

III. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Уве Леонарди

ПОЛНОМОЧИЯ ПО ЗАКЛЮЧЕНИЮ ДОГОВОРОВ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИЙ

Введение, общие цели и методологический подход

А. Международные отношения, как правило, рассматриваются в качестве классической сферы полномочий общенационального или центрального уровня власти в федеральных системах. В принципе этот подход (до сих пор) является правомерным согласно большей части федеральных конституций, в частности потому, что полномочность субъектов федераций в качестве субъектов международного права все еще остается под сомнением. Однако существует большое разнообразие полномочий по заключению договоров, как и правил, регулирующих законодательное оформление международных договоров. Все это привело к тому, что в политической практике появилось понятие «перфорированный суверенитет»¹, которое используется как в конституционном, так и в международном праве, а равно и в политологии.

Б. Цель данного небольшого исследования состоит в том, чтобы дать обобщающий обзор² этих разнообразных полномочий в рамках нескольких, отобранных нами в качестве модели федеративных систем; такого рода обзор должен представить данные для дальнейших дискуссий о потенциально действенных возможностях разрешения грузино-абхазского конфликта. Целью работы, таким образом, не является разработка какого-либо рецепта разрешения этого конфликта или же модели уже предложенных решений; наша задача состоит лишь в том, чтобы дать некоторые указания на то, какие факторы могут быть более действенными в деле мирного урегулирования по сравнению с другими.

¹ Duchacek Ivo D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations, в: Michelmann (см. сноску 2 на этой странице). P. 1–33.

² Более детализированные сравнительные исследования данной проблемы содержатся в работах: Michelmann Hans J. and Soldatos Panayotis (eds.). *Federalism and International Relations — The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990 (322 pp.); Hocking Brian (ed.). *Foreign Relations and Federal States*. London and New York: Leicester University Press, 1993 (294 pp.); в частности, см. статью: Craven Greg. *Federal Constitutions and External Relations*. P. 9–26) и de Villiers Bertus. *Foreign Relations and the Provinces — An International Perspective*. Pretoria: HSRC Publishers, 1995 (179 pp.).

В. Каждую из анализируемых нами конституций мы рассмотрим ниже в соответствии со сравнительной методологией по трем основным параметрам проблематики федерализма; еще три параметра мы обрисует в общих чертах на основе приводимых ниже примеров.

К трем основным параметрам проблематики федерализма мы относим:

1. Полномочия центральной власти в вопросе заключения международных договоров.
2. Законодательное оформление (внутри федерации) международных обязательств, принятых центральной властью при заключении договоров.
3. Правомочность субнациональных единиц (субъектов федерации) заключать международные соглашения.

Три других параметра, которые мы рассматриваем выборочно и в общих чертах:

4. Региональное сотрудничество, выходящее за рамки государственных границ.
5. Представительство регионов в иностранных государствах.
6. Международные политические контакты, в особенности визиты региональных представителей в зарубежные государства (иногда такие контакты называют «парадипломатией»), включая сюда побратимство и договоренности о партнерстве между субъектами федераций.

По всем этим параметрам мы рассмотрим содержательную часть и действующие механизмы конституций следующих федеративных государств: Соединенных Штатов Америки¹, Германии², Бельгии³, Швейцарии⁴ и Австрии⁵.

¹ Fry Earl H. *The United States of America*, в: Michelmann. P. 276–298; Kline John M. *Managing Intergovernmental Tensions: Shaping a State and Local Role in US Foreign Relations*, в: Hocking. P. 105–121; Fry Earl H. *The US States and Foreign Economic Policy: Federalism in the «New World Order»*. Ibid. P. 122–139; de Villiers. P. 79–94.

² Michelmann Hans J. *The Federal Republic of Germany*, в: Michelmann. P. 211–244; Leonardy Uwe. *Federation and Länder in German Foreign Relations: Power-Sharing in Treaty-Making and European Affairs*, в: Hocking. P. 236–251 (также в: Jeffery Charlie and Sturm Roland, eds. *Federalism, Unification and European Integration*. London: Frank Cass. 1993, P. 119–135 и в: *German Politics*, Vol. 1. 1992. P. 119–135; или в обновленной немецкой версии той же работы: *Auswärtige Beziehungen und Europäische Angelegenheiten im Bund/Länder-Verhältnis*, в: Evers Tilman, ed. *Chancen des Federalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1984. P. 137–157); de Villiers. P. 21–77.

³ Lejeune Yves. *Belgium*, в: Michelmann. P. 142–175; Ingelaere Frank. *The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions*, в: *Studia Diplomatica*, 1994. P. 25–49.

⁴ Wildhaber Luzius. *Switzerland*, в: Michelmann. P. 245–275; de Villiers. P. 95–106.

⁵ Pelinka Anton. *Austria*, в: Michelmann. P. 124–143; Katzenstein Dietrich. *Die föderale Struktur der Bundesrepublik Österreich*. Bonn: Bundesrat, 1957. P. 81–83.

Также вкратце мы рассмотрим конституции Канады¹ и Австралии² — конституционные системы этих двух государств в особенности интересны потому, что в прошлом они были частью колониальных империй, что наложило определенный отпечаток на эволюцию их полномочий в сфере международных отношений; кроме того, это позволяет провести некоторые аналогии в юридическом и историческом плане между Канадой и Австралией, с одной стороны, и государствами и регионами, отделившимися от Российской, или Советской, империи — с другой.

Участие субъектов федеративных государств в решении вопросов на наднациональном уровне не будет рассматриваться в данной статье, хотя эта проблема имеет особую важность для федеративных государств, являющихся членами Европейского союза (ЕС). Однако опыт ЕС не представляет интереса в контексте грузино-абхазского конфликта, поскольку Содружество независимых государств не является, по крайней мере на данный момент, наднациональной организацией.

Анализ и сравнение соответствующих параметров

1. Полномочия центральной власти по заключению договоров

1.1. США

По конституции Соединенных Штатов Америки (статья II, раздел 2, пункт 1) президент располагает всеми полномочиями для заключения международных договоров. Его полномочия ничем не ограничены в отношении содержания этих договоров и охватывают весь спектр международно-договорных решений. Однако, чтобы получить силу закона с точки зрения конституционного права, эти договоры и другие соглашения требуют одобрения двух третей состава сената, то есть двух третей всех сенаторов, присутствующих и голосующих в сенате. Кроме того, что особенно интересно с точки зрения темы данной статьи, существуют определенные ограничения международно-договорных полномочий федерального центра в пользу штатов; эти ограничения были сформулированы Верховным судом США в форме трех общих принципов:

¹ Feldman Elliot J. and Feldman Lily Gardner. Canada, в: Michelmann. P. 176—210; Balthazar Louis. Quebec's International Relations: A Response to Needs and Necessities, в: Hocking. P. 140—142; Dymont David K.M. Substate Paradiplomacy: The Case of the Ontario Government. Ibid. P. 153—169.

² Ravenhill John. Australia, в: Michelmann. P. 77—123; Harris Stuart. Federalism and Australian Foreign Policy, в: Hocking. P. 90—104; de Villiers. P. 107—118.

— Международно-договорные полномочия центра не могут посягать на конституционную автономию штатов.

— Реализация этих полномочий не может служить предлогом для вынесения внутренних проблем на уровень «международных отношений».

— Нельзя посягать на федеративную форму государственного устройства.

1.2. Германия

Согласно германской конституции, называющейся Основным законом страны, «отношения с другими государствами... осуществляются федерацией» (статья 32, пункт 1), однако центр должен проводить консультации с властями земель (Länder), чьи интересы затрагиваются при осуществлении федеральной властью этого права, что оговорено в пункте 2 той же статьи. Кроме того, в практике федеральных отношений существует специфический механизм, вступающий в действие в ходе переговоров по заключаемым федерацией международным договорам, содержание которых затрагивает исключительные законодательные полномочия всех земель. Ниже, а именно при рассмотрении реализации на уровне законодательной ветви власти полномочий центра по заключению договоров, мы проанализируем этот механизм (см. подраздел 2.2).

Согласно пункту 2 статьи 59 Основного закона Германии, договоры, регулирующие «политические отношения федерации» или же касающиеся «предметов федерального законодательства», требуют одобрения «компетентных законодательных органов». Это означает, что во всех случаях, когда это требуется по конституции или же когда международные договоры подпадают под одну из оговоренных выше категорий, для одобрения этих договоров необходимо согласие Федерального совета, верхней палаты германского парламента (бундесрата), в которой представлены правительства земель.

В сфере административных соглашений с иностранными государствами действуют с соответствующими изменениями положения, относящиеся к федеральной администрации: в то время как внешняя политика сама по себе является по статье 87 конституции сферой федеральной ответственности, реализация соответствующего федерального законодательства относится к сфере ответственности земель, согласно статьям 83—85 конституции. Вот почему для административных соглашений, заключенных в этой области, необходимо одобрение бундесрата.

1.3. Бельгия

Сравнительно недавно установленная бельгийская федеральная система является единственным примером конституционного права, в рамках которого полномочия по заключению международных договоров, хотя и относятся прежде всего к центральному уровню власти, в то же время по самой конституции разделены между центральным уровнем власти и властями субнациональных единиц, то есть регионов и общин: согласно статье 167, пункту 1 конституции, король (по определению представляющий центральную власть) отвечает за международные отношения, «не нанося при этом ущерба полномочиям властей общин и регионов» в вопросах регулирования международной кооперации. Полномочия этих субнациональных властей включают и полномочия на ведение переговоров в рамках компетенции субнациональных единиц, о которых мы будем говорить более подробно в подразделе 3.3.

На общенациональном уровне международные договоры должны получать одобрение сената, который (согласно статье 167, пункту 2) в этой области имеет равные права с палатой депутатов. Хотя сенат не является органом прямого представительства субнациональных единиц (каким в Германии является бундесрат), 21 из общего числа 71 членов сената избираются в него парламентами (советами) общин. Поскольку мы, разумеется, не можем входить здесь в детальное описание весьма запутанной федеральной системы Бельгии, достаточно указать на тот факт, что три бельгийские общины (фламандская, валлонская и немецкая) в основном обладают полномочиями в культурной и, особенно, языковой сфере, тогда как три региона (Фландрия, Валлония и Брюссель) наделены прежде всего экономическими полномочиями и функциями.

1.4. Швейцария

Согласно статье 8 конституции Швейцарии заключение союзов и договоров является исключительным правом Конфедерации. Однако из этого исключительного права в свою очередь выделены исключения, которые будут описаны в подразделе 3.4. И все же полномочия федерального центра по заключению международных договоров являются практически неограниченными, а с 1864 г. сложилась практика, согласно которой при заключении международных договоров центральная власть конфедерации сохраняет эти полномочия «по вопросам, которые в основе своей находятся в компетенции властей кантонов, и таким образом ставит себя над кантональными законами»¹.

1.5. Австрия

Статья 10, раздел 1, пункт 2 конституции Австрии объявляет компетенцией федеральных властей законодательную и управленческую деятельность в сфере «международных отношений, включая представительство политических и экономических интересов в иностранных государствах и, в особенности, заключение *всех* договоров». В то же время договоры политического характера и договоры, чья реализация увязана с законодательной деятельностью, нуждаются в одобрении Национального совета (нижней палаты австрийского парламента) и Федерального совета (верхней палаты, представляющей австрийские земли), иными словами, в законодательном порядке статья 50, раздел 2 конституции Австрии обнаруживает большую схожесть с соответствующими положениями статьи 59 Основного закона Германии.

1.6. Канада

По установлениям канадского конституционного законодательства внешнеполитическая деятельность, включая полномочия на заключение договоров, целиком и полностью находится в ведении исполнительной ветви федеральной власти; основу этой прерогативы образует письмо-патент Короны от 1947 г., согласно которому был создан пост генерал-губернатора Канады с передачей ему всех королевских полномочий на заключение договоров. До того момента и согласно Акту о Британской Северной Америке от 1867 г. эти полномочия сохраняло за собой правительство Великобритании. Однако ввиду наличия значительных полномочий у провинциальных властей существуют серьезные оговорки и сложившаяся практика, несколько видоизменяющие в пользу провинций исключительное право центральной власти по заключению договоров; подробнее канадский опыт будет описан в подразделе 2.6.

1.7. Австралия

На основе юридической интерпретации раздела 61 конституции Австралии, наделяющей полномочиями по заключению международных договоров исполнительную власть в лице генерал-губернатора, внешнеполитическая деятельность ныне оказалась в неограниченной компетенции центральной власти. Компетенция федерального уровня власти также основывается на разделе 51, пункте 29 конституции, по которому парламенту Австралии предоставлено право законодательной деятельности по вопросам «внешних сношений». Это право интерпретируется как подразумевающее полномочия на проведение внешней политики страны в целом.

¹ Swiss Federal Tribunal, цит. по работе: Wildhaber. Op. cit. P. 251.

2. Применение в национальном законодательстве обязательств, содержащихся в международных договорах, заключенных центральной властью

2.1. США

В Соединенных Штатах международные договоры, прошедшие полную процедуру одобрения (принятые совместно президентом и сенатом), образуют «верховный закон страны» наряду с конституцией и федеральными законами, о чем гласит статья 6, пункт 2 конституции США. Это означает, что подобные самореализующиеся договоры (self-executing treaties) не требуют включения в законодательство страны. Эти договоры могут использоваться судами США, как если бы они были законодательными актами.

Иной формой договоров являются так называемые «эксекютивные» договоры (executory treaties). Договоры такого рода нуждаются в «переводе» в законодательную форму в соответствии с особой федеральной законодательной процедурой. Среди прочего это означает, что они должны быть одобрены сенатом. Существует еще одна форма — исполнительные соглашения (executive agreements), которые не должны проходить через одобрение сенатом; такие соглашения охватывают все вопросы, не требующие законодательного оформления. Поэтому эти соглашения могут быть заключены только между представителями исполнительной власти США и иностранных держав.

2.2. Германия

Как уже говорилось выше, применение германского федерального закона является преимущественной сферой полномочий земель.

В отличие от американской конституции Основной закон Германии требует претворения международных договоров во внутреннее законодательство страны. (Единственным исключением являются так называемые «общие положения международного права»: согласно статье 25 конституции, эти правила поставлены даже выше самой конституции.) Последствия подобного требования по претворению договоров во внутреннее законодательство многообразны.

Что касается общих аспектов федерального законодательства, то на них распространяются правила, изложенные в пункте 2 статьи 59 конституции, о которых говорилось выше в подразделе 1.2. Если международные договоры затрагивают вопросы, на которые распространяется исключительная законодательная компетенция земель, то дело упирается во все еще неразрешенный конституционный спор; однако, пока он не разрешен, действует федеральная практика, основанная на

соглашении между федерацией и землями, что является типичным для прагматичного подхода, существующего в Германии в отношении федеральной структуры. Формулировка пункта 3 статьи 32 («Поскольку земли имеют полномочия законодательной деятельности, они могут с согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами») открывает простор для двух различных интерпретаций вопроса о том, насколько заключение договоров является сферой исключительной компетенции земель. Власти земель утверждают, что эти полномочия целиком и полностью принадлежат им и что претворение обязательств, вытекающих из международных договоров и соглашений, во внутригерманское законодательство также, следовательно, является сферой их исключительной компетенции. Вопреки этой точке зрения федеральные власти настаивают на том, что они обладают конкурирующей компетенцией (concurrent competence) в этой сфере полномочий по заключению договоров, независимо от того, кому предоставлены функции по подобному претворению. Хотя этот спор так и не был разрешен на законном основании, сложилась действующая практика, позволяющая обеим сторонам придерживаться своего мнения, не препятствуя при этом ведению текущих дел.

В основу этой практики легло компромиссное соглашение (так называемое соглашение в Линдау от 14 ноября 1957 г.), согласно которому земли признают, что при переговорах и подписании международных договоров, частично или полностью затрагивающих сферу компетенции земель, федеральная власть действует от имени земель. Но в обмен на уполномочивание федеральной власти выступать от их имени власти земель оставили за собой широкие права участия в принятии решений и, в частности, лишили федеральные власти права подписывать эти договоры без предварительного единогласного одобрения со стороны земель. С момента вступления в силу соглашения в Линдау основанные на его принципах институциональные структуры действовали вполне успешно, без каких-либо серьезных сбоев.

Важнейшим институтом, реализующим это соглашение, является Постоянная комиссия земель по договорам. Как правило, она собирается раз в месяц, и в ее состав входят государственные служащие из миссий земель при федеральном правительстве (по одному от каждой из шестнадцати миссий). Функцией членов комиссии является передача запросов земельных властей в отношении вышеуказанных проектов договоров федеральному правительству и координация рекомендаций по договорам как внутри правительства данной земли, так и между правительствами земель (функция координации внутри правительства земли в основном осуществляется канцеляриями кабинета

(Cabinet Offices), которые затем сообщают результат этих координируемых усилий своим миссиям). Заседание комиссии по договорам обычно начинается с изучения проекта договора или соглашения, переданного ей министерством иностранных дел или любым другим федеральным министерством, ведущим переговоры (либо намеренным их вести) с иностранным государством или международной организацией. Нередко секретариат комиссии (находящийся в здании миссии Баварии) самостоятельно выходит на федеральное правительство с запросом относительно информации о том, как идут переговоры, о которых стало известно властям земель.

В соответствии с пунктом 3 соглашения в Линдау федеральные власти должны стремиться обеспечить участие земель в подготовке договоров, затрагивающих любой из вопросов, входящих в их исключительную компетенцию «как можно раньше, но в любом случае до того момента, когда будет достигнуто окончательное согласие по предварительному тексту договора». Согласие всех земель должно быть обеспечено до того, как обязательства, порожденные договором, получают законную силу с точки зрения международного права. По конституционному праву процесс ратификации договора в законодательных органах начинается с передачи договора на рассмотрение бундесрата; однако в обычных условиях процесс ратификации начинается только после того, как федеральное правительство запрашивает согласие на него у правительств земель. Таким образом процедура, основанная на соглашении в Линдау, гарантирует, что любые запросы земель относительно изменения предварительного текста договора или внесения в него поправок могут быть учтены на достаточно ранней стадии переговоров с иностранной державой или соответствующей международной организацией. Если комиссия приходит к выводу, что затронутая на переговорах проблема подпадает под пункт 3 соглашения в Линдау, она затем принимает решение по передаче своего мнения соответствующему федеральному министерству. Если решение, принятое федеральным министерством, кажется комиссии неудовлетворительным, она проводит дополнительные консультации с соответствующими департаментами правительств земель, после чего может вновь сообщить первоначальное или видоизмененное мнение в федеральные органы.

В любом случае, когда настает время подписать договор, правительства земель, действуя через посредство комиссии, дают окончательную оценку предлагаемому договору. После этого комиссия решает, возражать ей против подписания договора — если необходимо, эти возражения могут быть подкреплены угрозой не ратифицировать договор в бундесрате — или же следует направить правительствам земель рекомендацию одобрить предлагаемый договор. Поскольку

предложения комиссии в большинстве случаев учитываются федеральным правительством, комиссия чаще всего дает рекомендацию одобрить предлагаемый договор.

Хотя рекомендация должна быть принята в комиссии единогласно, правительства земель не связаны при этом согласием на рекомендацию своего представителя в комиссии. Несмотря на существование такого правила, имел место лишь один случай, когда правительство земли воздержалось от одобрения после того, как его представитель в комиссии участвовал в единодушном принятии рекомендации одобрить договор. После того как правительства земель сообщат о своем согласии федеральному правительству, может начаться формальный процесс ратификации, а это означает, что ратифицированный документ будет включен в сферу действия международного права. По конституционному праву (статья 59, пункт 2 Основного закона Германии) процесс ратификации договора в законодательных органах может быть начат и раньше и идти параллельно с рассмотрением договора комиссии. Однако в обычных условиях этого не происходит, и в любом случае договор не может быть включен в сферу действия международного права до того, как закончится работа по нему комиссии и будет получено согласие правительств всех земель на его одобрение.

В вопросах, по которым договоры «затрагивают коренные интересы земель», не всегда относясь при этом к сфере их исключительной компетенции (пункт 4 соглашения в Линдау), правительства земель должны быть также информированы «как можно раньше относительно предполагаемого заключения этих договоров, с тем чтобы они вовремя могли направить свои запросы». Хотя в этих случаях процедура взаимодействия между комиссией по договорам и федеральным правительством тождественна той, которая предусмотрена пунктом 3 соглашения в Линдау, естественно, что переговорные позиции правительств земель представляются более слабыми. Тем не менее, согласно принципу федеральной лояльности (*Bundestreue*), федеральное правительство все равно обязано учитывать точку зрения земель и обычно действительно учитывает ее, насколько это возможно, в ходе переговоров.

В конечном счете основным результатом действия соглашения в Линдау является тот факт, что правительства земель сразу же включаются в переговорный процесс федерации по заключению соответствующих договоров. Поскольку практика работы Постоянной комиссии по договорам до сих пор была успешной, не существовало причин для обращения в Федеральный конституционный суд с целью урегулирования (все еще юридически не урегулированного) спора относительно полномочий по принятию решений в вопросе международных догово-

ров. Данная успешная практика является основой, в соответствии с которой последующие применение и претворение вытекающих из международных договоров обязательств во внутригерманское законодательство являются сферой компетенции земель.

2.3. Бельгия

Вследствие разделения полномочий по заключению международных договоров, о чем прямо говорится в конституции страны, вопросы их применения, т. е. претворения во внутренние законы, не представляются проблемой первостепенной важности для деятельности структур бельгийской федерации, поскольку:

— договоры, заключенные на общенациональном уровне (с согласия обеих палат парламента, как описывается в подразделе 1.3.), претворяются в национальный закон соответствующими общенациональными (федеральными) институтами;

— в то же время представленные своими советами регионы и общины, согласно пункту 3 статьи 167 конституции, обладают аналогичными функциями в отношении международных соглашений, подпадающих под их переговорные полномочия.

Однако, прежде чем субнациональные единицы получают возможность заключить международный договор, он должен пройти через крайне усложненные координационные механизмы. Эти механизмы будут более подробно описаны ниже, в подразделе 3.3.

2.4. Швейцария

Подобно Германии, где применение федеральных законов является компетенцией земель, в Швейцарии оно входит в компетенцию кантонов. Этот принцип применяется и к обязательствам, которые принимает на себя Швейцарская Конфедерация при заключении ею международных договоров. Разногласия между общенациональным уровнем власти, имеющим принципиальный приоритет в вопросах заключения договоров, и властями кантонов, которые могут выдвигать по этому вопросу лишь незначительные оговорки, разрешаются в процессе взаимных консультаций. Мы подробнее обсудим эту тему, когда специально будем рассматривать вопрос о полномочиях кантональных властей (подраздел 3.3).

2.5. Австрия

Власти австрийских земель обязаны принимать все меры, находящиеся в сфере их компетенции (как законодательные, так и административные), во всех тех случаях, когда необходимо придать силу договорам, заключенным на федеральном уровне. Если власти земель не

делают этого, соответствующие полномочия автоматически передаются федеральным властям, о чем гласит статья 16 конституции Австрии. Таким образом, по закону австрийские земли не в силах что-либо предпринимать даже в тех случаях, когда федеральные власти при заключении международных договоров вторгаются в сферу компетенции земель; соответственно в Австрии вообще не существует характерной для Германии проблемы, нашедшей свое разрешение благодаря соглашению в Линдау.

Однако на практике федеральная власть регулярно выслушивает мнение властей соответствующих земель перед тем, как заключать договоры, затрагивающие те или иные сферы полномочий этих властей. В некоторых случаях представители властей земель из числа функционеров также включаются в состав национальных делегаций, ведущих переговоры с иностранными государствами.

2.6. Канада

В прямом соответствии с положениями британской конституционной теории (и в противоположность американскому праву) заключенные Канадой международные договоры никогда не могут служить базой для новых прав и обязательств внутри Канады до тех пор, пока они не включены во внутриканадское законодательство посредством соответствующей законодательной процедуры. В соответствии с интерпретацией (Верховным) судом конституции (на тот момент роль конституции Канады выполнял Акт о Британский Северной Америке от 1867 г., утвержденный парламентом Великобритании) по так называемому делу «Трудовые соглашения» от 1937 г.¹ полномочия федерального правительства на заключение международных договоров не распространяются на претворение этих договоров в жизнь, поскольку в вопросе их осуществления федеральная власть должна считаться со своими конституционными полномочиями, особенно в том, что касается законодательства. Это означает, что для действия внутри Канады международных обязательств, вытекающих из международных договоров, власти провинций должны принять соответствующее законодательство относительно реализации этих обязательств в сферах, относящихся к провинциальной компетенции.

По конституции не существует правил, обуславливающих прямое участие провинций в процессе заключения договоров, однако на практике между федеральными и провинциальными властями по этому вопросу всегда ведутся консультации, что вписывается в охватывающую широкий спектр проблем систему федерально-провинциальных отношений, характерную для канадского федерализма. Следует особо отметить тот факт, что никогда подобное участие провинций не проис-

ходит через верхнюю палату парламента, то есть сенат, поскольку по конституции сенат Канады не является органом, представляющим непосредственную легислатуры провинций.

2.7. Австралия

В Австралийском Союзе (официальное название Австралии. — *Прим. пер.*) законодательное применение договоров, заключенных центральной властью, в политическом плане является весьма спорным вопросом. Однако все еще сохраняющаяся правовая практика предоставляет федеральному правительству в этой сфере достаточно большие полномочия, которые весьма недвусмысленно были подтверждены Верховным судом по делу «Плотины на Тасмании» от 1983 г.² Тогда Верховный суд постановил, что федеральный парламент может также принимать законы о применении международных договоров в тех сферах, законодательство о которых в иных случаях принадлежит штатам. В результате этого судебного решения произошло вторжение центральных властей в сферу законодательной автономии штатов; соответственно в ответ власти штатов проявили повышенный интерес к германской модели, характеризующейся соглашением в Линдау и созданной на его основе Постоянной комиссией по договорам. В частности, в отчете Конституционной комиссии за 1998 г. рекомендуется тщательно рассмотреть этот германский опыт. Данный вопрос по-прежнему остается в центре продолжающихся в Австралии конституционных дебатов; так, в рекомендациях Специальной конференции премьеров от 1992 г. говорилось о необходимости проведения консультаций со штатами и создания соответствующих институтов в рамках существующих структур межправительственных отношений (обеспечивающих взаимодействие между федеральной властью и властями штатов).

3. Правомочность субъектов федерации в вопросе заключения международных соглашений

3.1. США

Статья 1, раздел 10, пункт 1 конституции США запрещает штатам заключать какие-либо договоры, союзы или создавать конфедерацию. В то же время штатам разрешено поддерживать внешние сношения на более низком уровне, благодаря чему они имеют право заключать «соглашения или договоры по частным вопросам» с иностранным государством при

¹ А С 326.

² Tasmania v. Commonwealth (1983) 158 CLR 1.

том условии, что конгресс Соединенных Штатов (т.е. совместно палата представителей и сенат) дает на это свое разрешение. Практическим результатом реализации этого права являются так называемые «неполитические» внешние связи штатов, осуществление которых происходит под надзором конгресса.

3.2. Германия

Германское решение данной проблемы следует логике разграничения законодательных полномочий. Выше уже приводилась цитата из пункта 3 статьи 32 Основного закона, согласно которой, «поскольку земли имеют полномочия законодательной деятельности, они могут... заключать договоры с иностранными государствами». Однако здесь же четко оговаривается, что земли могут реализовать это право лишь «с согласия федерального правительства». В соответствии с германской системой распределения законодательных полномочий это означает, что земли могут заключать договоры в тех сферах, которые:

— либо не определены конституцией как сфера исключительных полномочий федеральной власти (статья 73 Основного закона);

— либо не были поставлены под контроль федеральных властей в силу использования ими их конкурирующих (совместных) полномочий (статья 74).

Тем самым земли имеют право заключать договоры в тех сферах, в которых они могут свободно реализовывать остающиеся у них исключительные полномочия (т.е. в нескольких перечисленных сферах деятельности, ограниченных так называемым рамочным законодательством федерации согласно статье 75).

Подробное обсуждение деталей германской системы распределения полномочий выходит за рамки данной работы. Однако следует отметить, что область исключительных законодательных полномочий земель была сужена под давлением федеральных властей, нараставшим с 1949 г.; поэтому в соответствии с Актом о конституционной реформе 1994 г. следует принять меры, чтобы ограничить и обратить вспять эту тенденцию¹.

3.3. Бельгия

Согласно статье 167, пункту 1 конституции Бельгии, субъекты федерации уполномочены «регулировать международное сотрудничество», действуя в рамках своей компетенции. Это правило, таким образом, приводит к четкому совпадению (конвергенции) внутренних и внешних полномочий субнациональных единиц, причем такого рода конвергенции невозможно найти ни в одной другой конституции². Бельгийская система основана на автономии субъектов федерации —

общин и регионов, которой они могут пользоваться как во внутренних, так и во внешних делах («*foro interno, foro externo*»), то есть на международном уровне. Если субъекты федерации компетентны в какой-то области политики, они могут оперировать на международном уровне в этой области. В некоторых сферах особый закон прямо говорит о международном сотрудничестве: полномочия регионов распространяются на внешнюю торговлю. Федеральное разделение властей, закрепленное в конституции и соответствующем международном законодательстве, также распространяется на «смешанные договоры», то есть те, которые затрагивают как полномочия федерального правительства, так и полномочия хотя бы одного из субъектов федерации. Все это, естественно, требует создания механизмов тесного сотрудничества на всех уровнях до начала и в ходе переговоров о заключении договоров. Сердцевиной этих механизмов является Межведомственная конференция по внешней политике, на которой представлены все соответствующие члены (или их представители) правительств федерального, коммунального и регионального уровней. Работе Межведомственной конференции по внешней политике содействует рабочая группа в составе личных советников министров и официальных лиц.

3.4. Швейцария

Статья 8 конституции гласит, что «заключение союзов и договоров является исключительным правом Конфедерации», однако в качестве исключения из этого правила статья 9 наделяет кантоны «правом заключать соглашения... в сфере... экономических связей госсектора, регулирования отношений с соседями и по вопросам полицейского сотрудничества при условии, что (они) ни в чем не противоречат Конфедерации или правам других кантонов». Вследствие этого кантонам не принадлежит исключительное право на заключение соглашений (как это имеет место в Германии согласно пункту 3 статьи 32 Основно-

¹ Подробное рассмотрение данной проблемы см.: Leonardy Uwe. The Institutional Structures of German Federalism, в: Jeffery Charlie (ed.). The Challenges of Unification — German Federalism in the 1990s. London and New York: Leicester University Press, forthcoming 1998; также продолжение темы см.: The Constitutional Reform Commissions from a Länder Perspective, в: Goetz Klaus H. and Cullen Peter J. (eds.). Constitutional Policy in Unified Germany. London: Frank Cass, 1995. P. 75–98.

² Эта конвергенция была еще более четко определена в квазиконституционном, институциональном законе от 8 августа 1980 г. с поправками, внесенными в 1988, 1989 и 1993–1997 гг. (называемом в Бельгии «особым законом» ввиду квалифицированного большинства, которым он был одобрен — большинством в две трети голосов обеих палат федерального парламента и большинством голосов обеих языковых групп, нидерландо- и франкоязычных членов парламента, согласно статье 4 конституции). Этот институциональный закон был санкционирован статьями 39, 127, 128 и 134 конституции Бельгии.

го закона). Вместо этого швейцарские кантоны обладают лишь параллельными и подчиненными полномочиями, что на практике означает наличие таких полномочий лишь постольку и до тех пор, пока федеральная власть не заключила договора по данному вопросу.

Что касается оговоренных в статье 9 особых сфер (кантональной договорной компетенции), в правоведческой литературе продолжается спор относительно допустимости их расширительного толкования. Более того, переговоры с иностранными партнерами даже по вопросам, относящимся к компетенции кантональных властей, должны вестись национальным правительством (Федеральным советом, как его называют в Швейцарии), так что на практике кантоны не в силах проводить такие переговоры, если национальное правительство отказывается выступать в качестве их представителя. Однако (как можно предполагать) в Швейцарии также действует система тесных взаимных консультаций. Ее принципы определены в «Директивах по предпарламентской законодательной процедуре», изданных Федеральным советом.

3.5. Австрия

В силу абсолютного преобладания центрального правительства в сфере полномочий внешнеполитической деятельности (см. выше, в подразделе 2.5.) австрийские земли, во всяком случае исходя из буквы конституции, не имеют на данный момент никаких законных полномочий для самостоятельного заключения международных соглашений.

3.6. Канада

С точки зрения исходных конституционных источников права ситуация в Канаде представляется неясной. Вот почему вопрос о провинциальных полномочиях по заключению международных договоров порождает споры, а зачастую и противоречия. В частности, провинция Квебек отстаивает и реализует мнение, согласно которому полномочия на заключение договоров должны считаться параллельными полномочиям на применение этих договоров внутри провинции, а следовательно, право на заключение международных соглашений федеральное правительство разделяет с правительствами провинций. В силу того что федеральное правительство (в ответ на серьезность политической угрозы Квебека отделиться от Канады) стремится умиротворить Квебек своими уступками, другие провинции все больше следуют примеру Квебека, заявляя о том, что их права не могут быть меньшими, чем права провинции Квебек.

3.7. Австралия

Австралийские штаты имеют право заключать с субъектами международного права договоренности сравнительно низкого уровня правомочности, охватывающие коммерческие и культурные вопросы, но не имеют права заключать международные договоры. Слабость их позиции исторически обусловлена тем, что они не имели никаких полномочий в вопросах международных отношений до момента создания федерации, которое произошло после одобрения имперским парламентом в Лондоне конституции Австралийского Союза в 1901 г. До этого момента и даже после, вплоть до принятия так называемого Вестминстерского статута в 1931 г., все полномочия в сфере внешнеполитической деятельности принадлежали не штатам (которые до создания федерации в 1901 г. были колониями) и даже не федеральному правительству в Канберре, но правительству Великобритании. В этом вопросе продолжает действовать принцип, содержащийся в разделе 107 конституции Австралии, согласно которому полномочия штатов (или бывших колоний) остаются теми же, какими они были на момент создания федерации. Впоследствии, когда на смену Британской империи в результате одобрения Вестминстерского статута пришло Британское содружество наций, внешнеполитические полномочия были переданы из Лондона в Канберру, но не в столицы штатов. Если в Канаде исходная ситуация была такой же, но претерпела постепенные практические изменения под воздействием квебекской проблемы (см. выше), в Австралии подобных изменений в пользу субъектов федерации не произошло.

4. Региональное сотрудничество, выходящее за рамки государственных границ (выборочный обзор)

4.1. Германия

В той мере, в какой региональное сотрудничество между субъектами по обе стороны границы связано с заключением договоров, земли используют для этого полномочия, о которых говорилось выше (см. подраздел 3.2.).

Новым, весьма значимым и единственным в своем роде нововведением стало решение, вступившее в силу после принятия Акта о конституционной реформе от 1994 г. Данный акт составил новый пункт 1а в статье 24 Основного закона, согласно которому земли получили право передавать свои суверенные права «межгосударственным институтам в соседних регионах», действующих в определенных функциональных сферах, где эти институты «имеют право осуществлять государственные полномочия и выполнять государственные функции». Естественно,

но, что, как и при заключении международных договоров, для передачи своих суверенных прав подобным институтам земли нуждаются в получении согласия от федерального правительства.

4.2. Швейцария

Ввиду того что швейцарские кантоны имеют в целом весьма ограниченные полномочия в сфере заключения международных договоров (см. подраздел 3.4.), наиболее важной сферой внешнеполитической деятельности кантонов является региональное сотрудничество, осуществляемое через национальную границу. Право на такое сотрудничество особо оговорено в статье 10, пункта 2 конституции: в отношении проблем «добрососедства... кантоны могут напрямую устанавливать отношения с соответствующими им по уровню властями и официальными лицами иностранных государств». Однако право кантонов на заключение соглашений (по статье 9, о чем говорилось выше) и в этой сфере ограничено оговоркой о том, что это право не должно использоваться «в ущерб Конфедерации или правам других кантонов».

5. Представительство регионов в иностранных государствах (выборочный обзор)

5.1. Германия

Хотя в Основном законе вообще не упоминается право регионов на представительство за рубежом, в иностранных государствах существует множество бюро по связям, обслуживающих в основном экономические интересы тех или иных земель (так, например, Гамбург имеет подобные бюро в Сингапуре и в ряде других мест). Такие бюро не имеют какого-либо официального статуса, и их не следует путать с миссиями или представительствами земель, которые реализуют право земель на представительство и занимаются также лоббированием в структурах наднациональных органов ЕС.

5.2. Канада

Канадские провинции также имеют свои представительства в зарубежных странах и в США, в частности, представительства провинции Квебек — в Париже и Лондоне. Примеру Квебека теперь следует большинство других провинций, создающих аналогичные представительства за рубежом в тех странах, где они имеют специфические интересы.

5.3. Австралия

Большинство австралийских штатов имеют свои представительства в Лондоне, в странах Тихоокеанского бассейна и в тех регионах, где они нуждаются в таких представительствах для отстаивания своих особых экономических интересов.

6. Региональные внешнеполитические контакты или «парадипломатия»

6.1. Германия

Политические представители земель зачастую рассматривали себя — и будут рассматривать впредь — в качестве уполномоченных поддерживать неформальные отношения с иностранными государствами, то есть такие отношения, которые находятся ниже уровня формальной дипломатии. С точки зрения конституционного права невозможно препятствовать внешнеполитическим контактам земель до тех пор, пока не затронут принцип федеральной лояльности (*Bundestreue*). На практике это означает, что вытекающее из этого принципа обязательство учета взаимных интересов (властями федерации и земель) в основном применяется с учетом того, что:

- внешние контакты земель не должны наносить ущерб руководящим принципам внешней политики федерации;
- федеральное министерство иностранных дел следует в общих чертах информировать о факте таких контактов (хотя не обязательно предоставлять детальную информацию об их содержании).

Другой наиболее часто используемой сферой политических контактов субъектов федерации через национальные границы являются многочисленные договоренности о партнерстве и побратимстве, заключаемые землями с регионами, провинциями, штатами или аналогичными территориальными единицами иностранных государств. То же самое можно сказать о деятельности муниципальных властей, напрямую договаривающихся о побратимстве с городами, графствами или иными местными правительствами в иностранных государствах.

Предварительные выводы

1. Как видно из данного по необходимости краткого и сжатого обзора, предметом компетенции властей субъектов федерации в сфере заключения международных договоров и внешнеполитической деятельности является широкий спектр проблем и еще более широкий набор договоренностей как правового, так и административного характера, полномочия на заключение которых по-разному определены

каждой из конституционных систем. Ввиду этого возможность адаптации рассмотренного нами опыта внешних сношений регионов к конкретным условиям грузино-абхазского конфликта должна быть тщательно проанализирована самими заинтересованными сторонами.

2. В любом случае следует учесть, что позиции обеих сторон в данном вопросе представляются явно непримиримыми:

- содержащееся в статье 3 конституции Республики Абхазия утверждение о том, что Абхазия является «субъектом международного права», и вытекающее из последнего утверждение о ее полной и ничем не ограниченной правоспособности «вступать в договорные отношения с другими государствами», с одной стороны, и
- неограниченные полномочия на проведение внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности¹, сосредоточенные в руках федерального правительства Грузии, с другой стороны, вряд ли можно примирить между собой.

3. Помимо многочисленных различий, существующих в конституционном праве многих федеральных государств и проанализированных в данной статье, следует в особенности помнить о том, что, согласно международному праву, содержащееся в статье 5 подготовительного текста Венской конвенции по договорному праву от 23 мая 1969 г. положение о том, что признание полномочий субъектов федерации на заключение международных договоров зависит от того, были ли эти полномочия предоставлены федеральной конституцией, и от того, насколько они придерживаются конституционных рамок при реализации этих полномочий, так и не было включено в окончательный текст Конвенции (ввиду несогласия Канады, вызванного квебекской проблемой). Тем не менее статья 3 этой Конвенции признает за общественными юридическими лицами, не являющимися государствами, такими, как субъекты федерации, полномочия на заключение международных соглашений.

4. Все это подводит к выводу о том, что модели партнерства и консультаций, в частности бельгийская и германская:

- в форме Межведомственной конференции по внешней политике² в Бельгии и

— Постоянной комиссии земель по договорам³ в Германии, — заслуживают куда более обширного исследования, чем то, которое было возможно в контексте данной обзорной статьи.

5. Какие бы решения не были приняты в результате еще предстоящих в будущем исследований и (как нам хочется надеяться) соглашений, вряд ли можно оспаривать один урок истории и конституционной практики: суть его в том, что федеральные системы, а также струк-

туры, схожие с ними в своих основных чертах (Европейский союз), доказали, что они являются наиболее эффективными гарантами мира, если действуют в духе «учета взаимных интересов», поскольку такой учет является составной частью правовых обязательств, обеспечивающих интегрированность системы (например, в Германии он определяется как принцип федеральной взаимной лояльности).

6. Наоборот, слабо связанные конфедерации государств, в конституционной структуре которых отсутствует подобный принцип или же как какое-то другое аналогичное правовое устройство, обуславливающее их интегрированность, едва ли могли на протяжении достаточно продолжительного времени служить этой цели¹. Это сравнение справедливо и по отношению к структурам, которые до сих пор остаются всего лишь квазифедеральными, но которые в своем подходе к урегулированию конфликтов никогда не исходили из чисто конфедеративной модели: в этой связи представляется правильным утверждение о том, что после Второй мировой войны наиболее эффективным инструментом поддержания мира является Европейский союз. Он никогда не добился бы такого качества и успеха, если бы создавался по чисто конфедеративному принципу. Подобный принцип трудно определить, он представляется слишком расплывчатым и шатким, чтобы служить целям миротворчества и поддержания мира².

7. Преимущество федеральных или даже квазифедеральных систем состоит тем самым в их гибкости, с одной стороны, и в обязательной силе их законодательных решений — с другой. Цель данного обзора считалась бы достигнутой, если бы нам удалось показать, что эта обязательная сила может адекватно сочетаться с приспособлением к соответствующей проблематике потенциального конфликта.

¹ Статья 3, раздел 1, пункты «д» и «е» конституции Грузии, принятой 24 августа 1995 г.

² См. работу: Ingelaere, Frank, *Op. cit.*, посвященную действию этого и других «механизмов увязки».

³ Более подробное рассмотрение данного вопроса содержится в работе: Leonardy, Uwe, *Op. cit.*

¹ Во избежание терминологических недоразумений следует отметить, что Швейцария называется «конфедерацией» исключительно в силу верности исторической традиции, тогда как ее правовая система и практика политико-административной деятельности несомненно являются федеративными.

² Это утверждение доказывает, например, исторический опыт Германского союза 1815—1866 гг., который распался в результате войны между Пруссией и Австрией.