

Международное и внутригосударственное право

О ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ЧЛЕНОВ ФЕДЕРАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Ю.И. Федоров*

Создание федеративного государства – это особый случай самоограничения суверенитета, появление нового, единого государства, состоящего из нескольких государственных образований (первоначально самостоятельных государств), объединившихся для решения центральной властью общих для всех членов федерации задач. Граждане государств – участников федерации становятся гражданами федеративного государства.

Объем делегированных федерации полномочий в каждом случае различен. Обычно это финансы, оборона, внешняя политика, организация высших органов власти, разрешение конфликтов между членами федерации, отдельные виды транспорта, отрасли промышленности и т.п. В ведении же членов федерации остаются вопросы, не требующие единообразного регулирования. В то же время субъекты федерации, сохраняя определенные атрибуты государственности, сохраняют способность и активно участвуют во внешних связях и отношениях, в том числе и с членами других федераций, и с суверенными государствами.

Однако до сих пор нет однозначного мнения, являются ли члены федерации субъектами международного права. Согласно одной точке зрения, "частичная международная правосубъектность присуща государствам, имеющим статус члена федерации, в силу их существования"¹. При этом, по мнению В.В. Лустогорова, объем внешних компетенций членов конкретной федерации определяется ее конституцией, в то время как общие пределы частичной международной правосубъектности членов федерации очерчиваются в конечном счете международным правом. И далее: "Границы частичной правосубъект-

* Слушатель Дипломатической академии МИД РФ.

ности государств – членов федерации в современном международном праве еще не маркированы. За действия члена федерации наступает как его ответственность, так и ответственность федерации в целом: смешанная и совместная”².

Авторы же недавно опубликованной монографии “Федерация в зарубежных странах” считают, что международное право не признает за субъектами федерации права выступать в международном общении³. И приводят в обоснование этого тезиса следующие факты: “Входящие в состав федерации штаты, земли, провинции и кантоны не обладают верховенством на своей территории и, в отличие от субъектов конфедерации, не обладают суверенитетом. Сфера действия федерального права распространяется на всю федерацию, и ни в одной из них штаты, провинции, земли или кантоны не вправе препятствовать его применению”⁴.

Необходимо подчеркнуть, что статус членов федерации еще не стал предметом международно-правового регулирования. Хотя попытки такого регулирования внешней деятельности членов федерации нормами международного права предпринимались, например, Комиссией международного права ООН при подготовке Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, но поддержки в то время не получили.

Отметим, что как государственные образования **члены федерации обладают рядом признаков. Это:**

- территория и население, частично находящиеся вне пределов собственного правового регулирования;
- собственные финансовые средства;
- институционализируемая власть в пределах собственной законодательной компетенции, отличной от компетенции федерации, осуществляющая внешние и межгосударственные связи;
- объем прав и обязанностей во внешних связях определяется волей одного государства и согласуется по вертикали между федерацией и ее членами.

Особенность современной Российской Федерации состоит в том, что как федеративное государство она оформилась во многом путем придания статуса субъектам федерации прежним административно-территориальным образованиям. При этом исходное самоограничение суверенитета происходило не на уровне государств, ставших членами федерации, а на уровне федерации, то есть имело направление делегирования полномочий сверху вниз.

Первым законодательным актом, регламентировавшим участие в международных связях административно-территориальных образований Российской Федерации (тогда еще не являвшихся юридически субъектами федерации), был Закон РФ “О краевом, областном

Совете народных депутатов и краевой, областной администрации" от 5 марта 1992 г. Согласно статье 14, краевой, областной Совет и краевая, областная администрация имели право заключать договоры с зарубежными партнерами на реализацию и приобретение продукции за счет своих валютных фондов и на иной основе, право организовывать приграничную и прибрежную торговлю. По статье 48 к полномочиям главы краевой, областной администрации относилось представительство края, области в отношениях с зарубежными государствами, при подписании с ними договоров.

Заметим, что статья 75 прежде действовавшей Конституции РСФСР оговаривала право вступать в сношения с иностранными государствами и участвовать в деятельности международных организаций только для РСФСР, а статья 68 подтверждала государственную монополию СССР в лице высших органов государственной власти и управления на внешнюю торговлю и другие виды экономической деятельности. Каких-либо прав в сфере международных связей для входивших в РСФСР автономных образований, краев, областей и городов не предусматривалось.

Федеративный договор разграничил компетенцию федеральных органов государственной власти и органов власти республик, краев, областей, национальных округов, национальной области, городов Москвы и Санкт-Петербурга. К ведению федеральных органов государственной власти РФ были "отнесены" вопросы внешней политики и международных отношений Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации становились самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей с оговоркой: "если это не противоречит Конституции и законам РФ". Каких-либо ограничений на возможный уровень для зарубежного партнера не вводилось. Тем самым впервые субъекты РФ наделялись определенной правоспособностью в международных отношениях.

Конституция Российской Федерации, принятая путем всенародного голосования 12 декабря 1993 г.⁵, определила в статье 71, что в ведении Российской Федерации находятся внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения Российской Федерации. Координация международных связей субъектов РФ, выполнение международных договоров Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72). Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации (ст. 73) субъекты

РФ обладают всей полнотой государственной власти, осуществляя собственное правовое регулирование (п. 4 ст. 76), обладающее приоритетом перед федеральным законом (п. 6. ст. 76).

Таким образом, правоспособность субъектов РФ в сфере внешних связей по новой Конституции РФ значительно расширилась, введено особое положение, указывающее на обладание ими всей полнотой государственной власти. Это стало наглядным свидетельством скорости юридически оформленного продвижения от прежнего статуса административно-территориальных образований к статусу государственного образования — члена федерации.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, согласно статье 78, могут осуществлять по соглашению взаимную передачу части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Такая возможность была реализована, например, при заключении Договора между Российской Федерацией и Республикой Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Республики Татарстан"⁶. Основополагающее условие договора — Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией (а не образует вместе с другими субъектами Российскую Федерацию). Органы государственной власти республики участвуют в международных отношениях (п. 11 ст. II), устанавливают отношения с иностранными государствами и заключают с ними соглашения, не противоречащие Конституции и международным обязательствам РФ, Конституции Республики Татарстан. Кроме того, они участвуют в деятельности соответствующих международных организаций, самостоятельно осуществляют внешнеэкономическую деятельность (п. 12 ст. II), решают вопросы республиканского гражданства (п. 8 ст. II). Координация международных и внешнеэкономических связей осуществляется совместно (п. 8 ст. III).

Этот пример стал прецедентом. Так, Президент Республики Башкортостан, руководствуясь соответствующими статьями Конституции РФ и Конституции Республики, обратился к Президенту РФ с просьбой дать поручение федеральным органам осуществить работу по подготовке и подписанию двустороннего договора между Российской Федерацией и Башкирией. С аналогичными предложениями выступили руководители еще нескольких субъектов РФ: Кабардино-Балкарской Республики, Калининградской области и др.⁷ В этой ситуации есть все основания сказать, что мы являемся свидетелями нового этапа дальнейшего расширения правоспособности субъектов Российской Федерации* и что характер связей федерации и ее членов

* Так, в июле и августе 1994 года были подписаны договоры между Российской Федерацией и Кабардино-Балкарией, Российской Федерацией и Башкортостаном.

в определенных чертах приобретает признаки конфедеративных отношений.

На это указывает с особой силой и формулировка статьи 61 Конституции Республики Татарстан: "Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения"⁸.

Субъекты Российской Федерации активно используют появившиеся возможности устанавливать прямые связи и развивать непосредственные отношения как с членами зарубежных федераций, так и с независимыми государствами. Начало этому процессу было положено еще до появления первого нормативного акта в этой области⁹. Так, 10 декабря 1991 г. между штатом Индиана (США) и Московской областью (Российская Федерация) было заключено Генеральное соглашение о содействии в построении демократической формы государственного управления и переходе к рыночной экономике 1991–1994 годов¹⁰. К концу 1993 года Московская область имела свыше 20 международных договоров и соглашений, включая многосторонние.

Широкие зарубежные связи характерны для значительного числа субъектов РФ. В целом ряде случаев отношения устанавливаются с независимыми государствами. В январе 1993 г. в Минске было подписано Соглашение между администрацией Московской области и правительством Республики Беларусь о торгово-экономическом сотрудничестве на 1993 год¹¹. Республика Марий Эл заключила договоры на уровне государственных органов власти с Венгрией, Эстонией, Литвой; Республика Татарстан – торгово-экономическое соглашение с Грузией; Чувашская Республика готовит к подписанию соглашения с Казахстаном, Узбекистаном и Туркменистаном.

Но, в отличие от членов зарубежных федераций, субъекты РФ не имеют пока развитой сети зарубежных представительств и ограничено участвуют в работе международных организаций. Так, в конце 1993 года в крупнейшей региональной организации – Ассамблее европейских регионов, насчитывающей 235 членов, был всего один представитель Российской Федерации – Московская область.

Интенсивное развитие зарубежных отношений членами федеративных государств и их участие в межгосударственных отношениях влекут за собой необходимость международно-правового регулирования таких отношений. Очевидно, что при разработке таких норм, а в ряде случаев и при их договорном оформлении не обойтись без участия самих членов федерации. К числу таких проблем следует отнести международно-правовое определение объема правоспособности членов федеративных государств. Требуется уточнения порядок разрешения споров при диагональных отношениях между членами

федерации и независимыми государствами. Не до конца, например, ясно, распространяется ли понятие государственного иммунитета на функциональную деятельность высших органов власти членов федерации, на собственность члена федерации, находящуюся за рубежом.

В условиях резкого обострения в ряде случаев внутренних государственных конфликтов, перехода их в чрезвычайно опасную для мира стадию вооруженной борьбы может оказаться целесообразным охватить некоторые вопросы отношений федеративного государства и членов федерации нормами международного права. На наш взгляд, это должны быть наиболее острые проблемы, касающиеся, например, механизма суверенизации, единого прочтения принципа самоопределения и принципа нерушимости границ. И хотя это сегодня во многом сфера внутригосударственного правового регулирования, история дает нам успешные примеры (в частности, когда регулирование взаимоотношений государства и личности перешло из национально-правовой сферы в международно-правовую, что способствовало прогрессу в международном развитии и упрочению гарантий прав человека).

При подобном подходе к проблеме всегда будут оппоненты, отвергающие уже ее постановку на том основании, что само обсуждение этих вопросов может косвенно спровоцировать в реальной ситуации обострение и способствовать возникновению новых зон напряженности. Но ведь уход от проблемы не способствует разрешению противоречий и может привести к крайней ситуации, когда набор правовых механизмов регулирования оказывается весьма ограниченным.

* * *

Члены федерации, активно участвуя в межгосударственных отношениях, вместе с независимыми государствами создают локальные договорные и обычные правовые нормы. Вместе с тем по сочетанию характерных признаков члены федерации не могут быть причислены к кругу общепризнанных субъектов международного права, что требует выделения их в особый вид субъектов международного права. Официальное юридическое закрепление за членами федерации статуса субъекта международного права может дать в ряде случаев правовой и политический механизм разрешения конфликтных ситуаций.

Существуют и другие проблемы в отношениях, связанных с членами федерации, нуждающиеся в урегулировании нормами международного публичного права, которые не могут быть действенными без участия в их создании членов федеративных государств.

Представляется, что закрепление правосубъектности членов федерации в международном праве может иметь особенно актуальное значение для Российской Федерации, где федеративные отношения развиваются в нетрадиционном направлении и особенно динамично. Соответствующий круг вопросов еще предстоит глубоко разработать.

¹ Пустогаров В.В. Члены федерации как субъекты международного права// Сов. государство и право. — 1992. — № 1. — С. 43—53.

² Там же.

³ См. Федерация в зарубежных странах. — М., 1993. — Гл. 1.

⁴ Там же.

⁵ См. Конституция Российской Федерации. — М., 1993.

⁶ См. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан"//Российская газета. — 1994. — 17 февр.

⁷ См. Корешков В. Договоры на конвейер//Российская газета. — 1994. — 9 апр.

⁸ Игнатьенко Г.В. Конституция Республики Татарстан — опыт международно-правовой экспертизы//Международная научно-практическая конференция "Федерализм — глобальные и российские измерения". — Казань, сент. 1993. — С. 146—150.

⁹ См. Закон РФ "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации" от 5 марта 1992 г.

¹⁰ См. Наш партнер — штат Индиана//Ленинское знамя. — 1991. — 12 дек. — № 74 (237—21724).

¹¹ См. Об утверждении межрегиональных договоров о сотрудничестве// Вестник Московского областного Совета народных депутатов. — 1993. — № 12. — С. 15—23.