

Вопросы теории

МЕЖДУНАРОДНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

В.В. Пустогаров*

Федерализм играет все большую роль в развитии человеческого общества. Особенно заметно возросло его влияние после второй мировой войны. Хотя доля федеративных государств в мировом сообществе до сих пор не превышает 10–15%, именно они занимают зачастую лидирующее положение как в отдельных регионах, так и в глобальном масштабе, – достаточно указать на США, ФРГ, Бразилию, Индию, Канаду и некоторые другие страны. Европейские сообщества приступили к формированию конфедеративных структур и планируют уже в текущем столетии создать федерацию в виде Соединенных Штатов Европы.

Кризис советской федерации не только потряс сами основы великой державы, но и стал общемировым фактором риска. Складывающаяся ситуация побуждает некоторых ученых прямо-таки к мессианским выводам: "Федерализм не только питает демократию. Он является единственной силой, способной укротить крупнейшего врага XX века – национализм"¹.

Одна из заметных черт современного федерализма – весьма быстрый рост международной активности субъектов различных федераций. Австрийские и германские земли, австралийские и американские штаты, канадские провинции и бельгийские общины подписывают договоры с иностранными государствами, открывают зарубежные представительства, участвуют в деятельности международных организаций.

В то же время остается много неясного в международной правосубъектности членов федерации. Если сами федерации являются независимыми государствами – основными субъектами международного права, то статус члена федерации еще не стал предметом международно-правового регулирования.

* Ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук.

Общепризнанная концепция правовой основы международной деятельности членов федерации отсутствует и в юридической науке, хотя эта проблематика освещается отечественными авторами и авторами из Австрии, США, ЧСФР, Швейцарии, ФРГ и Югославии. Растет интерес к ней у юристов Австралии, Бельгии, Канады и некоторых других стран².

В отечественной научной литературе до последнего времени безраздельно господствовало положение о принципиальном различии между "социалистической федерацией" и "буржуазной федерацией". В развитие этого тезиса 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. Оценки варьировались от утверждений того, что в "подавляющем большинстве" зарубежных государств члены федерации не являются субъектами международного права³, до заключений о том, что "насилственный процесс создания буржуазных федераций обуславливает отсутствие каких-либо прав субъектов международного права у отдельных частей этих федераций"⁴.

Подразделение федераций на "социалистические" и "буржуазные" сочеталось с идеей равной международной правосубъектности советской федерации и всех ее членов⁵. Эта идея была положена в основу соответствующих положений Конституции СССР 1977 года, 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". Столь обширные правомочия республик вполне сопоставимы с правомочиями самого Союза. В Конституции 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" (ст. 73). Механизм установления общего порядка и координации таких отношений в Конституции отсутствовал. Он не регулировался и законом.

Аналогичный подход был воспринят Постановлением Съезда народных депутатов СССР от 5 сентября 1991 г., принятым вскоре после известных августовских событий. В Постановлении говорилось: "Поддержать стремление республик к признанию их субъектами международного права и рассмотрению вопроса их членства в ООН" (п. 5). Как видим, Постановление также исходило из одновременного членства в ООН и Союза, и составляющих его субъектов.

Лишь недавно у нас появились работы, авторы которых отказались от деления федераций на "социалистические" и "буржуазные" и концепции равной международной правосубъектности советской федерации и ее членов. В них, в частности, аргументируется необоснованность тезиса об уникальности советской федерации и противопоставлении ее иным федеративным государствам. Указывается также, что наделение членов федерации правом на дипломатические отношения, на членство в ООН не согласуется с общепризнанной мировой практикой и фактически является притязанием на международно-правовую исключительность⁶.

В зарубежных исследованиях преобладают темы, продиктованные практическими потребностями конкретных стран: право земель (кантонов) на договоры с иностранными государствами, применимость международного права к договорам субъектов федерации, статус их зарубежных представительств и т.п. Вместе с тем в последнее время все чаще появляются работы, затрагивающие общетеоретические вопросы международной деятельности субъектов федерации⁷.

В целом для зарубежной и отечественной литературы характерны широкий диапазон мнений по указанной проблематике, выдвижение дискуссионных тезисов, наличие пробелов как в общей теории, так и в регулировании более частных вопросов.

Теоретические основы международной правосубъектности членов федерации неразрывно связаны с концепцией правовой природы федеративного государства.

В настоящее время в теории федерализма господствует положение, согласно которому федерация является государством, созданным посредством объединения двух или более суверенных государств. Создавая федерацию, ее государства-члены воздвигают над собой верховную власть. В то же время сами они не утрачивают полностью своей суверенной государственности. Таким образом, с одной стороны, федерация является образованием, имеющим все атрибуты государства. Международное право не делает различия между правосубъектностью простых и сложных государств: для него и унитарные, и федеративные государства – субъекты одного порядка, с равным объемом прав и обязанностей. С другой стороны, в состав федерации входят субъекты, сохраняющие определенную международную правоспособность. Именно в этом прежде всего международное право видит качественную особенность федерации, ее отличие как от унитарного государства, так и от международного союза государств.

Господствующее понимание федерации отражает реальную историю федерализма. Так, Соединенные Штаты Америки были учреж-

дены 13 бывшими английскими колониями, которые завоевали свою независимость. После Версальского мира 1783 года они первоначально объединились в довольно рыхлую конфедерацию, а затем в союзное государство. Федеративная Республика Германия состоит из земель, бывших в прошлом самостоятельными государствами – королевством Бавария, королевством Вюртемберг и т. д. СССР был основан в 1922 году самостоятельными государственными образованиями – РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и Закавказской СФСР.

Правда, среди членов современных федераций имеется немало таких, которые ранее не были самостоятельными государствами. Таковыми являются некоторые американские штаты, возникшие на "территориях" федерального подчинения. В СССР некоторые союзные республики были созданы у народов, никогда ранее не имевших своей государственности.

Обобщая мировой опыт, можно выделить следующие пути создания федеративных государств:

1. Объединение в федерацию двух или более самостоятельных государств. Этот путь возникновения федерации можно считать классическим, наиболее точно отражающим правовую природу федерализма.

2. Перерастание конфедерации в федерацию. Такой путь прошла, например, Швейцария. Такой путь развития намечается в Европейских сообществах.

3. Трансформация унитарного государства в федеративное. Свежим примером здесь может служить Бельгия, завершающая эволюционное превращение в федеративное государство.

В теоретическом плане решающее значение, на наш взгляд, имеют не исторические традиции, способ образования и своеобразие конституционного регулирования в союзном государстве, а наличие у членов федерации необходимых свойств, позволяющих квалифицировать их как государственные образования.

В современном международном праве не существует нормативного определения государства, тем более такой его разновидности, как государство – член федерации. Однако наука международного права позволяет выделить свойства, необходимые для характеристики члена федерации как государства в его международно-правовом понимании. Этими свойствами следует считать:

1. Наличие территории, на которую распространяется власть субъекта федерации. Вхождение в федерацию означает, что верховная власть над этой территорией носит смешанный характер: в ней присутствует также компетенция федеральной власти. Особенно это относится к сфере внешних сношений, в которой федерацию в целом обычно представляют федеральные органы.

2. Наличие собственного законодательного органа. Члены федерации не только осуществляют законодательные функции на своей территории, но и зачастую имеют собственную конституцию. В этом отношении они вполне равноценны самой федерации.

Федеральная конституция обычно строится на разделении законодательной компетенции между федерацией и ее членами, хотя характер такого разделения может быть различным. Основной закон ФРГ, например, знает конкуренцию между федеральным и земельным законодательствами. Австрийская конституция строится на принципе строгого разграничения компетенций федерации и земель⁸.

3. Наличие собственной исполнительной власти, ответственной перед высшим представительным органом члена федерации. Вхождение в федеративное государство обуславливает двойной характер подчиненности структур исполнительной власти: как по федеральной, так и по земельной, штатной, кантональной и иной вертикали.

Сюда можно отнести и третью власть – судебные органы.

Отдельные авторы дополняют указанные признаки государственности, особенно с позиций международного права, существованием собственной компетенции в управлении, в том числе на основе разграничения полномочий с центром в таких областях, как полиция, контроль за транспортными средствами, использование природных ресурсов и т.д. Указывается также, что для реального осуществления законодательных, судебных и исполнительных функций член федерации должен обладать собственными источниками финансирования⁹. Такая детализация весьма полезна для изучения проблем международной деятельности членов федерации. Она особенно ценна тем, что выдвигает на первый план не исторические традиции, не национальный признак, а правовые характеристики, применимые к любому члену федерации. В то же время излишняя детализация не должна искусственно сужать круг субъектов, которые можно отнести к членам федерации. Решающее значение имеет наличие у такого субъекта достаточного минимума атрибутов государственности.

Весьма примечательным для понимания природы современного федерализма является решение, предлагавшееся в проекте новой Конституции Российской Федерации¹⁰. В проекте предусмотрено принципиальное изменение состава российского федеративного государства. В действовавшей Конституции РСФСР субъектами федерации выступали национально-государственные образования – Мордовская автономная республика, Чувашская автономная республика и т.д. Административно-территориальные единицы РСФСР (область, край) рассматривались как подразделения унитарного государства. Проект новой Конституции предусматривал, что Рос-

сийская Федерация состоит из республик (национально-государственные образования) и земель (региональные образования) (ст. 7, 76). Под землями подразумевались существовавшие области и края или иные единицы, созданные на их основе (например, возможная территория Войска Донского и т.п.). Для того, чтобы административно-территориальные подразделения считались субъектами федерации, новая Конституция наделяет их атрибутами государственности. Земли принимают свои конституцию и законы, устанавливают систему органов власти, поддерживают международные связи и т.д. Изменение границ их территории требует их согласия (ст. 77, 81). Согласно новой Конституции, органами власти республик и земель являются: законодательное собрание; высшее должностное лицо, избираемое гражданами или законодательным собранием; правительство и его глава, ответственные перед законодательным собранием; высшие и местные суды. Конституция подчеркивает суверенность всех составных частей федерации: "Республики, земли самостоятельно определяют в своей конституции систему органов законодательной, исполнительной и судебной власти республики, земли" (ст. 116). Таким образом, превращение административно-территориального подразделения в субъект федерации неизбежно требует его трансформации в суверенное государство особого статуса.

Итак, государственность – фундаментальное свойство члена федерации, и оно определяет его правосубъектность в международных отношениях.

Наша доктрина исходит из того, что государство в силу своего существования является субъектом международного права¹¹. Действительно, не отрицая роли международного признания, нельзя не видеть, что как носитель прав и обязанностей по международному праву государство появляется и умирает объективно, независимо от воли участников международного общения. Именно реальное существование государства с атрибутами суверенности делает его субъектом международного права. Международная правосубъектность – изначальное свойство государства, оно первично, а признание его правосубъектности другими субъектами международного права носит вторичный характер. Думается, этот подход можно распространить и на такой вид государства, как член федерации.

Государственная природа членов федерации нашла закрепление в конституционном праве ряда стран. Основной закон ФРГ фиксирует "государственные компетенции" и "государственные задачи" земель (ст. 30). Германские земли обладают атрибутами государственности: собственными конституциями, собственными властными структурами – парламентом, правительством, судом. Конституции большинства из них (Баварии – ст. 7, Гессена – ст. 103, Северного

Рейна – Вестфалии – ст. 66 и др.) фиксируют их право на заключение "государственных договоров". Аналогично устройство австрийских земель, австралийских штатов и ряда иных субъектов федерации. В научной литературе утвердилась терминология, констатирующая государственность членов федерации ("государство – член федерации").

Суверенность членов федерации также закреплена конституционным правом ряда стран. Конституция Мексиканских Соединенных Штатов определяет государство Мексику как федерацию, "состоящую из штатов, свободных и суверенных во всем, что относится к их внутренним делам" (ст. 41). По Конституции СССР 1977 года союзная республика являлась суверенным государством, самостоятельно осуществляющим государственную власть на собственной территории (ст. 76). По австралийской конституции парламент штата может передать Союзу любую часть территории штата (ст. 111), то есть осуществляет одну из важнейших функций государственного суверенитета.

В международном праве, как уже отмечалось выше, нет нормативного закрепления суверенной государственности членов федерации. Вместе с тем принципиальное значение имеет то обстоятельство, что Комиссия международного права ООН уже длительное время использует обозначение "государство – член федерации".

Подход к члену федерации как к суверенному государству особого статуса постепенно утверждается в отечественной и зарубежной науке. Правда, в литературе представлено также мнение, сводящее разницу между унитарным и федеративным государством к степени централизации управления (Г. Кельзен и др.). С такой оценкой нельзя согласиться, ибо она игнорирует фундаментальный признак члена федерации – его государственность. В последнее время под влиянием идей регионализма в Европейских сообществах (модель "Европа регионов") получили распространение концепции, которые уравнивают государства – члены федерации (например, земли ФРГ) с регионами унитарных государств (областями Италии, департаментами Франции и т.д.). Эти концепции пытаются опереться на факты расширения местного самоуправления в унитарных государствах, включая и такой традиционный оплот централизма, как Франция. Однако одно только расширение полномочий административно-территориальных единиц не превращает их в субъектов федерации. Для этого, как показывает, в частности, опыт России, они должны превратиться в государственные образования с собственной территорией, собственной законодательной, исполнительной и судебной властью.

Суверенность государства проявляется, в частности, в его свободе распоряжаться собственным суверенитетом. Эта свобода

может выразиться и в полном отказе от суверенитета. Примером тому служит суверенное решение ГДР об объединении с ФРГ, в результате чего в 1989 году ГДР прекратила свое существование.

Чаще всего имеет место частичное самоограничение суверенитета государства. В сущности, каждый международный договор несет с собой в какой-то степени ограничение суверенных прав его участников. Поэтому в науке международного права издавна повторяется предупреждение против так называемого "полного суверенитета" в смысле абсолютной свободы и независимости государств в своих международных действиях (Й. Блюнчли, Ф.Ф. Мартенс и др.). Л.А. Камаровский полагал, что "в самом понятии суверенитета лежит уже момент его ограниченности"¹². В наше время возрастающая взаимосвязь и взаимозависимость государств придают такому пониманию суверенитета еще большую весомость. Вместе с тем международные обязательства не лишают государства их универсальной правоспособности.

Особый вид самоограничения суверенитета – создание федеративного государства. В федерации ее члены делегируют федеральным органам значительную часть своих суверенных прав. Как свидетельствует длительная мировая практика, особенно велика роль делегируемых прав в области внешних сношений. К компетенции союзного государства относятся вопросы войны и мира, государственной безопасности, международного представительства, проведения единой внешней политики и т.д. Многие юристы полагают, что именно концентрация внешнеполитических полномочий у самой федерации превращает ее в союзное государство, в отличие от любых других объединений государств. В то же время, оставаясь государствами, субъекты федерации сохраняют право на осуществление внешних связей. Особенность их правосубъектности – в ее частичном характере по сравнению с универсальной правосубъектностью независимых государств.

Частичная международная правосубъектность присуща государствам, имеющим статус члена федерации, в силу их существования. Установившийся обычай признает частичную правосубъектность фактически за любым членом федерации в пределах его компетенции. Для реализации этой правосубъектности не требуется предварительного международного признания. Например, бывшие союзные республики СССР (за исключением Белоруссии и Украины) до 1990 года не заключали договоров с иностранными государствами, хотя с 1944 года они имели такое право по внутреннему законодательству. С 1990 года они начали активно вести договорную деятельность, не вызывая международно-правовых возражений. Не требовала дополнительного международного признания правомочность на заключе-

ние договоров с иностранными государствами австралийских штатов или германских земель.

В этой связи уместно подчеркнуть важность правильного понимания взаимодействия международного и конституционного права при реализации международной правосубъектности членов федерации. В литературе весьма часто указывается, что правоспособность члена федерации к какому-либо международному действию, например заключению международного договора, устанавливается конституцией. Действительно, объем внешних компетенций членов конкретной федерации определяется ее конституцией. Однако это не означает, что лишь конституционное право может устанавливать любые компетенции для членов своей федерации. Общие пределы частичной международной правосубъектности членов федерации очерчивает в конечном счете международное право. В любом случае нормы конституционного права не могут нарушать принципы и нормы международного права. Такая взаимосвязь конституционного и международного права при определении правосубъектности членов федерации особенно наглядно проявляется в международной практике.

Примером может служить история вопроса о возможности установления союзными республиками дипломатических отношений с зарубежными государствами. Советская Конституция 1977 года фиксировала такое право (ст. 80). Однако отношение к этому мирового сообщества оказалось совсем иным. Когда Латвия, Литва и Эстония попытались установить дипломатические отношения в соответствии с принятыми Декларациями о независимости и суверенитете, они встретили повсеместный отказ. Перелом наступил лишь в августе 1991 года, когда их независимость была признана Союзом ССР. Дипломатические отношения России, Украины, иных бывших союзных республик стали реальностью после прекращения существования СССР как союзного государства. Здесь действовало правило, согласно которому не могли устанавливаться дипломатические отношения с республиками до тех пор, пока они оставались составными частями советской федерации. Дело в том, что понятие "дипломатический" издавна имеет конкретное международно-правовое содержание и применяется исключительно в отношении независимых государств. Предусмотренное советской конституцией право вошло в коллизию с международными правилами и не могло быть реализовано. Представление о том, что международная правосубъектность членов федерации устанавливается только конституцией соответствующей страны, оказалось несостоятельным.

Частичный характер правосубъектности членов федерации проявляется прежде всего в том, что она иная, чем у независимых

государств, включая и собственную федерацию. В рамках своей компетенции субъект федерации столь же правомочен, как и федерация, в пределах своих полномочий. Договоры субъектов федерации с иностранными государствами имеют такую же юридическую силу, как и договоры между независимыми государствами, на которые распространяется Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года. Видимо, это следует отнести и к такой категории договоров, как соглашения между субъектами различных федераций.

Современное международное право еще не установило границ правосубъектности государств – членов федерации. В то же время в этом вопросе бесспорным является один общий подход: внешняя деятельность субъектов федерации не может нарушать общепризнанных принципов и норм международного права. Эти принципы и нормы являются пограничными точками при выявлении объема международной правосубъектности членов федерации.

Одной из проблем является соотношение ответственности федерации и ее членов за выполнение международных обязательств или в случае международных правонарушений. Полная ответственность государства за действия или бездействие органов его территориально-административных подразделений (провинции, области, департамента и т.п.) давно и бесспорно признана международной юриспруденцией. А как обстоит дело с ответственностью государств-членов федерации? Комиссия международного права ООН, рассматривая этот вопрос, пришла в 1973 году к следующим выводам: в определенных случаях именно федерация несет ответственность за нарушение ее членом международных обязательств, даже если обязательства взяты государством-членом в рамках собственной международной правосубъектности; в этих случаях и государство-член несет международную ответственность, поскольку именно оно совершило противоправное деяние¹³.

Хотя комиссия воздержалась от более подробной разработки вопроса, ее выводы, представляется, могут служить отправной точкой при определении прав и обязанностей субъектов федерации в данной области. Мировое сообщество вправе считать, что за действия члена федерации наступают как ответственность его самого, так и ответственность федерации в целом. В данном случае они несут ответственность совместно.

В мировой литературе бесспорным считается положение о том, что на договоры членов федерации с иностранными государствами распространяется действие международного права. В то же время многое в данном вопросе остается неясным. Так, на наш взгляд, требует изучения проблема использования сторонами в спорах по

таким договорам международных механизмов (Суд ООН, Международный арбитраж и др.).

Острые дискуссии продолжает вызывать вопрос о применимости международного права к договорам внутри федерации, особенно с учетом того, что такие договоры можно трактовать как межгосударственные. В литературе представлены полярные позиции – аргументируется применимость только международного права или исключительно государственного права. Среди западных юристов распространена усредненная точка зрения, согласно которой международное право применимо к указанным договорам, но в трансформированном виде. Некоторые авторы полагают, что международное право предоставляет в распоряжение союзных государств испытанные методы урегулирования споров – переговоры, посредничество, арбитраж и т.д.¹⁴ Это не означает, однако, что государства – члены федерации вправе непосредственно прибегать к международным процедурам и механизмам разрешения споров: рассмотрение внутри-федеральных коллизий в ООН, иных международных организациях либо отдельными иностранными государствами можно квалифицировать как вмешательство во внутренние дела. В спорных случаях государства-члены обязаны использовать средства, предусмотренные конституцией.

Когда речь заходит о международной деятельности субъектов федерации, то конституции обычно концентрируют внимание на праве заключать договоры с иностранными государствами. Подход международного права к активности субъектов федерации гораздо более широкий: оно не запрещает ни создания зарубежных представительств, ни участия в деятельности международных организаций. Вместе с тем формы международной деятельности членов федерации не могут быть столь же универсальными, как у независимых государств. Выше уже отмечалось, что в соответствии с общепризнанным обычаем члены федерации не могут претендовать на обмен дипломатическими представительствами, их представительства должны действовать вне дипломатической сферы.

В современных условиях важные ориентиры для установления объема правоспособности членов федерации могут дать обобщение и правовой анализ международной практики. Особое внимание должны привлечь тенденции реального развития в данной области.

В настоящее время репрезентативным примером конституционного регулирования международной деятельности субъектов федерации может служить ФРГ. 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 таких договоров ограничивается законодательной компетенцией земли;

- на заключение договора земли с иностранным государством необходимо согласие федерального правительства.

Германские земли достаточно полно реализуют свои права, закрепленные названной ст. 32. Их договоры с иностранными государствами в основном заключены с соседними странами и регулируют такие вопросы, как режим национальных парков в приграничных зонах, пользование пограничными реками и т.п.

Одновременно германские земли в возрастающей степени осуществляют и иную международную деятельность. Они, в частности, открывают свои представительства за рубежом. Первое информационное бюро в Брюсселе, где размещаются органы ЕС, в 1985 году учредила земля Гамбург. В 1989 году все 11 земель имели там свои представительства, а всего они учредили за рубежом свыше 30 представительств. В этой связи некоторые юристы пишут о "федерализации германской внешней политики" и "антиконституционных" действиях земель¹⁵. Заключение других экспертов не подтверждают столь преждевременных выводов. Они приходят к выводу, что представительская деятельность земель за рубежом, если она проходит не на дипломатическом и консульском уровне, не противоречит федеральной конституции¹⁶. Последние соглашения России с Германией на федеральном и земельном уровне могут привести к новому увеличению числа зарубежных представительств германских земель, а также к изменению их статуса.

В целом международные потребности германских земель побуждают их явно выходить за рамки нормы, установленной Основным законом ФРГ¹⁷.

Аналогичную картину можно наблюдать и в других федеративных государствах. Так, Австрия изменила в 1988 году свою конституцию, приняв новую ст. 16, согласно которой земли могут заключать договоры с иностранными государствами. В этой связи интересен каталог пожеланий, составленный землями. Каталог предусматривает, что земли будут заключать договоры, как правило, с соседними странами, причем как с федерациями, так и с их субъектами (например, с германскими землями). Договоры могут регулировать вопросы статуса приграничных национальных парков и иных природных резерватов, ландшафтную и иную пространственную планировку в приграничных зонах, утилизацию отходов, обеспечение противопожарной охраны, организацию спасательных работ и

помощи при катастрофах, туризм, введение временного запрета охоты и рыбной ловли, взаимное признание аттестации охотников, стрелков и инструкторов по альпинизму¹⁸. Каталог, по существу, является попыткой формализовать зарубежные связи земель. Он исходит из законодательной компетенции земель.

Конституции США, Австралии, Канады прямо не фиксируют право субъектов федерации на заключение международных договоров. Тем не менее штаты США и провинции Канады заключают соглашения между собой: штат Мэн с провинцией Новый Брауншвейг в 1953 году о строительстве мостов через реки Сан-Круа и Сен-Жан, штат Миннесота с провинцией Онтарио в 1961 году о строительстве моста через пограничную реку и т.п.¹⁹

Соглашения субъектов федерации не ограничиваются соседними странами. Канадская провинция Квебек начиная с 1965 года подписала несколько соглашений с Францией (преимущественно по вопросам культуры). Канадская провинция Новая Шотландия заключила в 1956 году соглашение с Нидерландами по вопросам голландской иммиграции²⁰. Штаты Западная Австралия и Южная Австралия подписали в 1974 году соглашение с Ливией и Ираком об оказании им технической помощи в развитии сельского хозяйства²¹.

Увеличивается число зарубежных представительств, учреждаемых субъектами различных федераций. Канадский Квебек за 20 лет открыл за рубежом около 15 своих представительств. Аналогично действуют другие канадские провинции, в качестве представительств которых выступают бюро, решающие вопросы политического, культурного и экономического характера и организации туризма. Австралийские штаты также имеют свои бюро в иностранных государствах, в частности в Англии, занимающиеся сбором информации, организацией капиталовложений и торговыми связями. Бельгийские общины имеют за рубежом свои "дома": французская – в Париже и Квебеке, голландская – в Амстердаме²².

Начинает развиваться участие субъектов федерации в деятельности международных организаций. Австрийские земли, канадские провинции, бельгийские общины и некоторые иные члены федераций участвуют в деятельности таких организаций, как ЮНЕСКО, ВОЗ, ФАО²³.

Как видим, международная активность членов федерации осуществляется в значительной мере вне рамок конституционных норм, и в ряде стран политики и юристы выступают за расширение форм их деятельности на основе накопленного опыта. Некоторые канадские юристы расценивают отсутствие соответствующих положений как "врожденный порок" сложившейся федеративной системы, как ее "недостаток" и "наследие колониального прошлого"²⁴.

Масштабы внешней деятельности субъектов федерации вызывают необходимость ее правового урегулирования не только внутри каждой страны, но и посредством международно-правовых норм. Комиссия международного права ООН внесла в проект статей о праве международных договоров положение: "Государства – члены федерального союза могут обладать правоспособностью заключать договоры, если такая правоспособность признается федеральной конституцией и не выходит за установленные ею пределы"²⁵. Вследствие возражения некоторых стран приведенное положение не вошло в окончательный текст конвенции, но сама его разработка свидетельствует об актуальности регулирования внешней деятельности субъектов федерации нормами международного права. В настоящее время право субъектов федерации на договоры с иностранными государствами можно считать общепризнанным международным обычаем.

Расширяющаяся международная деятельность субъектов федерации распространяется постепенно на области, которые длительное время составляли исключительную компетенцию независимых государств (зарубежные представительства, участие в деятельности международных организаций). Возрастание международной активности субъектов федерации можно квалифицировать как устойчивую тенденцию мирового развития, которая является составной частью формирования нового международного порядка. Мировая практика не только свидетельствует о росте международной активности государств – членов федерации, но и содержит довольно четкую тенденцию к их выделению в особую категорию субъектов международного права. Таким подходом руководствовалась Комиссия международного права, когда она предлагала при подготовке Венской конвенции 1969 года принять норму, общую для всех субъектов федерации.

Специфика статуса государств – членов федерации распространяется в том числе и на сферу их международной деятельности. Несхожесть федеративных структур затрудняет их типизацию. В западной литературе представлено даже мнение, что сложные государства настолько разнообразны, что не поддаются систематизации, прежде всего по своим международным связям²⁶. В отечественной литературе, как уже отмечалось выше, был распространен тезис о том, что только советские республики суть суверенные государства, в то время как члены "почти всех" буржуазных федераций (штаты США, Бразилии, Индии, земли ФРГ, кантоны Швейцарии и др.) вообще не являются таковыми и потому не могут рассматриваться как субъекты международного права²⁷.

Разнообразие субъектов различных федераций, в том числе по объему их внешних компетенций, действительно довольно велико.

Это не означает, тем не менее, что международное право не может использовать в отношении членов федерации никаких общих принципов и норм, а должно подходить с особыми мерками к каждому из них в отдельности. Однородные свойства государств — членов федерации позволяют выделить их в отдельную категорию субъектов международного права. Конституционное право и международное право в данной области явно отстают от мировой практики, потребности которой настоятельно побуждают к правовому регулированию международной деятельности субъектов федерации, в том числе посредством общих норм международного права.

¹ Натан Р.П., Хоффманн Э.П. Современный федерализм // *Международная жизнь*. — 1991. — № 4. — С.35.

² *Международная правосубъектность*. — М., 1971. — Гл. III; *Курс международного права*. В семи томах. — М., 1989. — Т.1. — С. 166—167. Обзор литературы см. Rill H.P. *Gliedstaatsvertrage*. — Wien — New York, 1972.

³ *Курс международного права*. — Т.1. — С. 167.

⁴ Моджорян Л.А. Основные права и обязанности государств. — М., 1965. — С.36.

⁵ Михайлов А.Н. Узбекская ССР — равноправный субъект международного права. — М., 1974; *Международная правосубъектность*. — С.53 и др.

⁶ См. Пустогаров В.В. Члены федерации как субъекты международного права // *Сов. государство и право*. — 1992. — № 1; *его же*. Советские республики в мировом сообществе // *Международная жизнь*. — 1991. — № 4.

⁷ См. Ganshof van der Meersch W.J., Erges R. Les relation exterieis des Etats a system constitutionnel reginal ou federal // *Revue de Droit international et de Droit compare*. — Bruxelles. — 1986. — № 4. — 297—333; Dehousse R. *Fédéralisme et relation internationales*. — Bruxelles, 1991.

⁸ См. Schäffer H. *Verfassungsinterpretation in Österreich*. — Wien — New York, 1971. — S. 83—86.

⁹ См. Hannum H., Lillich R.B. The Concept of Autonomie in International Law // *American Journal of International Law*. — 1980. — № 4. — P.886—887.

¹⁰ См. *Российская газета*. — 1991. — 11 окт.

¹¹ *Курс международного права*. — Т. 1. — С. 166—167.

¹² Камаровский Л.А. Основные вопросы науки международного права. — М., 1895. — С. 136.

¹³ См. Ушаков Н.А. Основания международной ответственности государств. — М., 1983. — С. 45—60.

¹⁴ См. Rill H.P. *Op. cit.* — S. 143—159, 677—686.

¹⁵ Westerwelle G. Auswärtiger Dienst der Länder? // *Z. für Rechtspolitik*. 1989. — №.4 — S.121.

¹⁶ См. Fastenrath H. Länderbüros in Brüssel // *Die öff. Verwaltung* 1990. — № 4. — S. 133—134.

¹⁷ См. Пустогаров В.В. Общеевропейский процесс и проблемы федерализма // *Сов. государство и право*. — 1991. — № 6.

¹⁸ См. *Aktuelle österreichische Praxis zum Völkerrecht* // *Öst. Z. für öff. Recht und Völkerrecht*. — 1989. — № 4. — С.432.

¹⁹ Качанов В.А. Участие канадских провинций в международных соглашениях и организациях // *Сов. ежегодник международного права*. 1969. — М., 1970. — С.313–317.

²⁰ Там же.

²¹ Ganshof van der Meersch W.J., *Erges R. Op. cit.* — P. 327.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibid.* — P. 330.

²⁴ Качанов В.А. Указ. соч. — С. 317.

²⁵ Доклады Комиссии международного права о второй части ее семнадцатой сессии 3–28 января 1966 г. и ее восемнадцатой сессии 4 мая — 19 июля 1966 г. — Нью-Йорк. 1966. — Т. I. — Док. А/6309. — С. 83.

²⁶ Fassbender B. Die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen // *Österr. Z. für öff. Recht und Völkerrecht*. — 1986. — № 1–2. — С.46.

²⁷ Карапетян Л.М., Хачатрян Г.М. Суверенитет народов в многонациональном государстве // *Сов. госуларство и право*. — 1990. — № 11. — С. 5.