

УДК 342.24

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-2-245-250

ИНСТИТУТЫ И ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СОЮЗА И ШТАТОВ В АВСТРАЛИИ

ЦЫРЕМПИЛОВА Елена Бато-Мунхоевна*

✉ e.tsyrempilova@yandex.ru

Ул. Смолина, 24а, Улан-Удэ, Республика Бурятия,
670000, Россия

Аннотация. В настоящей статье исследуются институты и формы межправительственного сотрудничества в Австралии. Автор выделяет четыре основные формы такого сотрудничества: сотрудничество в законотворческой деятельности, консультации и координирование деятельности, заключение межправительственных соглашений и создание межправительственных органов. Анализируя каждую форму, выделяя положительные и отрицательные стороны, автор обращает внимание на то, что кооперативные институты могут как усиливать федерализм, так и маскировать централизацию.

Ключевые слова: межправительственное сотрудничество, межправительственное взаимодействие, федерализм, Австралийский Союз.

Institutes and Forms of Cooperation Between the Commonwealth and the States in Australia

Tsyrempilova Elena B.-M.**

✉ e.tsyrempilova@yandex.ru

24a Smolina st., Ulan-Ude, Republic of Buryatia,
670000, Russia

Abstract. This article explores the institutions and forms of interstate cooperation in Australia. The Author identifies four main forms of such cooperation: cooperation in lawmaking, consultation and coordination of activities, interstate agreements and the creation of interstate bodies. Analyzing each form, highlighting the strengths and weaknesses, the author draws attention to the fact that cooperative institutions may both enhance federalism or mask centralization.

Keywords: interstate cooperation, interstate coordination, federalism, the Commonwealth of Australia.

Площадь территории Российского государства, неоднородность экономического развития регионов, а также национальные и культурные различия между ними делают выбор федеративной формы государственного устройства для России более чем необходимым. Однако многие федеративные институты в России в настоящее время функционируют недостаточно эффективно [1, с. 308–309]. В частности, совершенствования требуют механизмы сотрудничества между регионами и федеральным центром. Поскольку в современных усло-

виях многие проблемы, с которыми сталкиваются федеративные государства, являются общими, актуальность исследования зарубежного опыта взаимодействия между органами государственной власти различных уровней не вызывает сомнений.

Несмотря на то что Австралийский Союз создавался как дуалистическая федерация [5, р. 317], на сегодняшний день в Австралии создана система институтов кооперативного федерализма, предполагающая как горизонтальное, так и вертикальное сотрудничество.

* Аспирант и ассистент кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета.

** Post-graduate student and Assistant of the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law at Buryat State University.

Создание системы институтов кооперативного федерализма в Австралии во многом было обусловлено возникновением в середине XX в. вертикального фискального дисбаланса, в условиях которого Союз с помощью финансовых инструментов стремится к установлению правил в различных областях политики, при этом по-прежнему опираясь на штаты для фактической реализации и администрирования политики и программ, а также предоставления государственных услуг¹. Помимо этого, в результате расширения понимания конституционных полномочий Союза деятельность и полномочия федерального правительства стали нахлестываться с деятельностью и полномочиями правительств штатов [2, с. 142–147].

Хотя Австралийский Союз был изначально основан на дуалистической модели, необходимо также отметить, что в Конституцию были заложены и определенные кооперативные элементы. Так, среди положений ст. 51 Конституции, устанавливающей законодательные полномочия Союза, шесть предполагают взаимодействие Союза и штатов (пп. xxiv, xxv, xxxiii, xxxiv, xxxvii, xxxviii). В Конституции есть и другие положения по вопросам различной степени важности, предполагающие определенное сотрудничество между уровнями власти, – это ст.ст. 73 (п. ii), 77 (п. iii), 84, 91, 96, 105, 105A (внесена в текст Конституции в 1929 г.), 111, 114, 119, 120. Устанавливая вопросы, в которых необходимо сотрудничество Союза и штатов, Конституция тем не менее не устанавливает, каким образом должно происходить взаимодействие.

Исходя из практики взаимодействия Союза и штатов, можно выделить четыре основные формы сотрудничества: сотрудничество в законотворческой деятельности, консультации и координирование деятельности, заключение межправительственных соглашений и создание межправительственных органов.

1. Сотрудничество в законотворческой деятельности.

Обобщая сотрудничество в законотворческой деятельности, можно выделить следующие основные способы законодательного сотрудничества:

а) передача штатом законодательного полномочия Союзу. Согласно ч. xxxvii ст. 51 штаты посредством принятия закона могут передать вопросы на рассмотрение федеральному Парламенту. Принятый на основании ч. xxxvii ст. 51 Парламентом Союза закон распространяется только на штаты, которые приняли закон о передаче вопроса Парламенту Союза. На основании данного положения Конституции штатами было передано Союзу регулирование ряда вопросов, в частности, трудовых отношений (всеми штатами, кроме Западной Австралии)², корпораций³ и борьбы с терроризмом⁴. Среди преимуществ данного способа можно назвать отсутствие необходимости проведения референдума для передачи полномочия, возможность установления штатами условий передачи полномочия (в частности, штат может установить критерии, при которых передача ограничивается или прекращается). Возможность передачи федеральных вопросов на рассмотрение парламентам штатов Конституцией не предусмотрена, предоставление такой возможности было отвергнуто на референдуме 1984 г.;

б) применение закона к другим правовым режимам. При данном способе парламент одной юрисдикции принимает закон, а затем в других юрисдикциях принимаются акты о применении данного закона как своего⁵. К разновидности данной формы можно отнести схему, при которой закон одной юрисдикции применяется в другой юрисдикции не как свой собственный закон, а требует принятия дополнительного законодательства. Например, Австралийским Союзом был принят закон о классификации публикаций, фильмов и компьютерных игр⁶, а штатами и территориями были приняты законы, определяющие исполнение данного закона и санкции за нарушения⁷. Преимуществом данного способа

¹ Fenna A. Ideas for Australia: Can our federalism feuds be fixed with a look to overseas? URL: <https://theconversation.com/ideas-for-australia-can-our-federalism-feuds-be-fixed-with-a-look-to-overseas-56513>

² Fair Work Act 2009 (Cth). URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2014C00031>

³ Corporations Act 2001 (Cth) s. 3. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013C00003>

⁴ Criminal Code (Cth) s. 100.3. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2015C00254>

⁵ Competition and Consumer Act 2010 (Cth). URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00062>; Fair Trading Amendment (Australian Consumer Law) Act 2010 (NSW). URL: <http://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/2010/107/full>

⁶ Classification (Publications, Films and Computer Games) Act 1995 (Cth). URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C01121>

⁷ Classification (Publications, Films and Computer Games) Enforcement Act 1996 (WA). URL: https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_151_homepage.html

являются целостность и согласованность законодательства. При этом достижение целостности и согласованности основывается не на принуждении, а на сотрудничестве и взаимодействии;

в) зеркальное законодательство. В данном случае принятый одним из парламентов закон другие парламенты используют в качестве модельного, принимая аналогичные законы (при этом законы могут иметь вариации, учитывающие местные условия)⁸. Преимуществом данного способа является то, что он гармонизирует законодательство, оставляя при этом место для «творчества» штатов. Однако это же можно назвать в качестве недостатка – эффективность первичного законодательного решения может быть тем самым уменьшена;

г) рамочное законодательство. При использовании данного способа Союз принимает общие принципы регулирования какой-либо сферы, а штаты принимают детализирующее законодательство, регулируя конкретные вопросы⁹. Преимущество данного способа состоит в том, что при нем федеральная политика интегрируется с законами и практикой штатов, что уменьшает дублирование полномочий и бюрократическую волокиту. Среди недостатков можно назвать сохранение доминирования Союза в регулируемой правовой сфере;

д) комбинация способов. Так, возможно сочетание зеркального законодательства и применяемых законов. В этом случае некоторые штаты принимают зеркальное законодательство, а некоторые – закон о применении закона Союза как закона штата. Примером такого подхода может служить закон о генной технологии¹⁰, который оставляет за штатами и территориями выбор, применять закон Союза или принять свое собственное законодательство. Разные штаты выбрали разные варианты¹¹.

2. Координирование деятельности, встречи министров Союза, штатов и территорий, консультации.

Между министрами и государственными служащими Союза, штатов и территорий происходит регулярный обмен информацией и координирование деятельности по самым разнообразным вопросам. Так, например, ст. 12 Конституции Австралии устанавливает, что губернатор любого штата вправе распорядиться об издании приказа о выборах сенаторов штата. Для того чтобы синхронизировать выборы, губернаторам штатов необходимо издать приказы в соответствии с федеральным графиком выборов. Обычно это происходит после взаимодействия губернаторов штатов и генерал-губернатора по совету премьер-министра.

К вопросам, требующим координирования деятельности органов власти Союза, штатов и территорий, относятся также федеральное финансирование дорог, больниц, жилищного обеспечения, организация экспорта минерального сырья, а также изучение воздействия крупных строительных проектов на окружающую среду [8, pp. 124–125].

3. Межправительственные соглашения.

Наиболее важные вопросы взаимодействия между уровнями власти имеют в качестве формального основания межправительственные соглашения между Союзом, штатами или территориями. Соглашения подписываются и заключаются представителями исполнительной ветви власти, т. е. при осуществлении исполнительных полномочий. Как правило, они не имеют юридической силы закона¹². В соглашениях фиксируются основные условия сотрудничества: его цель, продолжительность, предлагаемое к принятию законодательство, процедуры принятия решений, процедуры разрешения споров и порядок внесения изменений.

⁸ *Evidence Act 1995 (Cth)*. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00605>; *Evidence Act 1995 (NSW)*. URL: <http://www.legislation.nsw.gov.au/inforce/b92c458e-5431-61a4-f9e6-873447438d99/1995-25.pdf>; *Evidence Act 2001 (Tas)*. URL: http://www.thelaw.tas.gov.au/tocview/index.w3p?cond=&doc_id=20%2B%2B1910%2BAT%40EN%2B20020630000000;histon=Y;pdfauthverid=&prompt=&rec=&rtfauthverid=&term=&webauthverid=; *Evidence Act 2004 (NI)*. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2015Q00056>

⁹ *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 (Cth)*. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00777>; *Water Act 2007 (Cth)*. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00469>

¹⁰ *Gene Technology Act 2000 (Cth)*. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00792>

¹¹ Например, штат Новый Южный Уэльс выбрал применение закона Союза как собственного закона (*Gene Technology (New South Wales) Act 2003 (NSW)*. URL: <http://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/2003/11>, в то время как штат Виктория предпочел принять зеркальное законодательство (*Gene Technology Act 2001 (Vic)*. URL: [http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/LTObject_Store/LTObjSt6.nsf/DDE300B846EED9C7CA257616000A3571/9C02AA2D5F9119E2CA2579F30004F08C/\\$FILE/01-67aa011%20authorised.pdf](http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/LTObject_Store/LTObjSt6.nsf/DDE300B846EED9C7CA257616000A3571/9C02AA2D5F9119E2CA2579F30004F08C/$FILE/01-67aa011%20authorised.pdf))

¹² *Решение* Высогого суда Австралии по делу *South Australia v Commonwealth* (1962) 108 CLR 130. URL: <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/1962/10.html>

Также межправительственными соглашениями может предусматриваться создание межправительственных органов.

4. Межправительственные органы.

Одной из особенностей австралийского федерализма является значительное количество разнообразных межправительственных органов. При этом изначально Конституцией Союза было предусмотрено создание только одного межправительственного органа – Межштатной комиссии (ст. 101), которая в настоящее время упразднена. С включением в текст Конституции ст. 105А конституционное закрепление получило существование Австралийского совета по займам, созданного ранее в результате межправительственного соглашения. Конституция не устанавливает никаких начал для создания других межправительственных органов, хотя и не запрещает их создание.

Дж. Уильямс и К. Макинтайр выделяют два типа межправительственных органов в Австралии [9, р. 26]. Межправительственные органы первого типа имеют определенные законом полномочия и обязательства. К ним можно отнести, например, Австралийскую комиссию по ценным бумагам и инвестициям¹³, Австралийскую комиссию по вопросам конкуренции и защиты потребителей¹⁴, имеющие полномочия по надзору за определенными сферами деятельности. Эти органы относительно независимы и свободны от ежедневного давления правительства, но их власть ограничена тем объемом полномочий, что им был передан.

Второй тип межправительственных организаций – неформальные координирующие исполнительные органы, где члены правительств обсуждают проблемные вопросы и формулируют совместную политику. Основным из них является Совет австралийских правительств (далее – САП), который был образован в 1992 г. До создания Совета австралийских правительств основным органом межправительственного

сотрудничества были конференции премьер-министров. Роль САПа заключается в управлении вопросами национального значения или вопросами, требующими скоординированных действий со стороны всех австралийских правительств¹⁵. В состав САПа входят премьер-министр Австралии, все премьер-министры штатов, главные министры Северной территории и Австралийской столичной территории, а также президент Австралийской ассоциации местного правительства. САП обычно собирается дважды в год, но при необходимости встречи САПа проводятся до четырех раз в год. САП может также решать вопросы вне встреч – посредством переписки¹⁶. После каждой встречи САПа ее результаты публикуются в коммюнике¹⁷. Там, где достигнуты договоренности, могут заключаться межправительственные соглашения: например, по результатам встреч САПа было подписано Межправительственное соглашение о федеральных финансовых отношениях¹⁸. Дж. Уильямс и К. Макинтайр отмечают, что САП играет важную роль в поддержании и управлении распределения полномочий и обязанностей в федерации, обеспечивая площадку для переговоров между австралийскими политическими лидерами [9, р. 26].

Деятельность Совета австралийских правительств осуществляется при поддержке советов министров, образующих совместно Систему советов САПа¹⁹. Советы САПа развивают приоритеты и направления работы САПа наряду с другими вопросами национального значения, кроме того, они разрабатывают политические реформы и другие рекомендации для рассмотрения САПом, а также контролируют реализацию реформ, согласованных с САПом²⁰.

Помимо вертикального сотрудничества Союза со штатами и территориями существует и горизонтальное сотрудничество, при котором штаты и территории взаимодействуют без участия Союза. Совет австралийской федерации

¹³ *Australian Securities and Investments Commission Act 2001 (Cth)*. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00128>

¹⁴ *Competition and Consumer Act 2010 (Cth)*. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00062>

¹⁵ *About COAG*. URL: <https://www.coag.gov.au/about-coag>

¹⁶ Там же.

¹⁷ *Коммюнике встречи 9 дек. 2016 г. : COAG meeting Communiqué, 9 December 2016*. URL: <https://www.coag.gov.au/meeting-outcomes/coag-meeting-communiqu%C3%A9-9-december-2016>

¹⁸ *Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations*. URL: http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/intergovernmental_agreements/IGA_federal_financial_relations_aug11.pdf

¹⁹ *COAG Councils*. URL: <https://www.coag.gov.au/coag-councils>

²⁰ Там же.

является основным органом горизонтального сотрудничества. Он был создан в 2006 г. для поддержки и укрепления федеральной системы через создание межправительственного форума лидеров штатов и территорий Австралии для обсуждения и решения важных вопросов независимо от Союза²¹.

По поводу необходимости конституционного признания межправительственного сотрудничества в литературе существуют разногласия. Согласно одной точке зрения, закрепление в конституции институтов взаимодействия Союза и штатов необходимо, поскольку это позволит создать более устойчивую модель федерализма. Приверженцами этой точки зрения являются, в частности, Э. Линч и Дж. Уильямс [6, р. 434]. По мнению других исследователей, конституционное признание межправительственных организаций и соглашений не является необходимым. В частности, Т. И. Чурсина считает, что гибкость, которая существовала еще до образования федерации, при создании необходимых

органов и учреждений способствует более эффективному кооперативному федерализму, чем любые конституционные директивы [3, с. 88]. Считаем более целесообразной точку зрения Ш. Сондерс, которая считает, что конституционное признание системы советов министров возможно со временем, а в настоящее время необходимо решить сложные вопросы их структуры [7, р. 430].

Безусловно, согласованное осуществление полномочий Союзом и штатами позволяет достичь целей, которые каждый из них не мог бы достичь самостоятельно. Заслуживает положительной оценки и демонстрацию Союзом желания услышать мнение штатов и гармонизировать осуществление полномочий, уменьшив в том числе их дублирование. Однако, как справедливо отмечает Р. Френч, необходимо помнить и о том, что кооперативные институты, в зависимости от их природы, могут как усиливать федерализм, так и маскировать централизацию [4, р. 65].

Список литературы

1. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика : итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. М. : ИД «Дело» РАНХиГС, 2013. Кн. 2. 408 с.
2. Хамнурев Ю. Г., Цыремпиллова Е. Б. Решения Высокого суда Австралии и расширение компетенции Австралийского Союза // Современное право. 2017. № 3. С. 142–147.
3. Чурсина Т. И. Институты взаимодействия федерации и штатов в Австралии // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 85–92.
4. French R. The Incredible Shrinking Federation: Voyage to a Singular State? // The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives / ed. by N. Aroney, Th. John. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. P. 39–65.
5. Hollander R. Federalism and Intergovernmental Relations // Australian Public Policy : Progressive Ideas in the Neo-Liberal Ascendancy / ed. by Ch. Miller, L. Orchard. Bristol: Policy Press, 2014. P. 315–331.
6. Lynch A., Williams G. Beyond a Federal Structure Is a Constitutional Commitment to a Federal Relationship Possible // University of New South Wales Law Journal. 2008. Vol. 31. No 2. P. 395–434.
7. Saunders Ch. Cooperative arrangements in comparative perspective // The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives / ed. by N. Aroney, Th. John. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. P. 414–431.
8. Singleton G., Aitkin D., Jinks B., Warhurst J. Australian political institutions. 10th ed. Frenchs Forest: Pearson Australia, 2013. 482 p.
9. Williams J. M., Macintyre C. Commonwealth of Australia // Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries / ed. by A. Majeed, R.L. Watts, D.M. Brown. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006. P. 8–33.

References

1. Mau V. A., Kuz'minov Ya. I. (Eds.) *Strategiya-2020: Novaya model' rosta – novaya sotsial'naya politika. Kniga 2* [Strategy 2020: A New Growth Model – a New Social Policy. Vol. 2]. Moscow, RANEP Delo Publ., 2013. 408 p.
2. Khamnuev Y. G., Tsyrempilova E. B.-M. Resheniya Vysokogo suda Avstralii i rasshirenie kompetentsii Avstraliiskogo Soyuza [The Decisions of the High Court of Australia and the Expansion of Powers of the Australian Commonwealth]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*, 2017, no. 3, pp. 142–147.
3. Chursina T. I. Instituty vzaimodeistviya federatsii i shtatov v Avstralii [Institutions of Interaction of Federation and States in Australia]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2013, no. 11, pp. 85–92.
4. French R. The Incredible Shrinking Federation: Voyage to a Singular State? *The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 39–65.
5. Hollander R. Federalism and Intergovernmental Relations. *Australian Public Policy: Progressive Ideas in the Neo-Liberal Ascendancy*. Bristol, Policy Press, 2014, pp. 315–331.
6. Lynch A., Williams G. Beyond a Federal Structure Is a Constitutional Commitment to a Federal Relationship Possible.

²¹ Council for the Australian Federation. URL: <https://www.caf.gov.au/>

University of New South Wales Law Journal, 2008, vol. 31, no. 2, pp. 395–434.

7. Saunders Ch. Cooperative Arrangements in Comparative Perspective. *The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 414–431.

8. Singleton G., Aitkin D., Jinks B., Warhurst J. *Australian Political Institutions*. 10th ed. Frenchs Forest, Pearson Australia, 2013. 482 p.

9. Williams J. M., Macintyre C. Commonwealth of Australia. *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*. Montreal, McGill-Queen's University Press, 2006, pp. 8–33.