транснациональные сообщества работников разных ветвей власти, правоохранительных органов, бизнеса и т.д.

В отечественной доктрине нет устоявшегося понятия применительно к таким образованиям. Мы можем обозначить такие сообщества как «межгосударственная бюрократия», тогда как в зарубежной доктрине используются выражения «government networks» или «national officials networks» [5, с.9; 9, с.254], что можно перевести как «государственная сеть/сообщество» или «сеть/сообщество государственных чиновников». В нашем случае, мы будем обозначать эти образования как «межгосударственная бюрократия».

К примеру, А.М.Слейтер [5, с. 3, 4, 15] пишет о том, как складывается сообщество работников центральных банков, которые координируют на региональном уровне свои действия; создаются сообщества работников судебной власти, которые начинают обмениваться опытом и примерами решений друг с другом по таким сложным делам как банкротство и транснациональные инвестиционно-коммерческие споры.

Этот процесс также актуален в отношении взаимодействия представителей законодательной власти (в вопросах разработки модельных законов и повышения эффективности процедур). Многочисленные межпарламентские ассамблеи и направлены на то, чтобы координировать свои действия, содержание законодательных актов.

Такие сообщества могут решать многие задачи, как в отношении улучшения качества своей собственной работы (через координацию действий, обмен опытом и данными), так и в отношении повышения уровня представителей стран и регионов, которые являются менее эффективными. К примеру, глобальное сообщество судей или банкиров, помогают судьям и банкирам из развивающихся стран улучшить процесс и качество работы (что является важным в свете глобализации общественных отношений).

Таким образом, глобальное самоуправление видится не в создании единого государства с единой структурой, но в образовании и развитии связей между частями государственного аппарата разных государств, когда многочисленные международные сообщества чиновников и специалистов («межгосударственная бюрократия») могут сообща эффективнее решать профессиональные задачи. Государства становятся связанными множеством невидимых, но функциональных нитей, но не

перестают существовать как таковые (что предсказывается многими учеными, видящими будущее мира в едином обществе и мировом правительстве).

Как отмечают некоторые ученые, такие бюрократические сообщества имеют большой потенциал на примере ЕС. Вообще ЕС рассматривается многими как удачный пример частичного воплощения горизонтальной институционализации управления на региональном уровне (который возможно мог бы быть применим и для глобального управления). В частности отмечается, что парадокс глобализации был решен в ЕС путем создания многочисленных сообществ государственных чиновников, которые координируют и пытаются гармонизировать правоприменительную практику и имплементацию общих программ действий (которые вырабатываются единым парламентом). Мы видим совмещение как вертикального, так и горизонтального подходов в этом примере. Можно отметить, что ЕС не является единственным примером (скандинавские страны также развивают субрегиональную межгосударственную бюрократию).

В нашем случае (применительно к рассматриваемым процессам правовой интеграции) возможна определенная вертикальная институционализация управления как это было частично сделано в ЕС. Однако, в принципе, межгосударственная бюрократия должна опираться не только, и не сколько на межгосударственные источники предписаний, но на единую модель правовой системы (национальное право, которое пройдет юридические процессы правовой интеграции, а именно гармонизацию с другими национальными правовыми системами).

Фактически, государство существует для представления культурных и социально-политических различий идентичностей разных обществ, но сама бюрократическая машина становится частью «межгосударственной бюрократии». Государственный аппарат уже не является цельным механизмом, но существует для консолидации общественного мнения, перенаправлении его на международный уровень для выработки программ и стратегий. «Межгосударственная бюрократия», таким образом, занимается сбором и распределением информации, координацией правоприменительной практики, взаимным обучением и обменом опытом, экспертной поддержкой и, возможно (в случае наличия вертикальной институционализации), разработкой общих программ, правил и стратегий.

Такая логика управления кардинально отличается от управления внутри страны, основанной на властных предписаниях. В новой форме государства останутся источником властных предписаний для общества (внутри и вне страны), и правовое регулирование станет глобальным, но тем не менее само сообщество государств не будет регулироваться и принуждаться следовать чьим-либо властным

предписаниям (система глобального управления без мирового правительства).

Мы подошли к пониманию отличительных черт такого государства:

- механизм государства станет значительно менее цельным и более разобренным (структурно и политически);
- роль государства как единого общественно-политического института будет значительно размыта и снижена;
- Государства все еще вступают главным выражением культурных и общественно-политических различий разных обществ.

Стандартизация административного управления

Функционирование многочисленных сообществ «межгосударственной бюрократии» неизменно приведет к тенденции «стандартизации» административных процедур и правил.

Под стандартизацией мы понимаем процесс, когда в рамках определенного сообщества в «межгосударственной бюрократии» (скажем банковская сфера), устанавливаются на добровольной или частично предписывающей основе правила организационного, процедурного и регулирующего характера (что-то вроде внутренней инструкции, выпускаемой для следователей органов внутренних дел со стороны главного следственного управления министерства внутренних дел).

Главное отличие «стандартизации» в новом виде – это отсутствие прямого и жесткого санкционирования и обязательности (как это происходит внутри государств). Такой подход добровольности будет приводить к большему компромиссу и заинтересованности государств.

Конечно, встает вопрос того, могут ли правила устанавливаться и существовать вне формальной организации, так как не совсем ясно каково будет формально-организационное выражение межгосударственной бюрократии. Традиционно считалось, что любое правоустановление происходит в определенной формальной организации, однако современные исследователи [9, с. 82; 10, с. 220-244] отмечают тенденцию, когда стандартизация происходит вне формальных организаций и даже в условиях отсутствия любой иерархической структуры и взаимосвязанности субъектов, для которых предназначена стандартизация. К примеру, в сфере маркировки товаров на предмет экологичности, вопросов производства, стандартов качества и т.д.

Если мы исходим из того, что правовая основа будет гармонизирована в рамках единой модели правовой системы (на достижение которой и направлена правовая интеграция), то следующим шагом представляется гармонизация практики административного функционирования государственной бюрократии. Проще говоря, идентичность права ведет к идентичности правоисполнительных

структур и унификации процедур правоприменительной практики (если все государства будут иметь одинаковый уголовно-процессуальный кодекс, это приведет к тому, что органы внутренних дел будут иметь одинаковую структуру, административные процедуры и практика станут также гармонизированными и идентичными).

«Межгосударственная бюрократия» будет состоять из чиновников и специалистов разных стран, которые через активное сотрудничество друг с другом будут определять лучшие практики, определять совместные решения схожих проблем и принимать различного рода кодексы. Стандартизация может проходить даже в виде простого обмена информацией, когда лучшие практики и советы будут копироваться в рамках профессионального повышения квалификации.

Будет происходить уравнивание всех национальных частей «межгосударственной бюрократии» согласно определенному (организационному и поведенческому) стандарту, а также развитие/подтягивание менее развитых частей на общий высокий уровень (к примеру, сообщество специалистов центральных банков будет обмениваться опытом и помощью, в том числе и для развития/подтягивания развивающихся стран на уровень более развитых).

Даже сегодня мы можем видеть многочисленные случаи проявления стандартизации, как со стороны региональной межгосударственной бюрократии (в случае ЕС такая стандартизация имеет полуобязательный характер), так и со стороны глобальных организаций в виде рамочных и модельных законов, конвенций, кодексов этики и т.д. Случаи стандартизации деятельности можно видеть даже со стороны международных неправительственных организаций, таких как Международная Амнистия, Международная Организация Стандартизации, Международный Фонд Дикой Природы и т.д. Учеными также поднимаются вопросы необходимости стандартизации в разных сферах (к примеру, в вопросе противодействия имевшим место быть финансовым кризисам, предлагается приложить усилия по стандартизации со стороны международных финансовых институтов [11, с. 251]).

Координационное (параллельное) управление (рассеивание государственной власти)

В зарубежной доктрине в последние годы появились работы, посвященные феномену т.н. “soft-regulation” [1, с.119; 12; 13; 14] (мягкое управление) или “regulated self-regulation” [153] (управляемое самоуправление), под которым понимается процесс передачи от государства части властных полномочий новым субъектам глобальных отношений (международные финансовые, судебные и другие институты, неправительственные организации, региональные и наднациональные объединения и другие).

В контексте развития «межгосударственной бюрократии», мы можем рассматривать этот процесс как важное составляющее правовой интеграции, когда происходит рассеивание государственной власти. В новой форме коллективного суверенитета, акцент суверенного начала будет перенесен с государства (как общественно-политического института) на общество и его нужды.

Таким образом, в ситуации глобализации общества, государства будут следовать тенденции координационного (коллективного) управления или даже самоуправления. И даже если «межгосударственная бюрократия» не получает формально-определенные властные полномочия как формальная организация, это, все таки, тот случай, когда правила поведения (стандартизация) являются не юридически-обязательными, но само их наличие дает практический эффект.

Этим и будет отличаться новый тип управления от ныне существующего, когда определенные правила распространяются не ввиду их санкционирования государством, а ввиду их объективной эффективности и пользы. Стандартизация и унификация «межгосударственной бюрократии» протекает в виде установления общих рекомендаций и лучших практик, определенных стандартов, которые, в первоначальном виде, не имеют санкционировано-обязательный эффект, но в долгосрочной перспективе приведут к практическим эффектам (гармонизации и унификации).

Заметно смещение акцентов в таком «мягком регулировании» с командно-управленческого начала (как в государственном регулировании) на координационно-сотрудническое начало (самоуправление), когда разные части бюрократических сообществ будут осуществлять взаимные аудит и контроль.

Мы можем видеть такое «рассеивание государственной власти» на примере ЕС. В последние годы появились работы, посвященные вопросу «мягкого регулирования» в ЕС в разных сферах (образование, трудовые отношения, финансы, стандартизация экспертизы и т.д.). Если обобщить приводимые в этих работах примеры, то анализ описываемых процессов помогает определить обоснованность вывода о «рассеивании государственной власти» между сообществами/уровнями «межгосударственной бюрократии» в процессе «мягкого регулирования».

Некоторые ученые отмечают, что в принципе коллективное правоустановление может и создает «мета-правила системы управления и правотворчества в нашем мире».

Если применить, эту терминологию к нашему случаю, то мы можем сравнить стандартизацию с установлением мета-начал в идентичности профессиональной культуры бюрократов, административных процедур и основных принципов деятельности.

В качестве выводов настоящего исследования заявляется следующее положение: институцио-

нальная (организационная) характеристика правовой интеграции будет заключаться не в создании единого глобального государства или правительства, но в системе глобального самоуправления через рассеивание государственной власти и развитие межгосударственной бюрократии (образование и развитие связей между частями государственного аппарата разных государств, когда сообщества чиновников и специалистов могут непосредственно и сообща решать профессиональные задачи).

Литература:

1. Djelic Marie-Laure, Kerstin Sahlin-Andersson, Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation. [Текст] 2008.
2. Joyner C.C., International law in the 21st Century. Rules for Global Governance. [Текст] 1992.
3. Wang Guiguo, "Globalizing the Rule of Law", [Текст] // Indian Journal of International Law 48, 2008, P.21.
4. Тверякова Е.А. Юридическая экспансия: понятие и виды [Текст] // Вестник научных трудов НКФ МГЭИ. Нижнекамск, 2001. - С. 75-79.
5. Reinecke W.H., Global Public Policy: Governing without government? [Текст] 1998.
6. Kenneth W.Abbott, D.Snidal. 2005. Why states act through formal international organizations in "The Politics of Global Governance. International Organizations in an Independent World" in Paul F.Diehl (ed.). [Текст] P.10.
7. Шахрай С.М. Глобализация в современном мире: политико-правовые аспекты. [Текст] – СПб : Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2004.
8. Pinder J. The European economic community. [Текст] The Evolution of International Organizations. 1966.
9. Bogdan M. Comparative Law. K Juwer, [Текст] 1994.
10. Knorr Cetina, K. and Bruegger, U.2002. "Global Microstructures: The Virtual Societies of financial Markets", [Текст] // American Journal of Sociology, 107(4): 905-50;
11. Hegel Thomas Eriksen, "Globalization", [Текст] 2007.
12. Шумилов В.М. Международное публичное экономическое право. Учеб.пособие. [Текст] М., 2001. с.51-52.
13. Hall R.D., Biersteker T.J. (eds.), [Текст] 2002. The Emergence of Private Authority in Global Governance.
14. Foucault M., 1990 [Текст] / The history of sexuality: An introduction. Vol.I. (R.Hurley trans.). New York: Vintage Books.

Рецензент: д.ю.н., профессор Шерипов Н.Т.