

Вопросы теории

ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ПРИЗНАНИЯ

Г. М. Вельяминов *

За несколько последних лет в договорной практике России, в мировой практике наблюдается совершенно новый феномен — договоры членов Федерации с самой Федерацией. Речь идет прежде всего о так называемом Федеративном договоре 1992 года, точнее, о трех составляющих его многосторонних самостоятельных договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и 1) органами власти суверенных республик в составе РФ; 2) органами власти краев, областей РФ и городов Москвы и Санкт-Петербурга и 3) органами власти автономных областей, автономных округов в составе РФ; о Договоре РФ и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан" 1994 года и о подобном Договоре РФ с Башкирией "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий" 1994 года.

Каков статус этих договоров? Могут ли они, учитывая внешнее сходство их формы с международными договорами, трактоваться в качестве таковых? Последнее особенно важно, ибо если признавать эти договоры международными, то в силу статьи 15.4 Конституции, "когда международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора"¹.

Далее: могут ли положения названных договоров входить в противоречие с положениями Конституции?

И наконец, каков вообще правовой статус субъектов РФ с точки зрения их возможной международной правоспособности?

Для ответов на эти вопросы обратимся прежде всего к Конституции Российской Федерации.

* Доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН (подробнее об авторе см. МЖМП. — 1993. — № 3)

Статья 11.3 Конституции предусматривает: "Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий". Кроме того, согласно статье 78.2, "федеральные органы исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам". В свою очередь, в соответствии со статьей 78.3 "органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий".

Очевидно, именно приведенные положения статей 11.3, 78.2 и 78.3 Конституции могли бы служить правовой основой заключения указанных выше и иных договоров между РФ и субъектами Федерации.

Оценивая природу Федеративного договора, необходимо отметить, что Договор этот понимался в качестве **составной части (раздела)** Конституции РФ (см. ст. VIII Договора РФ с республиками, ст. IX Договора РФ с краями, областями и городами и ст. IX Договора РФ с республиками и автономиями). После включения в Конституцию раздела, регулирующего соответствующий круг вопросов, действие Федерального договора должно было бы прекратиться. Тем более что в других федерациях, существующих в мире, не практикуется заключение такого рода договоров, а разграничение предметов ведения (функций) и полномочий между федерацией и ее членами определяется федеральными конституционными законами. Вместо этого согласно пункту 2 Постановления Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г. Федеративный договор был включен целиком в качестве приложения в действовавшую тогда Конституцию РФ. Отметим, что наряду с этим прежняя Конституция уже содержала перечни вопросов, относящихся и к ведению федеральных органов, и к совместному ведению федеральных органов власти и органов власти республик, автономий, краев, областей и городов, что создавало чересполосицу в регулировании распределения функций и полномочий и непосредственно Конституцией, и Федеративным договором. К сожалению, такое регулирование перешло и в ныне действующую Конституцию, поскольку в официальном ее издании к ней по-прежнему прилагается Федеративный договор, на который делаются ссылки в тексте Конституции. Подобное положение тем более неоправданно, поскольку в действующей Конституции РФ статус всех субъектов Федерации уравнен (ст. 72.2), чего нет в Федеративном договоре².

Согласно статье 15.1 Основного закона, Конституция РФ имеет **высшую юридическую силу** (выделено нами. — Г.В.), прямое дей-

ствие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ. К "иным правовым актам, принимаемым в РФ", следует, со всей очевидностью, отнести конституции республик; уставы краев, областей и городов федерального подчинения; федеральные законы об автономиях в составе РФ, а также названные выше договоры (включая Федеративный) между РФ и субъектами РФ. При таком правовом подходе поименованные договоры не могут рассматриваться в качестве международных.

Это подтверждается и тем, что согласно статье 2.1 "а" Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров³ под "договором" понимается международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и **регулируемое международным правом** (выделено нами. — Г.В.). Международным же правом регулируются непосредственно договорные отношения только между субъектами международного права, каковыми субъекты РФ (как и других федераций) не являются. Далее. В тексте самой Конституции РФ договоры между РФ и ее субъектами нигде не именуются "международными договорами", хотя это понятие в Конституции присутствует особо, в том числе в статьях 15, 71, 72, но только применительно к "международным договорам" Федерации; нигде в Конституции нет даже упоминания возможностей заключения международных договоров субъектами Федерации.

В силу приведенных доводов названные выше договоры РФ с ее субъектами не могут рассматриваться иначе, как договоры в рамках государственного права РФ. Таким образом, не может идти речь и о применимости к ним статьи 15.4 Конституции РФ о приоритете норм международных договоров РФ перед нормами законов РФ. Соответственно, положения договоров между РФ и субъектами РФ в силу, в частности, статей 4.1, 15.1 и 78.2 Конституции не могут ей противоречить.

Между тем содержание Договора Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан"⁴ демонстрирует ряд явных противоречий с Конституцией РФ. В частности, в статьях 11.3, 78.2 и 78.3 Конституции РФ речь идет о договорах (соглашениях) между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Договор же был заключен между Российской Федерацией и Республикой Татарстан. В преамбуле этого Договора указывается, что "Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и Договором о разграничении

предметов ведения и взаимном делегировании полномочий". Однако о каком-либо объединении РФ и Татарстана в Конституции РФ не говорится.

Согласно Договору Татарстан обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. III.1); осуществляет правовое регулирование отношений в области охраны окружающей среды и природопользования (ст. III.4); решает вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами (ст. III.6). Между тем соответствующие вопросы отнесены Конституцией РФ к совместному ведению РФ и субъектов РФ (ст. 72 "б", "в").

По Договору за органами государственной власти Татарстана закрепляется право помилования лиц, осужденных судами Республики Татарстан. Однако право помилования согласно Конституции РФ (ст. 71 "с") принадлежит Федерации.

Из компетенции Федерации (ст. 71 "м" Конституции РФ) передаются, по сути, в совместное ведение с Татарстаном ряд вопросов обороны и безопасности (ст. III.3 Договора); "общие и коллизийные" вопросы гражданства (ст. 71 "в" Конституции РФ, ст. III.4 Договора); координация ценовой и проведение денежной политики (ст. 71 "е" Конституции РФ, ст. III.6 и III.8 Договора); арбитраж (ст. 71 "о" Конституции РФ, ст. III.18 Договора); установление общих принципов организации системы органов государственной власти (ст. 71 "г", ст. III.20 Договора). Значит ли это, что совместное ведение распространяется на соответствующие предметы ведения в рамках всей Федерации (без участия, однако, других субъектов Федерации, кроме Татарстана)?

В ст. III.11 Договора между Россией и Татарстаном предусматривается, что органы государственной власти Татарстана участвуют в международных отношениях, устанавливают отношения с иностранными государствами и заключают с ними соглашения, — положения, которых не содержит Конституция РФ. При этом круг этих соглашений не ограничивается, хотя и предусматривается, что такие соглашения не должны противоречить Конституции и международным обязательствам Российской Федерации. Первым же проявлением такой договорной правоспособности Татарстана стал договор, заключенный им в августе 1994 года с Абхазией, что грубо нарушало и Конституцию РФ (в том числе ст. 15.1), и международные обязательства России. Подобные договоры с Абхазией заключили также Башкирия и Кабардино-Балкария.

Новым испытанием Федерации на прочность стало заключение в мае 1995 года Татарстаном двустороннего соглашения об экономическом, торговом, техническом и культурном сотрудничестве с Турцией при очевидном неучастии федеральных властей.

Анализируемый Договор России и Татарстана предусматривает совместное осуществление их государственными органами "координации международных и внешнеэкономических связей" (ст. III.5). Неясно, чьих связей? Ведь это можно понимать и как связей Федерации? Между тем статья 72 "о" Конституции РФ ясно говорит о координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. В этой же статье Конституции РФ предусматривается и совместное ведение Федерации и ее субъектов "выполнения международных договоров РФ", что выпало из Договора.

Наконец, ст. IV Договора содержит, по сути, пересмотр в двустороннем порядке (между РФ и Татарстаном) всего круга ведения РФ и ее органов (ст. 71 Конституции РФ), чему вообще трудно дать юридическую квалификацию. Тем самым многие положения действующей Конституции РФ по сути были легко "изменены" внутрифедеральным договором РФ с одним (выделено нами. — Г.В.) из ее субъектов. Однако это находится в противоречии со статьями 15.1, 66.5 и 136 Конституции РФ. Нельзя, конечно, при этом рассматривать заключение Договора РФ с Татарстаном и как правомерную реализацию статьи 78.2 Конституции РФ о передаче федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий (только "полномочий", но не предметов ведения !) органам исполнительной власти одного из субъектов РФ, если такая передача не противоречит Конституции РФ.

Показательно, что Договор РФ с Татарстаном противоречит не только Конституции РФ, но и Конституции Татарстана, которая, в частности, провозглашает полную суверенную международную правосубъектность Татарстана. В соответствии же с Договором с РФ она ограничивается.

Аналогичный Договору РФ с Татарстаном характер имеет во многом и Договор РФ с Башкирией.

Возможно, политически оправданно полагать, что "худой мир лучше доброй ссоры" и лучше, мягко выражаясь, не очень совершенный договор, нежели война, подобная чеченской. Однако такого рода соглашения являются негативными прецедентами, которые могут играть роль дезинтеграционного, дефедерализационного детонатора и для других субъектов Федерации, приобретающих "основание" требовать приравнивания и своего статуса в рамках Федерации к статусу ее "привилегированных" субъектов. Тем более что этот особый договорный статус чем-либо, кроме искусного манипулирования политической конъюнктурой, объяснить невозможно.

Необходимо отметить, что правовое неравенство субъектов Российской Федерации вообще беспрецедентно в сравнении с другими федерациями. Это неравенство служит, на наш взгляд, дополни-

тельным аргументом в пользу того, что статус субъектов РФ не может рассматриваться как международно-правовой, ибо последний исключает неравенство субъектов — государств.

* * *

Представляется уместным привести некоторые теоретические соображения относительно параметров возможного международно-правового статуса государств — членов федерации и их международной правоспособности. Причем поскольку речь будет идти о **государствах** (выделено нами. — Г.В.) — членах федерации, следует иметь в виду, что отнюдь не всегда члены (субъекты) федерации могут рассматриваться как государства, что относится прежде всего к областям, краям и городам Российской Федерации. Применительно к такого рода членам (субъектам) федерации вряд ли вообще можно ставить вопрос об их международной, в частности договорной, правоспособности.

Для того, чтобы какое-либо государство было субъектом международного права, необходимы, как минимум, два непереносимых условия: государство должно обладать территориальным суверенитетом и должно быть признано другими государствами.

Бывший член и председатель Международного Суда ООН, видный уругвайский юрист Э.Х. де Арчага следующим образом высказывается по этой проблеме: "Государство как субъект международного права характеризуется прежде всего тем, что оно имеет территорию и, следовательно, обладает, по выражению Международного Суда, "территориальным суверенитетом"... Территориальный суверенитет можно определить как право государства осуществлять исключительную юрисдикцию по отношению ко всем лицам и предметам на своей территории"⁵

Данное положение — аксиома в международном праве. Из этого следует, что государство — член федерации не может быть субъектом международного права, во всяком случае полноправным его субъектом, уже в силу того, что государства-члены федерации никогда на практике не обладают **исключительной** (выделено нами. — Г.В.) территориальной юрисдикцией, разделяя ее с федерацией.

Закономерно поэтому, что в реальной жизни в существующих в настоящее время федеративных государствах (в том числе в Австралии, Аргентине, Бразилии, Германии, Индии, Канаде, Мексике, Пакистане, США, Швейцарии), а также в России члены (субъекты) федерации не являются субъектами международного права⁶. Даже если в ряде федераций (Германия, Канада, Швейцария) их члены —

земли, провинции, кантоны — имеют определенные конституционно оговоренные права вступать, в частности, в международные договорные отношения, круг таких вопросов ограничен, и осуществляются такие права под контролем федерации. Можно, пожалуй, наблюдать некоторую тенденцию расширения применения такого рода прав членами федераций, расширения не столько в смысле углубления самих прав, сколько в постепенном вовлечении в этот процесс и других федеративных государств. Однако в принципе положение не меняется: одна федерация — один субъект международного права.

Особое правовое положение субъектов федерации всеобъемлюще определил классик международного права Л. Оппенгейм, который писал, что государства-члены федерации, "разумеется, не могут быть полными субъектами международного права, международными лицами со всеми правами и обязанностями, обычно связанными с членством в семье народов. В этой сфере, если они обладают в ней каким-либо положением, они заслоняются федеративным государством: они являются государствами частично суверенными и, следовательно, международными лицами только в отношении некоторых объектов"⁷.

Вторым неперенным условием существования субъекта международного права представляется его признание другими государствами. Международная правосубъектность есть следствие и порождение государственного суверенитета, который практически и у полноправных субъектов международного права в какой-то мере всегда ограничен. Он может быть самоограничен, в частности в силу членства государства в международных учреждениях, участием в международных договорах. Но прежде всего он принципиально и имманентно ограничен суверенитетами других государств. Суверенные властные функции и права государства не могут вторгаться в такие же суверенные функции и права других государств⁸.

Если ограничивается в той или иной мере и по тем или иным основаниям суверенитет какого-либо государства, логично полагать, что ограничивается и его международная правосубъектность, причем прежде всего правосубъектностью других государств. Ограничивается в том смысле, что правосубъектность не может проявляться в вакууме, вне взаимодействия с правосубъектностью других государств. Если государство признается лишь одним или несколькими другими государствами, правосубъектность этого государства по сути ограничена возможностью правовых взаимоотношений лишь с этими признающими его государствами. Если государство вообще не признается другими субъектами международного права, в чем же может выражаться его правосубъектность? Перед кем оно может нести обязанности и в отношении кого может иметь права?

Такого рода формальная правосубъектность становится фикцией. Конечно, можно в теоретическом аспекте говорить о неких отношениях непризнаваемого государства со всем мировым сообществом государств в целом или хотя бы с подавляющей его частью, представленной в ООН. Однако весьма сомнительно, что можно трактовать такие отношения как включающие правоспособность (правосубъектность) такого государства, если оно по крайней мере *ad hoc* не признано мировым сообществом.

В доктрине международного права относительно значения признания государства давно конкурируют две теории. Согласно конститутивной теории "государство является и становится международным лицом только и исключительно благодаря признанию"⁹. По декларативной же теории "правовые последствия признания имеют ограниченный характер, так как признание — это лишь декларация или подтверждение существующего правового и фактического положения, поскольку правосубъектность возникла уже раньше в силу самого права"¹⁰.

Отечественная доктрина последовательно придерживалась декларативной теории международного признания государств. Нетрудно понять это в контексте длительной полосы непризнания другими странами и дипломатической изоляции советского государства в 20-е годы, а также в свете попыток добиться признания правосубъектности всех союзных республик бывшего СССР в целях усиления его позиций в ООН. Д.И. Фельдман даже писал, что в настоящее время спор доктрин якобы уже решен в пользу декларативной теории признания¹¹. Однако он же упомянул о том, что английский исследователь Дж. Кроуфорд допускает возможность возвращения конститутивных позиций в современную доктрину¹². Так что перечеркивать эти позиции не только рано, но, на наш взгляд, и необоснованно.

Вообще декларативная теория, исходящая из самоутверждения государством своего суверенитета и своей правосубъектности, выглядит весьма привлекательной, ибо критерий самоутверждения очень прост и нагляден. Критерий этот, однако, не выдерживает испытания практикой. Так, в частности, последовательно утверждавшаяся в нашей науке международная правосубъектность всех бывших союзных республик СССР на основе Конституции СССР и конституций самих республик на практике имела некоторый успех лишь в отношении Белоруссии и Украины, причем в основном только касательно их членства в ООН и только в результате признания такого статуса другими государствами. Известно, что этот статус был не столько следствием их действительно особого правового положения, сколько результатом политического сговора между державами-победительницами во второй мировой войне при согласовании ими основ будущей ООН.

Исходя из сказанного, объявление, например, себя Татарстаном в своей Конституции субъектом международного права, а также провозглашение им права поддерживать дипломатические отношения, заключать международные договоры и т.п. останутся, даже абстрагируясь от противоречия с Конституцией РФ, лишь на бумаге до тех пор, пока Татарстан не будет признан другими государствами и лишь в соответствующих такому признанию пределах*.

Суверенное желание государства получить признание и утвердить таким образом свою правосубъектность наталкивается подчас на не менее суверенное нежелание других государств признавать данное государство, а тем самым признавать и его правосубъектность.

В то время как упомянутый выше критерий международной правосубъектности, основывающийся на самоутверждении государством в лице его руководителей собственной суверенности и обладания статусом субъекта международного права, явно субъективен, признание государства другими государствами представляется на современном этапе единственно возможной объективной оценкой реальной суверенности и других слагаемых статуса субъекта международного права.

В отличие от национального права, в котором правосубъектность (правоспособность) лиц определяется законодательно, в международном праве она определяется и устанавливается (как и все в этом праве) коллективно — согласием государств. В рассматриваемом случае — согласием государств на установление между ними международных прав и обязанностей, иначе — согласием на взаимное применение своей правосубъектности (или правоспособности, что одно и то же¹³). Признание государства является именно выражением такого согласия, а следовательно, выражением утверждения реальной правосубъектности. "Норма права (в том числе норма, обуславливающая международную правосубъектность. — Г.В.) и правоотношения представляют собой, — как отмечал еще С.Ф. Кечекьян, — некоторое единство. Если не может быть правоотношения без нормы права... то, с другой стороны, и норма права не может осуществляться помимо правоотношений, ее значение не может быть раскрыто без правоотношений"¹⁴.

Вывод отсюда один: нельзя быть субъектом права, не обладая правоспособностью (правосубъектностью), но нельзя и иметь правоспособность без реальной возможности обладать правами и

* Известны и настойчивые, но безрезультатные усилия дудасевского режима добиться международного признания Чечни.

обязанностями. Чего стоит правоспособность человека на необитаемом острове, вне всякого общества людей?

¹ Здесь и далее см. Конституция Российской Федерации. — М., 1993.

² В отличие от Конституции Федеративный договор на референдум не выносился.

³ См. *Международное право в документах*. — М., 1982. — С. 70.

⁴ См. *Российская газета*. — 1994. — 17 февр.

⁵ Арчага Э.Х. де. *Современное международное право*. — М., 1983. — С. 265.

⁶ См. Ушаков Н.А. *Субъекты международного права*//Курс международного права. — Т. 1. — М., 1989. — С. 168.

⁷ Оппенгейм Л. *Международное право*. — Т. I. Полутом 1. — М., 1948. — С. 179.

⁸ См. решение Постоянной палаты международного правосудия по делу судна "Лотос". С.Р.Ж. — Serie A. — N 10. — P. 18 — 19.

⁹ Оппенгейм Л. Указ. соч. — С. 136.

¹⁰ Броунли Я. *Международное право*. — Кн. первая. — М., 1977. — С. 148.

¹¹ См. *Курс международного права*. — Т. 3. — М., 1990. — С. 108.

¹² См. Crawford J. *The Criteria for Statehood in International Law*//British Yearbook of International Law. 1976 — 1977. — Oxford, 1977. — P. 101.

¹³ См. Вельяминов Г.М. *Международная правосубъектность*//Сов.ежегодник международного права. 1986. — М., 1987. — С. 86.

¹⁴ *Теория государства и права*. — М., 1962. — С. 420.