

ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

УДК 323.174

ПОЛНОМОЧИЯ РЕГИОНОВ В МЕЖДУНАРОДНОЙ СФЕРЕ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА ВНЕШНИХ СВЯЗЕЙ

И.Р. Насыров

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы формализации и исполнения полномочий регионов децентрализованных государств в сфере международного сотрудничества с точки зрения общей проблемы распределения полномочий между уровнями власти, а также с учетом необходимости постоянной адаптации системы государственного управления к условиям динамично развивающейся глобализации и межгосударственной интеграции.

Ключевые слова: регионы, международное сотрудничество, глобализация, региональная политика, распределение полномочий, децентрализация управления.

Введение

Международные отношения, традиционно понимавшиеся как отношения между государствами, становятся все более комплексным и многоуровневым явлением. Они охватывают взаимосвязи между народами, культурами, общественными и коммерческими структурами, регионами и местными властями. Параллельно усиливается взаимопроникновение отдельных направлений международных связей: политика встает на стражу экономических интересов, экономика политизируется, культура становится важной составляющей политики.

Вопросы международного сотрудничества, построения механизмов влияния на внешние процессы попадают в сферу деятельности правительств регионов как субнациональных административно-территориальных единиц второго уровня. Тем более что во многих странах регионы уже имеют законодательно закрепленные полномочия, которые естественным образом выходят за их территориальные границы (в сфере внешней торговли, охраны окружающей среды, образования и др.). Логика развития глобальных экономических и социально-политических процессов втягивает в них регионы наряду с другими негосударственными участниками, такими, как транснациональные корпорации или общественно-политические организации.

Значительные изменения в сфере международных отношений, усиление ее влияния на внутригосударственные отношения обращают внимание на про-

блемы адаптации государственного устройства к современным реалиям (см., например, [1, 2]).

1. Глобализация и региональная политика

Среди множества факторов, характеризующих глобализацию, отметим представляющие наибольшее значение для региональной политики.

Государство, которое ранее традиционно являлось главным или даже единственным субъектом политики в международной сфере, превращается в один из фрагментов общемировой политической системы, сообщества народов и культур, глобальной экономики, частично утрачивая политическую и экономическую самодостаточность при сохранении основных признаков государственного суверенитета.

Глобализация усложняет процесс управления, лишая государства возможности самостоятельно и оперативно реагировать на возникающие проблемы. Одновременно глобализация, опирающаяся на инновационные технологии, предоставляет дополнительные возможности для коммуникации и сотрудничества.

Глобализацию в широком смысле можно интерпретировать как транснациональный, общемировой характер большинства проблем, затрагивающих вопросы деятельности органов государственной власти, разнообразие экономических и общественных интересов, что, как следствие, требует управляющих воздействий соответствующих (глобальных) масштабов. Недостаток ресурсов отдельных акторов, включая властные полномочия, для решения стоящих перед ними проблем является дополнительной мотивацией укрепления широкого международного сотрудничества и вовлечения регионов в формирование и реализацию внешней политики собственного государства. Растущая зависимость государств и их регионов от состояния мировой экономики и международных отношений стимулирует укрепление внешних связей.

Вследствие усиления глобальной взаимозависимости происходит размывание границ между «внутренними» и «внешними» политическими, экономическими, информационными и другими процессами. Растет значимость внутриполитических последствий внешней политики и, соответственно, внешнеполитических последствий внутренней политики. В итоге области полномочий и интересов регионов, изначально считавшиеся внутренними, теперь оказываются вовлеченными в сложный комплекс международных взаимоотношений.

Глобализация требует участия регионов в международных делах для того, чтобы обеспечить собственное развитие и защитить свои интересы в условиях расширяющейся международной интеграции, усиления конкуренции на мировых рынках товаров и услуг, повышения мобильности факторов производства и значимости привлечения международных финансовых ресурсов для местной экономики.

Вопросы обеспечения качества жизни стоят в одном ряду с проблемами развития. Решение многих из них, например проблемы охраны окружающей среды, также невозможно без координации и взаимодействия на уровне правительств регионов вне зависимости от того, входят ли они в состав одного государства. Императивом сложной глобальной взаимозависимости является со-

трудничество и гармонизация политики, которая выходит за пределы национальных границ [3].

Признавая неизбежность влияния глобализации на регионы, следует отметить существенное различие масштабов ее последствий в зависимости от конкретных условий. Это связано с уровнем экономического развития регионов, наличием энергоресурсов, полезных ископаемых или иных природных богатств и множеством иных факторов, определяющих уникальность каждого региона. Следует учитывать также степень децентрализации государственного управления и способность адаптации его к новым условиям, а также текущую внешне- и внутривнутриполитическую ситуацию.

Глобализация сохраняет и даже усиливает региональное неравенство, поскольку только наиболее развитые регионы получают максимальные преимущества от международной интеграции, добиваясь комплексного положительного эффекта в результате выхода на мировые рынки, создания конкурентоспособных производств и привлечения иностранных инвестиций. Эффект усиления регионального неравенства вследствие глобализации следует отнести к ее негативным последствиям.

Изменение политической, экономической и социально-культурной структуры мира требует новых подходов к организации деятельности органов государственного управления. Демократические принципы децентрализации и субсидиарности, получившие распространение в федеративных и других децентрализованных государствах, а также реализованные в рамках ряда межгосударственных объединений, в первую очередь в Евросоюзе, позволяют государству сконцентрироваться на решении приоритетных общенациональных проблем, формировании общих условий социально-экономического развития. В условиях стабильных демократических политических систем это в итоге способствует повышению эффективности государственного управления.

Контролируя значительные экономические ресурсы и развивая региональную идентичность как выражение совокупности своих этнокультурных, социально-политических и экономических интересов, регионы играют значительную роль в международных делах.

Характеризуя группы приоритетов и направлений международного сотрудничества регионов, на современном этапе можно выделить:

- содействие реализации общенациональных интересов;
- оказание влияния на международные процессы, затрагивающие регионы (в первую очередь во взаимодействии с национальными и международными структурами), ответ на глобальные вызовы и невоенные угрозы современного мира;
- региональное развитие, повышение уровня и улучшение условий жизни граждан (включая внешнюю торговлю, привлечение иностранных инвестиций, развитие туризма, социально-гуманитарное сотрудничество, приграничную торговлю и др.);
- продвижение и поддержку региональной идентичности (в том числе этнокультурной).

Реализация основных направлений международного сотрудничества осуществляется регионами в организационных формах и конкретных видах дея-

тельности, соответствующих внутригосударственному устройству и другим факторам, определяющим общие и отличительные черты этого процесса [4].

Для международного сотрудничества регионов характерно разнообразие используемых организационно-правовых механизмов. Различие подходов к определению полномочий уровней власти внутри государства и за его пределами, разделение областей внутренней и международной компетенции создает предпосылки для возникновения конфликтных ситуаций, требующих новых политических механизмов для своего разрешения.

Изучение формальных моделей внутригосударственного распределения полномочий и практики их реализации особенно актуально вследствие процессов глобализации, втягивающих регионы в систему транснациональных отношений, а также расширения международной интеграции, затрагивающей все новые сферы общественно-политических и экономических интересов.

2. Конституционно-правовые полномочия регионов в области международного сотрудничества

Распределение полномочий между национальными органами государственной власти и органами власти административно-территориальных образований по вопросам, затрагивающим международные трансграничные связи, обычно основывается на положениях конституции государства и детализируется в законодательных и нормативных актах различного уровня. Существуют также механизмы двусторонних или многосторонних внутригосударственных соглашений и договоров. Чаще всего это федеративный договор, подписываемый всеми регионами как субъектами федерации, но в практике государственного строительства встречаются и двусторонние соглашения между органами власти государства и региона по распределению предметов ведения и полномочий.

Законодательно зафиксированное распределение полномочий между центром и регионами, характерное для децентрализованных государств, в первую очередь федераций, существенно различается в разных странах. Современные редакции конституций федеративных государств в явной форме признают возможность осуществления отдельных видов международной деятельности регионами, а также необходимость учета мнения регионов при формировании позиции государства по вопросам международной политики, затрагивающим их полномочия или существенные интересы. Здесь можно привести пример Основного закона **ФРГ**, конституций **Австрии** и **Швейцарии**.

Однако к компетенции субъектов в сфере международного сотрудничества относится достаточно узкий круг вопросов. Например, Конституция Австрии закрепляет за австрийскими землями полномочия в области регионального планирования, охраны общественного порядка, энергообеспечения, утилизации отходов, охоты, рыболовства, туризма, противопожарной деятельности, спасательных действий, оказания помощи в случае природных катастроф, образования и культуры. Очевидно, что многие из полномочий регионов также приобретают международный характер вследствие европейской интеграции, что и стало причиной коррекции законодательной базы. Конституция Австрии предоставляет землям ограниченные полномочия по заключению договоров с при-

граничными странами или с административно-территориальными образованиями зарубежных государств под контролем федерального правительства.

Уникальная система параллельной внутренней и внешней ответственности **Бельгии** предоставляет властям регионов и языковых сообществ как субъектов федерации право распространять свои полномочия на международную область (ст. 167 Конституции Бельгии). Это позволяет рассматривать опыт Бельгии как государства, наиболее продвинувшегося в законодательном предоставлении широких международных полномочий регионам [5].

Федеральный характер государства накладывает свой отпечаток и на выполнение межгосударственных договоренностей, касающихся сфер компетенции субъектов федерации. Так федеральные власти **Австралийского Содружества** столкнулись с тем, что часто не могли реализовать достигнутые договоренности с иностранными государствами, требовавшими изменений в законодательстве штатов. В итоге Содружество в результате судебной интерпретации Конституции приобрело больше полномочий за счет штатов. Федеральная власть Австралии расширила свою компетенцию в сферах защиты прав человека, равенства полов, интересов коренного населения и окружающей среды путем обоснования необходимости выполнения международных договоров [6, с. 97–98].

В **США** конституционное распределение полномочий не обязательно точно соответствует их реальному осуществлению. Конституционные положения не дают ясной картины политической практики, хотя они часто имеют важное значение для правительств штатов или федерального правительства. Расхождение практики участия американских штатов в международных связях с конституционными положениями известный исследователь федерализма Д. Элазар оценивал как самый трудный случай. «Этим, – писал он, – США отличаются от целого ряда других федеративных систем, в которых члены федерации имеют конституционные полномочия вести переговоры со своими зарубежными партнерами по затрагивающим их интересы вопросам, если это не противоречит федеральному закону» [7].

В Конституции США вопросы компетенции в области внешней политики решаются достаточно определенно и жестко: статьи о супрематии, о заключении договоров, о торговле определяют преимущественные полномочия федеральных органов власти в международных делах. Однако это не оказалось помехой на пути трансграничного сотрудничества штатов. В настоящее время сложился своеобразный консенсус, когда американские штаты развивают многообразные, прежде всего экономические связи с зарубежными партнерами. В свою очередь федеральные органы власти не препятствуют этой деятельности, если она не противоречит общенациональным интересам и внешней политике США.

В отличие от США регулирование международного сотрудничества регионов соседней федерации – **Канады** – менее централизовано. Соответствующие права ее провинций юридически менее ограничены, чем права американских штатов. Взаимоотношения между двумя уровнями власти – федеральным и региональным – наиболее формализованы в области исключительных полномочий провинций, таких, как образование или трудовые взаимоотношения [8]. Однако чаще всего в процессе международного сотрудничества затрагиваются

вопросы, относящиеся в совокупности к компетенции федеральных и региональных органов власти. Федеральные органы власти Канады консультируются с провинциями по проблемам торговой политики, отдельных международных переговоров, в том числе приведших к заключению США и Канадой Соглашения о свободной торговле, а также по сотрудничеству в рамках ВТО или разрешению международных торговых споров. Однако сам процесс принятия решений не является совместным. Провинции подталкивают федеральное правительство к принятию более формализованных процедур, но Оттава отвергает их претензии, предпочитая не быть связанной формальным процессом совместного принятия решений.

Особенностью канадских провинций являются их полномочия в вопросах иммиграции. Федеральный министр по делам гражданства и иммиграции консультируется с правительствами провинций относительно установления объемов квот на предоставление статуса постоянного резидента и их распределения по территории Канады, принимая во внимание региональные экономические и демографические особенности [9]. Для реализации провинциальных иммиграционных программ канадские провинции заключают соглашения с Правительством Канады, которые предусматривают возможность отбора ограниченного числа претендентов из числа иностранцев для получения разрешения на работу в соответствующей провинции с учетом ее требований к иностранному гражданину, претендующему на статус постоянного резидента. В частности провинции могут устанавливать собственные требования к финансовой обеспеченности иностранных граждан.

В гуманитарной сфере канадские провинции также имеют возможность опираться на международную кооперацию, включая «диагональные» контакты с национальными органами власти Франции и Бельгии или участие в работе межгосударственного органа – Международной Организации Франкофонии.

Сильно централизованная политическая система **Индии** не проявляет поддержки парадипломатии. Индийская конституция устанавливает федеральную форму управления, однако опыт показывает, что, когда отдельные партии возглавляют и центральное правительство и правительство штата, принципы федерализма могут приостанавливаться [10]. В дополнение к этому неудачные попытки урегулирования этнических и территориальных проблем оказывают серьезное влияние на формирование внешней политики. Напряженность во взаимоотношениях между Индией и Пакистаном также препятствует попыткам развития трансграничного сотрудничества субъектов индийской федерации.

Вместе с тем индийские штаты являются важными акторами в политической системе Индии, обладая автономными полномочиями в образовании, сельском хозяйстве, правоохранительной системе, экономике, организации местного самоуправления. Их мнение учитывается и при осуществлении внешней политики: например, федеральный центр может проконсультироваться с приграничным штатом по вопросу необходимости размещения в нем дополнительных воинских соединений при наличии внешней угрозы, что может повлиять на сроки их ввода и месторасположение. Однако влияние штатов на формирование внешней политики не означает их автономии в вопросах международных связей [11]. Вместе с тем существуют примеры непосредственного вовлечения

индийских штатов не только в сферу внешнеэкономических связей, как это происходит при заключении соглашений с зарубежными компаниями и организациями в сфере энергетики или развития сельского хозяйства, но и в вопросы внешнеполитического характера. В Западной Бенгалии региональные соединения по обеспечению безопасности в приграничье взаимодействуют с федеральными полицейскими силами в части контроля за перемещением товаров и мигрантов через границу. Полномочия по вопросам определения легальности статуса иностранцев и дальнейшей депортации нелегальных мигрантов делегируются на субнациональный уровень [12].

Особенности формальных пределов международной активности регионов в различных конституционных моделях федераций могут доходить до их практического запрета, как, например, в Мексике. Согласно ст. 117 Конституции **Мексики**, штаты «ни в коем случае не могут... заключать союзы, договоры или вступать в коалицию с другим штатом или с иностранными державами». Очевидно, что это в большей части касается внешнеполитической составляющей международных отношений, а также отражает определенные сложности оперативного принятия согласованных решений, характерные для времени принятия (1917 г.) действующей конституции Мексики.

Зарубежные контакты мексиканских штатов в сфере экономического и культурного сотрудничества осуществляются под контролем федерального Министерства иностранных дел, которое имеет свои представительства в каждом регионе, объединяющем несколько штатов. Конкретные функции в области внешних связей возложены на управление по федеральным и международным отношениям каждого штата. Функции, которые осуществляют данные управления, достаточно широки. Они включают в себя консульские, протокольные и организационные аспекты международных связей, начиная с содействия Министерству экономического развития штата и местному совету по делам культуры и заканчивая вопросами студенческого обмена и установления отношений с городами-побратимами [13, с. 155]. Таким образом, здесь наблюдается определенное сходство с территориальной структурой органов государственного управления Российской Федерации.

В **Российской Федерации** принята Концепция внешней политики, где указано, что субъекты федерации развивают свои международные связи в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и другими законодательными актами.

Распределение полномочий между уровнями власти Российской Федерации определяется Конституцией, которая относит к ведению Российской Федерации вопросы внешней политики, международных и внешнеэкономических отношений государства, заключения международных договоров, валютного и таможенного регулирования (ст. 71).

К предметам совместного ведения с субъектами Российской Федерации отнесены: координация международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации (ст. 72).

В сфере своих полномочий субъекты Российской Федерации могут осуществлять международные и внешнеэкономические связи с регионами и другими административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также участвовать в деятельности международных организаций в рамках органов, специально для этого созданных [14].

С согласия Правительства Российской Федерации субъекты Федерации могут осуществлять международные и внешнеэкономические связи с органами государственной власти иностранных государств.

Вопросы разделения полномочий в области приграничного сотрудничества четко сформулированы в Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации [15].

Таким образом, подходы к определению полномочий в сфере международного сотрудничества российских регионов находятся в русле современных тенденций, характерных для децентрализованных государств.

Возрастающее значение международного сотрудничества регионов признается и унитарными государствами, допускающими все большее разнообразие форм международной интеграции территориальных сообществ, регулируемых на национальном и международном уровнях. За регионами признается право определения направлений развития внешних связей в пределах своей компетенции с учетом национальной внешнеполитической линии, при разработке которой также учитываются интересы регионов. Скоординированные внешние связи регионов поддерживаются со стороны национальных органов власти путем формирования их нормативно-правовой основы, организационной и финансовой поддержки.

Деволуционное законодательство **Соединенного Королевства** оставляет право внешних связей за Вестминстером, но предоставляет законодательным ассамблеям субъектов деволуции ограниченные права в европейских взаимоотношениях, признавая, что это оказывает прямое влияние на сферу их компетенции [16].

В **Италии, Франции и Испании** традиционно существуют жесткие законодательные ограничения в области внешних связей, хотя в последние годы они постепенно изменяются в сторону смягчения. Право на подписание соглашений с зарубежными партнерами аналогичного уровня в пределах сферы своей компетенции признается за административно-территориальными образованиями Франции и автономиями Испании [17]. В то же время регионы Италии и Испании были вынуждены обращаться в суд для отстаивания своего права на открытие в Брюсселе представительств как составной части своей стратегии международной деятельности.

Статья 149.1.3 Конституции Испании относит международные связи к сфере исключительной компетенции государства. После изначального буквального толкования этой статьи, которое подвергалось жесткой критике, Конституционный Суд уменьшил масштабы исключительных полномочий государства. Основанием послужило то, что интеграция Испании в международное сообщество, в частности в Евросоюз, приводит к тому, что международные связи могут затронуть любую сферу внутренней жизни, что практически лишает авто-

номные сообщества важных для них полномочий, предоставленных им конституцией страны [18].

Утвержденные Сенатом Италии в ноябре 2005 г. поправки к Конституции, расширяющие полномочия провинций, в частности в сфере образования и здравоохранения, и определяющие механизм избрания сенаторов непосредственно на уровне регионов, заставляют говорить о «новом федерализме» в Италии [19]. По мере реализации поправок будет повышаться значимость регионов, в том числе и в контексте развития международного сотрудничества как опосредованно через Сенат, так и в процессе исполнения международных обязательств государства по вопросам, подпадающим под компетенцию провинций. Что касается Франции, то она всегда очень ревностно относилась к национальной монополии на международное представительство.

В **Польше** деятельность воеводств по осуществлению международного сотрудничества довольно строго регламентирована и осуществляется под руководством центральных органов власти. В результате административной реформы 1998–1999 гг. воеводские органы местного самоуправления приобрели значительные права в сфере осуществления международных связей. Воеводствам предоставлены возможности определения региональных приоритетов в вопросах развития международного сотрудничества, его географической направленности, а также намерений по присоединению к международным объединениям регионов. Воеводства могут выступать с «зарубежными инициативами», среди которых выделяются право на заключение соглашений о межрегиональном сотрудничестве, а также вступление в международные региональные объединения. Вместе с тем международное сотрудничество воеводства должно осуществляться в строгом соответствии с внутренним законодательством, внешней политикой государства и его международными обязательствами. И в данном случае как приоритеты международного сотрудничества, так и зарубежные инициативы требуют согласования на уровне соответствующих центральных министерств [13, с. 69–70].

В **Финляндии** международная деятельность регионов не регламентируется законами, так как здесь отсутствует отдельное законодательство, регулирующее осуществление региональными властями международных связей. На практике губернии и коммуны руководствуются в своей международной деятельности Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, Уставом Конгресса местных и региональных властей Европы, Декларацией Ассамблеи регионов Европы и другими европейскими документами по вопросам межрегионального и приграничного сотрудничества. Если возникают конфликтные ситуации, то решение принимает Высший административный суд Финляндии. Региональные и местные власти обладают полномочиями на проведение переговоров по реализации проектов международного сотрудничества, а также имеют право официально представлять свои регионы в межправительственных международных организациях [13, с. 73].

Широкими полномочиями для осуществления международной деятельности пользуются округа и коммуны **Швеции**. Они развивают связи со своими зарубежными партнерами по различным направлениям – от внешнеэкономического до культурного сотрудничества и укрепления гуманитарных контактов.

Сотрудничество осуществляется и в таких областях, как здравоохранение и региональное планирование. Региональные органы самоуправления (ландстинги) имеют право запросить финансовые средства у шведского управления международного сотрудничества и развития (СИДА). Таким образом, международное сотрудничество регионов Швеции имеет финансовую поддержку государства [13, с. 73].

С начала либерализации экономики **Китая**, создания свободных экономических зон в начале 1980-х годов Пекин, в явной или неявной форме, поддерживает выход на международную арену своих провинций. Процесс развития транснациональных связей провинций существенно повлиял на политическую систему Китая в части перераспределения полномочий между национальным и субнациональным уровнями государственной власти. В целом национальное правительство проявило выраженную заинтересованность в развитии международных связей большей части своих провинций, причем не только в сфере экономической интеграции или установления неформальных зарубежных контактов, но и в предоставлении права губернаторам провинций подписывать международные соглашения, принимать иностранные делегации и направлять официальные делегации в любую страну мира [20, 21].

Рассматривая объемы полномочий регионов в области международного сотрудничества, на один полюс можно поставить регионы и сообщества Бельгии, которая опережает многие страны в части делегирования полномочий субъектам федерации, особенно в международной сфере. На другом полюсе находятся субнациональные единицы унитарных и даже федеративных, но жестко централизованных в данной области государств, например провинции Японии или штаты Индии. При этом доминирующей тенденцией является признание ведущей роли государства в ключевых вопросах международных отношений и возрастающего значения деятельности регионов в отдельных, конкретных направлениях, преимущественно экономического и гуманитарного характера.

Государства с устойчивой демократической системой управления находят пути решения проблем, связанных с недостатками конституционного права или устареванием его отдельных положений. Среди наиболее распространенных способов адаптации этого права к современным условиям – совершенствование общенационального законодательства, развивающего и уточняющего те или иные конституционные положения, или принятие судебных решений, разъясняющих порядок применения правовых норм.

3. Международное сотрудничество регионов и взаимодействие органов государственной власти различных уровней

Для ответа на вызовы современного мира необходимо объединение усилий государств и регионов различных континентов. Это единственный путь разрешения проблемы усиливающейся зависимости регионов от глобальных процессов в сочетании с ограниченными возможностями непосредственно повлиять на них. Истоки данной проблемы – в традиционном построении международных отношений, ориентированных на национальные органы власти, представляющие суверенные государства, что по мере расширения сфер воздействия междуна-

родных процессов вступает в противоречие с принципом внутреннего разделения полномочий между уровнями власти.

Интересы регионов могут затрагиваться и в процессе деятельности, осуществляемой в рамках международных полномочий национальных органов власти, например при подготовке межгосударственных договоров и соглашений, проведении межгосударственных переговоров, а также в рамках деятельности международных организаций на уровне государств.

Лишь в немногих федерациях правительства регионов добились формального представительства в межгосударственных институтах. Вместе с тем большинство федеративных и децентрализованных демократических государств обеспечивают неформальное, ограниченное участие регионов при рассмотрении вопросов построения международных отношений, затрагивающих полномочия или существенные интересы регионов.

Полномочия органов власти национального уровня по заключению международных договоров и принятию обязательств в рамках участия в международных союзах предоставляют им возможность вторжения в сферу компетенции регионов, зафиксированную внутренним законодательством. Вместе с тем следует принимать во внимание, что, хотя и ответственность за исполнение международных обязательств в конечном счете несет государство, конкретные действия по их реализации зачастую осуществляются на уровне регионов.

Поэтому порядок, определяющий процедуру участия регионов в подготовке и заключении международных договоров, наиболее характерно отражает полномочия регионов в области международного сотрудничества и особенности внутригосударственных взаимоотношений в сфере учета региональных интересов при принятии решений государственного уровня.

Участие регионов в подготовке межгосударственных договоренностей варьируется от информирования и взаимных консультаций на этапе переговоров до участия регионов (через своих представителей в органах законодательной власти) в процедуре ратификации международных договоров.

Что же касается построения взаимоотношений между центром и регионами в области развития и координации комплекса международных связей, следует отметить, что в большинстве демократических государств, независимо от формального распределения полномочий, во внутривластной практике доминирует принцип взаимного признания интересов, когда регионы выступают в русле национальной политики, а центральные органы власти стараются принимать решения с учетом региональных интересов. При этом лейтмотивом остается проведение единой общенациональной внешней политики.

Учитывая, что основные рычаги управления внешнеэкономическими связями (таможенные пошлины и акцизы, экспортные квоты на стратегические товары, валютно-финансовая политика) находятся под контролем органов власти государства, регионам следует всемерно содействовать созданию и деятельности институтов, выражающих их интересы на общенациональном уровне в различных ветвях власти.

Регионы осуществляют международную деятельность в условиях доминирования национальных правительств и международных организаций, с которыми необходимо эффективно сотрудничать, а не пытаться противостоять. Превы-

шения регионами своих полномочий в столь важной для государства сфере, как международные отношения, игнорирование интересов других регионов, политических и общественных сил, представленных в государстве – прямой путь к централизации и ужесточению вертикали власти во имя реализации общенациональных интересов. С другой стороны, излишняя централизация власти в государстве, пренебрежение интересами регионов, малых народов, этноконфессиональных групп, в дополнение к фактору усиления глобальной взаимозависимости в условиях современного мира, усиливает центробежные тенденции, дает мотивацию сепаратистским движениям. Проведение внешней и внутренней политики, обеспечивающей баланс общенациональных и локальных (или групповых) интересов, остается одной из важнейших задач органов власти.

Если внутри государства сильны демократические традиции и действуют принципы кооперативного федерализма, то разрешение возникающих противоречий посредством формальных или неформальных механизмов взаимодействия органов власти различного уровня позволяет сторонам эффективно согласовывать свои интересы. Это особенно важно, когда группы с различающимися коренными, например этноконфессиональными, интересами (которые не исчезают с течением времени) имеют разный политический вес, провоцирующий односторонний подход к проблемам. Формирование традиций терпимости, идеологического и политического плюрализма, а также построение гражданского общества и независимость СМИ являются дополнительными факторами, содействующими созданию демократических институтов управления, которые более объективно выражают общественные интересы.

С учетом современной динамики политических процессов государство вынуждено постоянно адаптироваться к меняющимся обстоятельствам. При этом не существует единого унифицированного решения проблем децентрализации и федерализации, достижения сбалансированности в принятии политических решений. Каждое государство должно применять такие подходы, которые отвечают его потребностям, соответствуют имеющимся ресурсам и социально-политическим условиям. Основополагающими являются только принципы взаимного признания, уважения интересов, даже представленных многочисленными социальными группами, готовность к компромиссу во имя достижения общих целей. В современных условиях расширяющейся межгосударственной интеграции органы власти национального уровня децентрализованных государств и федераций не стремятся, опираясь на свои исключительные полномочия во внешнеполитической и международной сфере, игнорировать интересы и тем более полномочия регионов, которые становятся общепризнанными международными акторами.

Заключение

По мере повышения взаимозависимости в мире, вызываемой глобализацией и межгосударственной интеграцией, области деятельности регионов и их интересы, которые ранее были сугубо внутренними, приобретают международные масштабы. Разностороннее международное сотрудничество регионов формирует новые, динамично развивающиеся трансграничные отношения. Однако вовлечение регионов в спектр вопросов международного сотрудничества далеко не

всегда приводит к однозначному усилению роли субнациональных акторов на внутри- и внешнеполитической арене. Приобретая возможность самостоятельно развивать внешнеэкономические связи, заключать инвестиционные соглашения или участвовать в культурных обменах, регионы должны действовать в правовом поле, значительная часть которого на внутригосударственном и международном уровне формируется без их непосредственного участия. Часть полномочий регионов децентрализованных государств, затрагиваемых международными договоренностями, теперь фактически уходит от них на более высокий уровень регулирования.

Региональные органы власти, испытывая усиление зависимости от внешних факторов, пытаются более активно влиять на формирование внешней политики государства и международные отношения. Региональная составляющая общенациональных интересов наиболее выражено формируется в условиях децентрализованного демократического правового государства, интегрированного в мировое сообщество. В условиях опоры на внутригосударственную кооперацию, исходя из политики взаимных компромиссов интересы и мнение регионов принимаются во внимание даже при формировании позиции государства по ключевым вопросам международного сотрудничества. При этом сохраняется стабильность в обществе и естественным образом разрешаются проблемы обеспечения разумной автономии регионов в составе единого государства. Более того, в процессе усиливающейся децентрализации управления происходит своеобразное «стирание граней» между федерациями и многосоставными унитарными государствами.

Движущей силой государственного строительства, в том числе построения взаимоотношений центра с регионами, являются политические мотивы и интересы различных групп влияния, которые часто не только определяют особенности нормативной базы и существующих государственных институтов, но также проявляются и в толковании действующего законодательства.

Реализацию актуальных на современном этапе идей субсидиарности необходимо рассматривать вместе с концепцией общенациональной солидарности. Условием конструктивного сотрудничества двух уровней власти является признание ведущей роли государства во внешней политике в сочетании с сохранением внутреннего многообразия.

Summary

I.R. Nasyrov. The Powers of Regions in the Field of International Co-operation and Political Practice of External Relations.

The question of formalizing and executing the powers of regions as constituent units of national states is considered in the article. It is viewed from the point of general problem of power division between government levels. The necessity of permanently adapting the state government system in conditions of dynamic globalization and international integration is also taken into account.

Key words: regions, international cooperation, globalization, regional policy, division of powers, decentralization of authority.

Литература

1. *Фарукиин М.Х.* Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. – М.: Юристъ, 2004. – 527 с.
2. *Столяров М.В.* Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. – Казань: ФЭн, 1998. – 304 с.
3. *Fry E.* The United States of America // *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units* / H.J. Michelmann, P. Soldatos (eds.). – Oxford: Clarendon Press, 1990. – P. 276–298.
4. *Насыров И.Р.* Международная деятельность субъектов на современном этапе // *Казанский федералист*. – 2002. – № 3. – С. 10–31.
5. *Lagasse N.* The role of the regions in Belgium foreign relations // *Federations*. – 2002. – V. 2, No 2. – P. 13–14.
6. *Гиматдинов Р.Р.* Сравнительное исследование зарубежного и российского опыта участия субъектов федераций в международных и внешнеэкономических связях: Дис. ... канд. полит. наук. – Казань, 2006. – 161 с.
7. *Elazar D.* Exploring Federalism. – Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987. – 335 p.
8. *Brown D.M.* Provinces have a role in Canadian policy // *Federations. Special Triple Issue: Themes of the Intern. Conf. on Federalism*. – 2002. – P. 11–12.
9. Immigration and Refugee Protection Act // Act of the Parliament of Canada. – 2001. – November 1. – Par. 10 (2). – Режим доступа: <http://www.canlii.org/ca/sta/i-2.5/whole.html>, свободный.
10. *Tummala K.* The Indian Union and Emergency Powers // *International Political Science Review*. – 1996. – V. 17, No 4. – P. 373–384.
11. *Jenkins R.* India's States and the Making of Foreign Economic Policy: The Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm // *Publius: The Journal of Federalism*. – 2003. – V. 33, No 4. – P. 63–81.
12. *Dossani R., Vijaykumar S.* Indian Federalism and the Conduct of Foreign Policy in Border States [Электронный ресурс] // *Stanford Journal of International Relations*. – 2006. – V. 7, No 1. – Режим доступа: http://www.stanford.edu/group/sjir/7.1.07_dossani.html, свободный.
13. *Плотникова О.В.* Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2005. – 356 с.
14. Федеральный Закон РФ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» № 4-ФЗ от 4 января 1999 г. – Статья 1.
15. Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2001 г. № 196-р.
16. *Keating M.* Paradiplomacy and Regional Networking [Электронный ресурс] // *Forum of Federations: an International Federalism*, Hanover, October 2000. – Режим доступа: <http://www.forumfed.org/en/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>, свободный.
17. *Рыжкин Э.* Развитие международного сотрудничества регионов // *Вестн. РАМИ*. – 2001. – № 1. – С. 17–22.
18. Report on the legal foundation for foreign policy: Addendum. [Электронный ресурс] // *European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe*. – Strasbourg. – 1998. – 3 June. – Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-DI\(1998\)003add-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-DI(1998)003add-e.asp), свободный.

19. Новый федерализм Италии // EuroNews. – 2005. – 16 нояб.
20. *Segal G.* China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy // *Adelphi Papers*. – 1994. – V. 34, No 287. – P. 3–5.
21. *Zheng Y.* Perforated Sovereignty: Provincial Dynamism of China's Foreign Trade // *Pacific Review*. – 1994. – V. 7, No 3. – P. 309–321.

Поступила в редакцию
28.01.08

Насыров Ильдар Рустамбекович – кандидат физико-математических наук, доцент, заведующий информационно-аналитическим отделом Департамента внешних связей Президента Республики Татарстан, г. Казань.

E-mail: Nasyrov_I@kremlin.kazan.ru