

**МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ ЧЛЕНОВ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И АНАЛИЗ МИРОВОЙ ПРАКТИКИ**

В статье рассматриваются концептуальные подходы российских и зарубежных юристов к пониманию феномена международной правосубъектности членов федерации. Также на основе анализа мировой практики делается вывод о неуклонном расширении международной деятельности субъектов федерации.

Ключевые слова: международная правосубъектность, субъект федерации, субъект международного права, международная деятельность.

Одной из важных особенностей современного этапа развития федерализма является достаточно высокий темп роста международной правосубъектности членов федераций. В связи с этим важным является изучение концептуальных подходов к разработке поставленной темы, а также мирового опыта реализации международной правоспособности субъектов федерации и правоприменительной практики.

В отечественной научной литературе долгое время господствовало положение о принципиальном различии между «социалистической Федерацией» и «буржуазной Федерацией». Советская Федерация характеризовалась как «федерация принципиально нового типа», «федерация высшего типа» и т. п., а ее члены квалифицировались как субъекты международного права, в то время как правосубъектность членов зарубежных федераций фактически отрицалась. Сущность идеи подразделения федераций на «социалистические» и «буржуазные», в сочетании с идеей равной международной правосубъектности Советской Федерации и всех ее членов, весьма точно была определена Л. А. Моджоряном: «Насильственный процесс создания буржуазных федераций обуславливает отсутствие каких-либо прав у отдельных частей этих федераций» [1. С. 36]. Эта концепция нашла свое воплощение в соответствующих положениях Конституции СССР 1977 г., в ст. 80 которой провозглашалось: «Союзные республики

имеют право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций» [2]. Столь обширные правомочия республик были сопоставимы с правомочиями самого Союза. В Конституции 1977 г. не шла речь о получении республиками согласия Союза на свои международные действия. На Союз возлагались лишь «установление общего порядка и координация отношений союзных республик с иностранными государствами и международными организациями» [3. С. 48–49]. Вместе с тем, оценивая советский конституционный опыт 1970-х – начала 1990-х гг., Г. В. Игнатенко справедливо отметил, что нормы Конституции СССР 1977 г. о международной правосубъектности советских республик были юридическими фикциями, правовой потенциал которых был частично реализован на закате существования советского государства в 1990–1991 гг. [4. С. 69–70].

Позже в отечественной литературе стали появляться работы, авторы которых отказались от деления федераций на «социалистические» и «буржуазные» и от концепции равной международной правосубъектности советской Федерации и ее субъектов. В них аргументировалась необоснованность тезиса об уникальности Советской Федерации и противопоставлении ее другим федеративным государствам [5. С. 43–44]. В целом в

отечественной доктрине утвердилось мнение о том, что главными субъектами управленческой деятельности во всей системе международных связей являются государства, которые контролируют деятельность иных участников международных связей, в том числе и административно-территориальные единицы государства. Природа договорных отношений между субъектами федераций является не международно-правовой, а государственно-правовой, так как они основаны не на праве международных договоров, а на праве федерации и общих принципах права [6. С. 22, 330–331]. Характеристика соглашений между членами федераций также определяется исходя из дискуссионных начал, в частности, П. Н. Бирюков характеризует соглашения как гражданско-правовые, Б. И. Нефёдов определяет как административные договоры, осложненные так называемым «иностранным элементом» [7. С. 42; 8. С. 246]. В. В. Пустогаров, Г. И. Курдюков, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин обосновывают международную правосубъектность субъектов федерации наличием у них признаков государства [9; 5; 10; 11]. На основании сочетания характерных черт, присущих исключительно членам государственных образований, Ю. И. Фёдоров предлагает выделить субъект федерации в «особый вид субъектов международного права» [12. С. 113]. М. В. Ксенофонтова, наоборот, отрицает международную правосубъектность членов федерации [13. С. 11].

В зарубежных исследованиях долгое время преобладал подход, продиктованный практической необходимостью конкретных стран (например, право кантонов на заключение договоров с иностранными государствами, статус зарубежных представительств субъектов федерации и т. п.), однако со временем все чаще стали появляться работы, затрагивающие общие теоретические вопросы международной деятельности субъектов федерации. Так, французский юрист-международник К. Кольяр отметил, что «...хотя составные части федеративного государства не являются государствами в международно-правовом смысле, они могут располагать в международных делах определенной компетенцией, предоставляемой им федеральной конституцией» [14. С. 76]. Более подробно рассмотрел данную проблему известный австрийский юрист А. Фердросс.

Его выводы заключаются в следующем: наделение субъектов федерации международной правоспособностью может быть осуществлено в силу международного договора или односторонней сделки (конститутивного признания). Международная правосубъектность члена федерации может простираться лишь на те отношения, которые входят в сферу его автономии, следовательно, субъекты федерации являются «частичными» субъектами международного права [15. С. 122–123].

В целом для отечественной и зарубежной литературы вплоть до настоящего времени характерны: широкий диапазон мнений по проблеме международной правосубъектности членов федерации, выдвижение дискуссионных и неоднозначных тезисов, наличие пробелов, как в теории права, так и в решении и урегулировании частных проблем. В настоящее время требуют уяснения многие вопросы, связанные с конкретными формами участия субъектов федерации в международном общении и определением объема их международной правосубъектности, таких как: право субъектов федерации заключать международные договоры, иметь свои представительства в иностранных государствах и зарубежные представительства у себя, участие в международных организациях, неофициальные формы международных связей (международные выставки, презентации территорий, семинары, конференции) и др.

Актуальность разработки данных проблем во многом обусловлена вступлением современных международных отношений в новый этап развития, важной чертой которого является нетрадиционный подход к определению круга субъектов международного права и необходимостью выработки четкого представления о правовых основах внешних связей членов федераций.

Специфика таких исследований состоит в том, что отношения, связанные с международной деятельностью субъектов федерации, одновременно складываются в сфере влияния и конституционного, и международного права. И здесь, безусловно, эффективность и результативность теоретических изысканий во многом зависят от критического осмысления и обобщения мировой правоприменительной практики. В связи с этим можно утверждать, что важным правовым итогом процесса интеграции в полити-

ческой и экономической жизни федеративного государства становится расширение полномочий членов федерации. В странах общего права (США, Канада) оно происходит обычно путем толкования конституционных норм верховными судами, в других федерациях – преимущественно посредством принятия новых конституций (как это было, например, в Бразилии в 1988 г.) либо путем внесения в тексты конституций поправок (Индия). Как показывает анализ правовых источников и литературы, рост международной активности субъектов федераций усилился после Второй мировой войны. Показательным примером конституционного регулирования международной деятельности субъектов федерации может служить ФРГ, которая является одной из немногих федераций, где возможность международной деятельности субъектов федерации прямо закреплена в конституции. Из ст. 32 Основного закона страны следует:

- внешние сношения относятся к компетенции федерации, земли имеют в этой области ограниченные права;
- зафиксировано лишь право земель заключать договоры с иностранными государствами, иные формы международной активности не упоминаются;
- предмет международных соглашений субъектов ограничивается законодательной компетенцией земли;
- на заключение договора земли с иностранным государством необходимо согласие федерального правительства;
- перед заключением федерацией международного договора, затрагивающего особое положение какой-либо земли, эта земля должна быть своевременно заслушана (см.: [16. С. 153–228]).

Решение вопроса о заключении международного договора землей ставится в зависимости от волеизъявления правительства федерации. В частности, В. В. Невинский отмечает: «Договоры или соглашения могут касаться школьных дел, здравоохранения, юстиции, полицейских дел, пограничных вопросов (между землями) и других предметов, отведенных к ведению земель, но требующих единого правового регулирования в силу выхода их значения за пределы одной земли. При этом они считаются действительными. Если посредством их:

а) земля передает столь значительную часть собственной компетенции, что теряет свою;

б) заключается особый политический союз, направленный на изменение или отмену основного закона ФРГ;

в) не соблюдается принцип федеральной верности» [17. С. 102].

Договоры германских земель с иностранными государствами регулируют в основном такие вопросы, как режим национальных парков в приграничных зонах, пользование приграничными реками, охота и рыбная ловля, охрана окружающей среды, культурное сотрудничество и т. п. Так, в 1953 г. было заключено соглашение между землей Баден-Вюртемберг и кантоном Тургау об охоте на вершинах гор вокруг Боденского озера. Бавария заключила ряд договоров торгово-экономического характера с Австрией, а в 1965 г. – Конкордат с Ватиканом [18. С. 23].

Хотя помимо заключения международных соглашений субъектами федерации другие формы их международной активности в Основном законе ФРГ не упоминаются, однако, германские земли с возрастающей активностью развивают иную международную деятельность. Так, земля Гамбург в 1985 г. учредила первое информационное бюро в Брюсселе, а в целом у германских земель к 1989 г. имелось свыше 30 представительств за рубежом. Распространены визиты глав земель за рубеж. Таким образом, международные потребности германских земель побуждали их выходить за рамки норм, установленных Основным законом ФРГ. В связи с этим некоторые юристы пишут о «федерализации германской внешней политики» и «антиконституционных» действиях земель. Заключение других экспертов не подтверждают таких выводов, напротив, они считают, что представительская деятельность земель за рубежом, если она происходит вне дипломатического или консульского уровня, не противоречит конституции [5. С. 50–51].

В Австрии, в 1988 г. был принят законодательный акт, изменивший ее конституционную базу, согласно которому австрийские земли получили возможность заключать договоры с иностранными государствами. Австрийские земли активно стали использовать предоставленное им право на заключение международных соглашений, и к 1993 г. ими было заключено свыше 53 соглашений, как с иностранными государствами, в том

числе с федерациями, так и с их субъектами (например, с германскими землями).

В США, Австралии, Канаде конституционные акты прямо не фиксируют право субъектов федерации на международные договоры. Тем не менее штаты США и провинции Канады заключают соглашения между собой: штат Мэн – с провинцией Нью-Брансуик в 1953 г. о строительстве мостов через реки Сент-Круа и Сент-Джон, штат Миннесота – с провинцией Онтарио в 1961 г. о строительстве моста через пограничную реку и т. п. [19]. Всего на 1974 г. между канадскими провинциями и штатами действовало 766 различного рода соглашений. Ведущее место среди них по объему принадлежало сфере транспорта, последующие места занимали природные ресурсы, торговля, промышленность и социальные услуги. Наименее развитыми были контакты в сфере гражданской и военной обороны, а также сельского хозяйства [20. P. 43–54].

Канадская провинция Квебек с 1965 г. подписала также несколько соглашений с Францией (преимущественно по вопросам культуры). Канадская провинция Новая Шотландия заключила в 1956 г. соглашение с Нидерландами по вопросам голландской иммиграции [19].

Конституция Канады имеет писанный некодифицированный характер и представлена следующими документами: Прокламация о конституционном акте 1982 г., Резолюция о Конституции Канады 1981 г., Конституционный акт 1867 г., Акт конституции 1982 г., заверенный Британским парламентом и утвержденный королевой Елизаветой II, содержащий подлинные законы, утвержденные канадской федерацией в 1867 г., а также поправки, сделанные Британским парламентом в последние годы [16. С. 315–401]. Во время принятия Акта 1867 г. вопросы внешней политики Канады как колонии Британской империи решались английской короной. Так, ст. 9 Акта гласит: «Настоящим удостоверяется, что Королева продолжает осуществлять исполнительную власть и управление Канады и над Канадой» [Там же. С. 367]. Поэтому ст. 91–93 Акта, проводящие разграничение компетенции федерации и ее субъектов, вопросы международной деятельности Канады и ее субъектов не охватывают. Однако правовой основой для международной активности

канадских провинций в области культуры послужила ст. 93 Акта, наделяющая провинции исключительным правом издавать законы в сфере просвещения. Единственное положение конституции, затрагивающее вопросы внешней политики Канады, содержится в ст. 132 Акта 1867 г.: «Парламент и Правительство Канады как части Британской империи будут обладать всеми необходимыми или надлежащими полномочиями для выполнения по отношению к иностранным государствам обязательств Канады или какой-либо из ее провинций, вытекающих из договоров, заключенных между Империей и этими иностранными государствами» [Там же. С. 371]. В данной статье отрицается не только международная правосубъектность провинций, но и международная правосубъектность федерации. Вестминстерский статут 1931 г., предоставивший суверенитет английским колониям, не затрагивал положений Акта 1867 г. В таких условиях развитие правового регулирования международных сношений Канады и провинций осуществлялось в рамках юридической практики, посредством толкования Акта 1867 г. в судебных решениях. Так, известность получило дело «Ликвидаторы “Мэритайм бэнк оф Канада”» [20. P. 93], в ходе рассмотрения которого упоминалось о независимости и автономии каждой провинции и говорилось о полной самостоятельности провинций в решении вопросов, отнесенных к их компетенции ст. 91–93 Акта 1867 г. В дальнейшем ряд юрисдикционных инстанций Канады и Великобритании подтвердили правомочия провинций самостоятельно выступать в международных отношениях. На сегодняшний момент основными направлениями международной деятельности канадских провинций являются обеспечение притока иммигрантов и рабочей силы, поиск рынков сбыта для производимой продукции, поиск иностранных инвестиций, культурное сотрудничество, программы помощи развивающимся странам, туристический и научно-технический обмен.

Что касается иных форм международной деятельности субъектов зарубежных федераций, можно отметить тот факт, что число зарубежных представительств различных федераций неуклонно растет. Так, Канадский Квебек за последние 20 лет открыл за рубежом свыше 15 своих представительств,

которые решают в основном вопросы политического, культурного и экономического характера. Аналогично действуют и другие канадские провинции, представительства которых обычно именуются бюро. Австралийские штаты также имеют свои бюро в иностранных государствах, в частности в Англии, для решения задач в сфере информации, капиталовложений, торговли. Бельгийские общины имеют свои представительства в Париже, Квебеке и Амстердаме.

Постепенно наметилось также участие субъектов федерации в деятельности международных организаций. Австрийские земли, канадские провинции, бельгийские общины, германские земли и некоторые иные члены федерации участвуют в деятельности таких организаций, как ЮНЕСКО, ВОЗ, ФАО. Основным партнером провинций Канады являются США. Однако субъекты данной федерации тесно сотрудничают не только со штатами США, но и со странами Западной Европы, с азиатскими странами, где применяются те же формы связей, что и с американскими штатами. Активно используются поездки и официальные визиты представителей канадских провинций. Так, в 1965 г. премьер-министр Ньюфаундленда посетил Финляндию, где провел переговоры о строительстве в провинции целлюлозно-бумажного комбината [22. С. 32].

Наиболее активной в международных отношениях канадской провинцией является Квебек. Он имеет очень тесные контакты с Францией, в основном культурного и образовательного характера. Заключение Квебеком и Францией в первой половине 1960-х гг. нескольких соглашений в области образования и культуры послужило толчком к разработке Оттавой специального механизма (зонтичного соглашения), санкционирующего вступление провинций в договорно-правовые отношения с иностранными государствами. Суть его состояла в том, что правительство Канады заключает договор с иностранным государством, в соответствии с которым последнее может вступать в соглашение с любой канадской провинцией, и это соглашение автоматически получает официальный статус международно-правового документа (при соответствующей ссылке на договор между двумя этими государствами).

Конституция США 1787 г. закрепила в качестве формы государственного устройства федерацию [16. С. 15–42]. В ряде своих статей она затрагивает вопросы международной деятельности штатов. Так, согласно ст. 1 разд. 10 ч. 1 Конституции ни один штат не может вступать в какие-либо договоры, союзы или конфедерации, поскольку это – сфера ведения федерации. Вместе с тем ч. 3 этого раздела закрепляет, что ни один штат не может без согласия Конгресса входить в соглашения или заключать договоры с другим штатом или с иностранным государством. Таким образом, существует некая неопределенность разграничения полномочий между федерацией и штатами в области международных сношений. Бесспорным является только тот факт, что авторы Конституции США, таким образом сформулировав положения о разграничении компетенции федерации и штатов, хотели обозначить вспомогательный характер международных обязательств субъектов федерации и, наоборот, ведущую роль федерации в проведении внешней политики. Исходя из формулировки статей о полномочиях федерации и штатов в международных отношениях, можно сделать вывод о том, что Конституция США сохранила за штатами все же некоторую международную правосубъектность, правда, с определенными оговорками, – в любом случае требуется согласие Конгресса.

В США разрешение вопросов применения Конституции во многом зависит от мнения Верховного суда. Последний по-разному разрешал вопрос о допустимости вступления штатов в международные отношения. В одних решениях за штатами и с определенными ограничениями признается право на международную деятельность, в других – категорически отрицается. В связи с отсутствием в Конституции США явно выраженного запрета на международную деятельность штатов, последние достаточно широко пользуются возможностью заключать международные соглашения. Например, у штата Вермонт существует соглашение с Великобританией, у штата Нью-Йорк – с Канадой в целях координации усилий по сохранности моста через реку Ниагара [23. С. 47]. Наряду с этим в США принята практика, в соответствии с которой при заключении договора США с Канадой

или Мексикой, в котором затрагиваются вопросы близлежащих штатов, предварительно заслушивается мнение соответствующего штата, а его представители участвуют при заключении договора в качестве консультантов. Однако, по мнению П. Ф. Мартыненко, «действующая Конституция США, таким образом, не дает однозначно понимаемого разграничения компетенции федерации и штатов в сфере внешних сношений, но и не предполагает выступление США в этой сфере в качестве простого унитарного государства» [24. С. 6].

В целом проведенный анализ международной правосубъектности членов федерации позволяет утверждать, что в мировой практике проявляется неуклонный рост международной активности субъектов различных федераций и усиливается тенденция к их выделению в особую категорию субъектов международного права. Международная активность субъектов различных федераций все больше распространяется на области, которые длительное время оставались резерватом независимых государств (зарубежные представительства, участие в деятельности международных организаций и др.). Такая тенденция является составной частью общего развития международных отношений и формирования нового международного порядка. Однако, несмотря на активное участие субъектов федерации в международных отношениях, до сих пор приходится отмечать дискретность международной деятельности субъектов федерации, обусловленность ее частными решениями и международными обычаями.

Список литературы

1. *Моджорян Л. А.* Основные права и обязанности государств. М., 1965.
2. *Конституция СССР.* М., 1977.
3. *Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И.* Очерк истории Советской Конституции. М., 1987.
4. *Игнатенко Г. В.* Международно-правовой статус субъектов федеративного государства // *Международное право: Учебник для вузов.* М., 1995. С. 69–70.
5. *Пустогаров В. В.* Члены федерации как субъекты международного права // *Советское государство и право.* 1992. № 1. С. 43–53.
6. *Лукашук И. И.* Международное право. Общая часть: Учебник. М., 2000.
7. *Бирюков П. Н.* О международной договорной правоспособности субъектов Российской Федерации // *Изв. высш. учеб. заведений.* Серия: Правоведение. 1998. С. 35–48.
8. *Нефедов Б. И.* Правовая природа международных соглашений, заключаемых субъектами Российской Федерации // *Вестн. Тюмен. гос. ун-та.* 2009. № 2. С. 243–247.
9. *Пустогаров В. В.* Советские республики в мировом сообществе // *Международная жизнь.* 1991. № 4. С. 5–16.
10. *Курдюков Г. И.* Международно-правовой статус федеративного государства // *Федерализм: глобальные и Российские измерения: Материалы науч.-практ. конф.* Казань, 1993. С. 62–65.
11. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России: Учебник. М., 1995.
12. *Федоров Ю. И.* О правосубъектности членов федерации в международном праве // *Московский журнал международного права.* 1994. № 4. С. 113–120.
13. *Ксенофонтова М. В.* Правовые проблемы участия субъектов Российской Федерации в международном экономическом сотрудничестве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
14. *Кольяр К.* Международные организации и учреждения. М., 1972.
15. *Фердросс А.* Международное право. М., 1959.
16. *Конституции зарубежных государств: США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада.* М., 1996.
17. *Невинский В. В.* Правовое положение субъектов буржуазной федерации. Красноярск, 1986.
18. *Лейбо Ю. И.* Внешнеполитические механизмы буржуазных стран Центральной Европы: Австрия, ФРГ, Швейцария. М., 1984.
19. *Качанов В. А.* Участие канадских провинций в международных соглашениях и организациях // *Советский ежегодник международного права.* М., 1970. С. 313–317.
20. *Black E.* Divided Loyalties / Canadian Concepts of Federalism. Montreal; L., 1975.
21. *Swanson R. F.* State – Provincial Interaction. A Study of relations between U.S.

States and Canadian Provinces prepared for the U.S. Department of States. Washington, 1974.

22. Толстых В. Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. Томск, 2002.

23. Крылов Б. С. США: федерализм, штаты и местное управление. М., 1968.

24. Мартыненко П. Ф. Современные буржуазные теории о внешних сношениях государств. Киев, 1970.

Материал поступил в редколлегию 09.04.2010

V. A. Proshin

**INTERNATIONAL LEGAL PERSONALITY OF POLITICAL SUBDIVISIONS:
THEORY PROBLEM AND INTERNATIONAL PRACTICE ANALYSIS**

The article is concerned with conceptual approaches of the Russian and foreign lawyers to understanding phenomenon of international legal personality of political subdivisions. Basing on the international practice analysis we can also come to the conclusion about implacable expansion of international activity of political subdivisions.

Keywords: international legal personality, political subdivision, subject of international law, international activity.