

УДК 323.172

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СВЯЗИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИЙ В СВЕТЕ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

А.М. Фарукишин

Аннотация

В статье впервые в отечественной науке рассматривается судебная практика по вопросам внешних связей субъектов федераций. Эти вопросы связаны с разграничением полномочий между федеральной властью и властью субъектов федераций в сфере международных и внешнеэкономических связей, с правовым статусом субъектов федераций как участников международной жизни, с защитой прав обеих сторон в федеративных отношениях. На основе судебной практики обосновывается вывод о необходимости одновременного обеспечения верховенства федеральной власти в области внешней политики и международных отношений и прав субъектов федераций на участие в международных и внешнеэкономических связях в пределах своей компетенции.

Ключевые слова: субъект федерации, международные и внешнеэкономические связи, субъект международного права, разграничение предметов ведения и полномочий, судебная практика, Конституционный (Верховный) суд, сепаратизм, международное и внутригосударственное законодательство, иски субъектов федерации против федерации.

Судебная практика и в зарубежных федерациях, и в Российской Федерации не столь богата случаями рассмотрения дел, относящихся к проблеме участия субъектов федерации в международных связях. Один из вопросов, который рассматривался в порядке судебного правосудия, касался самого права субъектов федерации на установление международных связей.

Так, в ФРГ свою позицию по поводу участия немецких земель в международных делах высказал Федеральный Конституционный Суд. Несмотря на то что в Основном законе ФРГ закреплено верховенство федеральной власти в обладании полномочиями в области внешней политики, Федеральный Конституционный Суд однозначно высказался за то, что земли тоже вправе участвовать в международной жизни.

Как полагает один из авторов, анализирувавших статус немецких земель с точки зрения их участия в международных отношениях, «в вопросах внешних связей, касающихся отношений с соответствующими политическими и/или административными образованиями, находящимися на уровне ниже национального государства, земли всегда считали себя свободными от конституционных ограничений. Их право вступать в непосредственные связи с зарубежными регионами, провинциями или автономными коммунарами было подтверждено в одном из первых решений Федерального Конституционного Суда» [1, р. 239].

И с этой точки зрения очевидна необходимость совершенствования конституционного законодательства, регулирующего полномочия субъектов федераций в области внешних сношений.

Ряд дел, рассматривавшихся высшими судебными органами федеративных государств, касался проблемы защиты предметов ведения и полномочий субъектов федерации, которая возникает в связи с международной деятельностью федеральной власти. Дело в том, что опыт сотрудничества федеративных государств с иностранными партнерами выдвинул также чрезвычайно важный для теории и практики федерализма и международных отношений вопрос: есть ли пределы для международной деятельности федеральных органов власти, если учитывать их внутреннюю компетенцию и федеративный характер государства, или, другими словами, могут ли они, вступая в международные договоры и беря на себя тем или иным способом международные обязательства, вторгаться в законную компетенцию субъектов федерации и таким образом менять конституционный баланс полномочий? Вопрос этот вызвал не только теоретическую дискуссию, но и различные интерпретации на уровне практической политики.

Посягательства федерального центра на законно признанные права субъектов федераций путем заключения международных соглашений по вопросам, входящим в компетенцию этих субъектов, подрывают их автономию, порождают конфликты в федеративных отношениях, а главное – в конечном счете вызывают дисбаланс в федеративной структуре и ставят под угрозу само существование федеративного строя. Именно из-за столь угрожающих последствий вопрос этот приобрел большую сложность для практического решения.

Казалось бы, ясно, что никакая внешняя деятельность федеральной власти не может нарушать основы федеративного устройства, к числу которых относятся и конституционное распределение полномочий между федеральным центром и субъектами федерации. Так, рассматривая взаимоотношения федеральных органов власти и земель ФРГ в области немецкой внешней политики, Уве Леонарди замечает: «Даже если бы федерация имела конкурирующее полномочие в сферах, входящих в компетенцию земель, она и тогда не могла бы претендовать на внутреннюю законодательную власть для перевода договорных обязательств во внутригосударственное право, так как это позволяло бы ей вторгаться во внутреннюю исключительную сферу полномочий земель путем заключения международных договоров. Очевидно, что это в неоправданной степени нарушало бы баланс в федеративной структуре» [1, p. 239].

Понимание антифедеративного и антиконституционного характера попыток федерального центра присвоить себе исключительные полномочия субъектов федерации путем заключения соответствующих международных договоров получило отражение в деятельности государственных органов и в судебных решениях других стран. Например, Конгресс США, по словам Дж. Клайна, «был не склонен ограничивать права штатов в случаях, когда, как утверждалось, международные приоритеты более важны, чем традиционные прерогативы нецентральных правительств» [2, p. 111].

Когда в 1935 г. канадское правительство решило присоединиться к трем конвенциям Международной Организации Труда и ввести на их основе соответствующее законодательство внутри страны, провинция Онтарио оспорила

это решение в Судебном комитете Тайного Совета, который, в частности, отметил, что федеральная власть не может принимать законодательство, хотя бы и вытекающее из присоединения к международной конвенции, но относящееся к компетенции провинций. «Таким образом, был установлен важный прецедент, согласно которому, если для введения в силу международного договора, заключенного федеральным правительством, требуется изменение провинциального статутного права, федеральное правительство не может осуществить такое изменение без одновременного принятия законодательства в провинциях, если вопрос целиком или частично относится к их компетенции» [3, с. 97].

В ФРГ в 1957 г. рассматривалось дело о Конкордате, заключенном германским рейхом с Ватиканом в 1933 г. В нем, в частности, всем детям Германии, относившимся к римской католической церкви, гарантировалось обучение в отдельных, контролируемых церковью школах. В связи с этим федеральное правительство просило Конституционный Суд отменить законодательство Нижней Саксонии, фактически упразднявшее конфессиональное образование. Суд нашел, что хотя, Конкордат все еще юридически действителен и носит обязывающий характер, тем не менее, согласно Основному Закону ФРГ, управление образованием принадлежит к исключительным полномочиям земель. Суд сделал важный вывод: международное обязательство федерального правительства, вытекающее из договора с иностранной державой, не может само по себе дать ему право регулировать данный вопрос, если он подпадает под юрисдикцию земель (см. [4, р. 74]).

Противоположную позицию по данному вопросу занял Высокий Суд (High Court) в Австралии. Здесь федеральная власть расширяла свою юрисдикцию в сферах защиты прав человека, равенства полов, интересов коренного населения и окружающей среды путем обоснования необходимости выполнения международных договоров. «Высший Суд легитимизировал это, приняв такой чрезвычайно широкий взгляд на полномочия федерального центра, что Содружество может принимать законы, в сущности, по любому вопросу, который становится предметом международного договора» [4, р. 160].

Двумя главными сферами, где для расширения юрисдикции федеральной власти в последние десятилетия были использованы полномочия в области внешней политики, явились права человека, особенно касающиеся аборигенов, и окружающая среда. Так, в штате Квинслэнд действовал закон, препятствовавший передаче пригодных для пастбищ земель покупателям из числа аборигенов. Правительство Австралии добилось принятия в 1975 г. закона об устранении расовой дискриминации, который применил к условиям Австралии Конвенцию ООН об устранении расовой дискриминации. Рассматривая в 1982 г. дело “Koowarta”, Высший суд поддержал правомерность указанного закона. Таким путем Содружество смогло преодолеть закон и практику штата, используя международные стандарты, которые оно приняло.

В деле “Tasmanian Dam” 1983 года Высший Суд подтвердил расширенное толкование полномочий федерального центра, вытекающих из международных договоров. Суд поддержал законодательство Содруества, запрещающее штату Тасмания строительство гидроэнергетической дамбы на реке, которая была включена в Список Мирового Наследия, защищенного Конвенцией ООН о Мировом

Наследии. По мнению австралийских авторов, «динамика глобализации и такая неограниченная власть Содружества изменили бы федеральную систему, расширяя юрисдикцию Содружества и подтачивая юрисдикцию штатов» [5, р. 160]. В рассмотренных делах важна была позиция Суда по вопросу о значении международно-правовых норм для федеративного государства при отсутствии внутрисударственного законодательства по их применению. В деле “Tauh” 1995 года Высший Суд не согласился с базовым принципом, согласно которому международное право не может действовать, если оно не инкорпорируется во внутреннее право государства. Суд занял другую позицию: сам факт заключения договора австралийским правительством создает «легитимное ожидание», что исполнительная власть и ее органы будут действовать в соответствии с условиями договора, даже если договор еще не был инкорпорирован в австралийское право.

В Соединенных Штатах Америки в порядке судебного судопроизводства рассматривались дела, связанные с защитой интересов штатов и выполнением федеральной властью своих обязанностей. Некоторые из этих дел имели и внешнеполитический аспект. Например, в 1993–1994 гг. широкое внимание американских штатов привлек вопрос о незаконной иммиграции. Некоторые штаты были буквально поражены ею и потребовали в связи с этим от федерального правительства финансовой помощи. По самым грубым подсчетам, общее число незаконных иммигрантов составило тогда 3.2 млн. человек. Стоимость предоставления им услуг со стороны штатов оценивалась в 1993 г. в 1.8 млрд. долларов в Калифорнии, 970 млн. долларов – в Нью-Йорке, 740 млн. долларов – во Флориде.

С точки зрения штатов, охрана государственных границ является конституционной обязанностью федерального правительства. И хотя последнее ответило на тревогу штатов увеличением пограничных патрулей, особенно в Калифорнии и Техасе, это не удовлетворило власти штатов. 11 апреля 1994 г. губернатор Флориды подал в суд иск, обвинив федеральное правительство в том, что оно не обеспечивает защиту государственных границ и тем самым поощряет незаконную иммиграцию во Флориду. Этому примеру последовали другие штаты. Калифорния предъявила федеральному правительству иск на сумму 2 млрд. долларов в качестве компенсации за заключение и содержание в тюрьмах почти 17 000 незаконных иммигрантов (см. [6, р. 8–9]).

Другое дело, рассмотренное Верховным Судом США, касалось защиты окружающей среды и тоже было связано с внешнеполитической акцией американской администрации. Речь идет о случае, когда президент США Дж. Буш не представил Киотский протокол для ратификации Конгрессом, а администрация отказалась обозначить углекислоту в качестве элемента, загрязняющего атмосферу, в поправках к Закону о чистом воздухе. Двенадцать штатов Северо-Востока, Среднего Запада и Дальнего Запада обратились в Верховный Суд США, пытаясь вынудить федеральное правительство отрегулировать вопрос о выделении углекислоты в поправках к указанному закону (см. [7, р. 28]).

Среди целого ряда несомненно важных конституционно-правовых и политических вопросов, в том числе связанных с трактовкой выхода субъекта федерации из ее состава с точки зрения международного права, Верховный Суд Канады

рассматривал и те, которые имели прямое отношение к укреплению федерации. По мнению некоторых канадских ученых, одна из ключевых функций Верховного Суда Канады заключается в обеспечении того, чтобы политические акторы защищали федеральный характер конституции путем достижения баланса между легитимными национальными интересами с одной стороны и автономией и многообразием различных субнациональных образований в рамках федерации – с другой. Роль Верховного Суда определяется как метаполитическая, означающая, что юрисдикция Верховного Суда в вопросах федерализма «скорее дополняет, чем подрывает конституционную роль политических акторов. Суд открыто поощряет политических акторов взять на себя руководство защитой и осуществлением фундаментальных конституционных прав и свобод, рассматривая свою собственную роль как поощрение и усиление конституционного диалога или предлагая авторитетную директиву по конституционным спорам, когда политическим процессам либо не удастся возникнуть либо существует угроза их разрушения» [8, p. 218].

В последние годы особенно большой резонанс получило дело о правовых основаниях отделения провинции Квебек от остальной части Канады. Федеральное правительство обратилось в Верховный Суд с просьбой прояснить правовую ситуацию, связанную с законностью одностороннего отделения Квебека. В этой связи Правительство поставило перед Судом три вопроса: «1. Может ли согласно Конституции Канады Национальная Ассамблея, законодательный орган или правительство Квебека осуществить отделение Квебека от Канады в одностороннем порядке? 2. Предоставляет ли международное право Национальной Ассамблее, законодательному органу или правительству Квебека право осуществить отделение Квебека от Канады в одностороннем порядке? В этой связи существует ли согласно международному праву право на самоопределение, которое предоставляло бы Национальной Ассамблее, законодательному органу или правительству Квебека право осуществить отделение в одностороннем порядке? 3. В случае конфликта между внутренним и международным правом относительно права Национальной Ассамблеи, законодательного органа или правительства Квебека осуществить отделение Квебека от Канады в одностороннем порядке, какое из них будет иметь приоритет в Канаде?» [9, p. 138].

В принятом в 1998 г. Постановлении Верховный Суд пришел к выводу, что ни канадская Конституция, ни международное право не позволяют Квебеку в одностороннем порядке отделиться от Канады. Однако, если ясное большинство жителей Квебека недвусмысленно сделает выбор в пользу отделения, на федеральном правительстве и других провинциях лежала бы обязанность вступить в переговоры. При этом Суд указал на то, что в переговорах по поводу отделения стороны должны учитываться интересы других провинций, федерального правительства, Квебека и право всех канадцев, проживающих как в пределах Квебека, так и вне их, и особенно права меньшинств.

По мнению Суда, эта обязанность подразумевается в четырех конституционных принципах – федерализма, демократии, конституционализма и господства права, уважения прав меньшинств. Те же самые принципы должны сопровождать и переговоры. Если переговоры потерпят неудачу и Квебек объявит

независимость в одностороннем порядке, международное сообщество должно будет решать, является ли деяние Квебека легитимным.

Этот канадский судебный прецедент дает достаточно много аргументов для решения споров о сецессии в пользу защиты целостности федеративного государства и предотвращения правовыми средствами любого сепаратизма.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции было два известных дела, относящихся к проблеме международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации. И оба дела были связаны с позицией Республики Татарстан. Одно из них рассматривалось Конституционным Судом РФ в 1992 г. по поводу, в частности, того, что в формулировке вопроса, вынесенного на республиканский референдум Постановлением Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан», участникам референдума предлагалось ответить, является ли Республика Татарстан субъектом международного права.

Позиция руководящих органов Республики Татарстан сводилась тогда к тому, что республика является суверенным государством, строящим свои отношения с Российской Федерацией и ее субъектами на основе договоров, и вправе самостоятельно участвовать в международных отношениях. Поскольку ни в одном документе того периода не содержалось положение о том, что Республика Татарстан входит в состав Российской Федерации, то предполагалось, что договор республики с Россией носит не внутригосударственный, а международно-правовой характер. Определенную почву для утверждений о договорном характере отношений между Российской Федерацией и Республикой Татарстан давала констатация в Протоколе по итогам консультаций делегаций РСФСР и Республики Татарстан, состоявшихся 12–15 августа 1991 г. в г. Москве, того, что Российская Федерация согласилась ориентироваться на использование договорных форм регулирования отношений с Республикой Татарстан, и Соглашение Правительства Российской Федерации с Правительством Республики Татарстан об экономическом сотрудничестве от 22 января 1992 г., в котором предусматривалось, что стороны самостоятельно осуществляют внешнеэкономическую деятельность и заключают договоры по другим вопросам, представляющим взаимный интерес.

Конституционный Суд Российской Федерации не согласился с позицией официальных органов государственной власти Республики Татарстан и в своем Постановлении от 13 марта 1992 г. № 3-П отметил следующее: «Перевод отношений между Республикой Татарстан и Российской Федерацией на международно-правовую основу квалифицирует Республику Татарстан как государство, находящееся вне Российской Федерации». В связи с этим Конституционный Суд РФ признал в постановляющей части своего документа, что постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» не соответствует Конституции РСФСР «в части формулировки вопроса, предусматривающей, что Республика Татарстан является субъектом международного права и строит свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных

договоров, поскольку это связано с односторонним изменением национально-государственного устройства Российской Федерации и означает, что Республика Татарстан не состоит в Российской Федерации». При этом Конституционный Суд РФ не исключил возможность международных связей республик в составе Российской Федерации.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации представляется в данном случае вполне обоснованной. Думается, что, объявляя Республику Татарстан субъектом международного права, руководство республики допустило ошибку, отождествив международные связи субъекта Федерации с международной правосубъектностью государства. Дело в том, что международная правосубъектность рождается лишь из факта признания таковой другими государствами. Республика Татарстан не признавалась и не признается другими государствами и международными организациями в качестве независимого, самостоятельного государства, которое только и может стать субъектом международного права, устанавливая вследствие этого дипломатические и консульские отношения с зарубежными государствами и международными организациями.

Превращение субъекта федерации в субъект международного права могло бы вызвать опасные для целостности федеративного государства последствия: самостоятельное, независимое от Российской Федерации участие в международных отношениях с правом заключения межгосударственных договоров, отдельное от России участие в работе международных организаций и т. п. Трудно представить, какую разобщенность в проведении внешней политики федеративного государства вызвал бы факт одновременного участия всех субъектов РФ в международной жизни на правах самостоятельных субъектов международного права.

Отказ в признании международной правосубъектности членов федераций вовсе не означает отрицание полномочий субъектов федераций на участие в международных и внешнеэкономических связях с иностранными партнерами. Характер и степень такого участия регулируется федеративным государством, и это его суверенное право. Однако если учесть широкий выход субъектов федераций на международную арену в последние два десятилетия XX и в начале XXI вв., представляется весьма актуальной проблема разработки правовых норм, определяющих официальный международный статус субъектов федераций, статус их зарубежных представительств и юридическую природу заключаемых ими международных договоров и соглашений. В настоящее время можно лишь предположить, что в результате широкого распространения практики международной деятельности субъектов федераций формируется (или сформировалась) обычная (неписаная) норма международного права, удостоверяющая законность этой деятельности.

Другое из названных дел, связанное с попыткой субъекта Федерации перераспределить полномочия в сфере международных и внешнеэкономических связей, рассматривалось в Российской Федерации. Согласно п. «л» ст. 71 Конституции Российской Федерации внешнеэкономические отношения находятся в ведении Российской Федерации. Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» исходит из того, что в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией

Российской Федерации, федеральным законодательством и договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, субъекты федерации обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, специально созданных для этой цели. Субъекты Российской Федерации с согласия Правительства Российской Федерации могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств.

Основы государственного регулирования внешнеторговой деятельности, порядок ее осуществления российскими и иностранными лицами, права, обязанности и ответственность органов государственной власти в области внешнеторговой деятельности определяются Федеральным законом «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности».

Между тем в Республике Татарстан был принят закон «О Свободной экономической зоне “Алабуга”». Этот закон был опротестован Прокурором Республики Татарстан со ссылкой на то, что он противоречит федеральному законодательству. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, которая удовлетворила представление Прокурора республики, указала, в частности, на то, что татарстанский закон противоречит ст. 23 Федерального закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», согласно которому особый режим хозяйственной, в том числе внешнеторговой, деятельности на территории свободных экономических зон устанавливается федеральным законом о свободных экономических зонах, другими федеральными законами и иными правовыми актами Российской Федерации (см. [10, с. 12–14]). В данном случае имела место попытка перераспределения предметов ведения в форме присвоения республикой права решать вопрос, относящийся к исключительному ведению Российской Федерации.

Таким образом, существующая судебная практика подтверждает, что вопросы внешней политики и международных отношений относятся к предметам исключительного ведения самих федераций, то есть федерального центра в лице соответствующих федеральных органов государственной власти, и субъекты федераций не вправе вторгаться в решение данных вопросов. Судебная практика подтверждает также, что субъекты федераций не являются субъектами международного права, но вправе участвовать в установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей в рамках своей компетенции.

Summary

A.M. Farukshin. International Links of the Subjects of Federation in the Light of Court Practice.

The article views court practice on problems of distribution of powers between federal authority and federal subunits in such spheres as foreign links, legal status of federal subunits as participants of international affairs, and defense of rights of the both subjects of federal relations. Conclusion is made that it is necessary to secure supremacy of federal authority in foreign policy and international affairs simultaneously with rights of federal subunits to participation in international and foreign economic links in framework of their competence.

Key words: subjects of federation, international and foreign economic links, subject of international law, power delimitation, court practice, Constitutional (Supreme) court, separatism, international and intrastate legislation, lawsuits of federal subjects against federal power.

Литература

1. *Leonardy U.* Federation and Lander in German Foreign Relations: Power-Sharing in Treaty-Making and European Affairs // Hocking B. (ed.) Foreign Relations and Federal States. – Leicester, UK: Leicester Univ. Press, 1993. – P. 236–251
2. *Kline J.* Managing Intergovernmental Tensions: Shaping a State and Local Role in US Foreign Relations // Hocking B. (ed.) Foreign Relations and Federal States. – Leicester, UK: Leicester Univ. Press, 1993. – P. 104–123.
3. Современный буржуазный федерализм. – М.: Наука, 1978. – 276 с.
4. *Blair Ph.* Federalism, Legalism and Political Reality: the Record of Federal Constitutional Court // Jeffery Ch., Savigear P. (eds.) German Federalism Today. – N. Y.: St. Martin's Press, 1991. – P. 63–83.
5. *Galligan B., Wright J.* Australian Federalism: A Prospective Assessment // Publius: Journal of Federalism. – 2002. – V. 32, No 2. – P. 157–174.
6. *Bowman A., Pagano M.* The State of American Federalism, 1993-1994 // Publius: The Journal of Federalism. – 1994. – V. 24, No 3. – P. 3–21.
7. Federations. – 2006. – V. 5, No 3. – P. 28.
8. *Kelly J., Murphy M.* Shaping the Constitutional Dialogue on Federalism: Canada's Supreme Court as Meta-Political Actor // Publius: The Journal of Federalism. – 2005. – V. 33, No 2. – P. 214–232.
9. *Leslie P.* Canada: The Supreme Court Sets Rules for the Secession of Quebec // Publius: The Journal of Federalism. – 1999. – V. 29, No 2. – P. 131–149.
10. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2004. – № 2.

Поступила в редакцию
21.10.08

Фарукшин Анвар Мидхатович – кандидат юридических наук, главный специалист юридической фирмы «Частное право», г. Москва.
E-mail: fanvar@rambler.ru