

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СВЯЗИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

Денильханов И.С.

ФГБОУ ВПО «Чеченский государственный университет» Чечен-Аул, Россия, (366022, Чеченская Республика, с Чечен-Аул, ул. Партизанская, 92); e-mail: denilkhanov@gmail.com

В данной статье на основе зарубежного и отечественного литературного обзора рассматриваются зарубежные федеративные государства и сфера разграничения компетенции в ведении международных и внешних связей между федерацией и ее субъектом. Проведен сравнительный анализ между различными федеративными государствами в сфере разграничения полномочий в ведении международных и внешних связей. Выделены ключевые моменты децентрализации некоторых государств в процессе усиления регионов применительно к сфере международных отношений субъекта федерации. Выделены федеративные государства с сильной центральной властью и государства с более мягкой политикой в сфере разграничения полномочий в ведении международных и внешних связей. Обозначены ключевые спорные моменты между федеральным центром и ее регионами.

Ключевые слова: международные отношения, федерация, регион, внешнеэкономические связи, парадипломатия, государство, разграничение компетенции

INTERNATIONAL RELATIONS OF FEDERAL SUBJECT: EXPERIENCE OF CONTEMPORARY STATES

Denilkhanov I.S.

Federal State Educational Institution of Higher Professional Education «Chechen State University» Chechen-Ayl, Russia (366022, Chechen Republic, Chechen-Aylstr.Partizanskaja 92) e-mail: denilkhanov@gmail.com

Based on a profound survey of Russian and foreign sources, the current article covers the issue of foreign federate states and distribution of power between federation and its subject in international relations and external affairs. A comparative analysis of different federate states concerning the distribution of power in foreign and external affairs was carried out. There were emphasized key concepts of decentralization of certain states in the situation of regional reinforcement in its foreign affairs. Federate states with powerful central authorities and those with softer power in distribution of power in international and external affairs were highlighted. Highlightyв the key points of contention between the federal center and its region.

Keywords: international relations, federation, region, external economic relations, paradiplomacy, state, distribution of power

Для большого числа стран характерны процесс децентрализации и рост международных контактов регионов государств, которые находятся в приграничных районах. Этому также способствует устойчивое развитие международных и внешнеэкономических отношений в целом. Каждое государство как актор мировой политики ведет свою политику в вопросах правового и административного регулирования этих процессов. Базовым принципом в каждом случае применительно к сфере международных отношений субъекта государства остается непризнание государствами международной правосубъектности за территориальными образованиями регионального уровня. Процессы европейской интеграции, развитие приграничного сотрудничества повысили интерес и необходимость предоставления субъектам прав на ведение международных и внешнеэкономических связей [1].

В некоторых федеративных государствах решение вопроса о наделении полномочиями и правами на ведение международных и внешнеэкономических связей отличается довольно широким кругом различий. Безусловно, в вопросе развития международных связей субъектов государств или развития региональных связей на первом месте стоят государства Европейского Союза, в частности в вопросе ответственности за ведение международных и внешнеэкономических связей, которая полностью лежит на национальном государстве, к которому принадлежит регион. Более того, для воздействия на принятие решений в пользу регионов в ЕС создан специальный консультативный орган – Комитет регионов, который лоббирует интересы регионов на высшем уровне [2]. С уверенностью можно сказать, что вопрос о наделении полномочиями на ведение международных и внешнеэкономических связей является, по сути, показателем наличия в стране демократических институтов и экономической стабильности. Как пример можно привести страны с авторитарными режимами правления, где ведение международных и внешнеэкономических связей является прерогативой центральных правительств, когда как страны ЕС и некоторые федеративные государства, такие как Канада, Индия, США, наделяют необходимыми для экономического роста полномочиями свои регионы, проводя эти вопросы через все властные инстанции [3].

Возвращаясь к вопросу о наделении полномочиями на ведение международных и внешнеэкономических связей регионов стран — участниц ЕС, можно выделить некоторые страны [4]. Например, в Федеративной Республике Германии ведение внешних связей с другими государствами находится в ведении Федерального правительства, земли – ландтаги не обладают международной правосубъектностью и не наделены компетенциями на ведение внешнеполитической деятельности. Однако федеральные земли имеют возможность через Бундесрат принять участие в формировании и ведении внешнеполитической деятельности Германии. Федеральные земли через Бундесрат представляют свои интересы на ведение международных связей, однако решающее слово остается за федерацией при условии, что мнение федеральных земель учитывается при подготовке международных договоров и что эти договоры затрагивают интересы федеральных земель в таких областях, как сотрудничество в области культуры, студенческий обмен, спутниковое и кабельное телевидение, судоходство и т.п.

Также в компетенцию федеральных земель входят вопросы коммунальной службы, образования и спорта, вопросы административного управления, строительство. Особенное место занимают отношения между государством и церковью [5]. Федеральное правительство Германии очень тонко подходит к вопросу о взаимодействии с федеральными землями касательно сферы ведения внешнеполитических и международных связей. Так, при ведении переговоров с другими государствами или с международной организацией в состав

официальной делегации включается представитель федеральной земли в случае, если данные переговоры затрагивают интересы федеральной земли.

Однако, если федеральная земля собирается заключать договоры с иностранными государствами, земельное правительство обращается в МИД ФРГ. В свою очередь МИД создает экспертную комиссию, которая либо дает оценку и официальное заключение, разрешающее или запрещающее заключение международного договора, либо отправляет проект на доработку в земельное правительство. Основными международными связями федеральных земель Германии являются соглашения с регионами иностранных государств о сотрудничестве в различных сферах, таких как культура, спорт, молодежный обмен, обмен информацией. Соглашения такого типа не нуждаются в формальном одобрении со стороны федерального правительства и, как правило, не рассматриваются в качестве международных договоров.

В вопросе разграничения полномочий между субъектами федерации и федеральным центром Бельгии опыт можно назвать уникальным, он имеет свою специфику. Согласно Конституции Бельгии в основе деления на субъекты федерации лежит лингвистический принцип, нет как такового деления на федерации, а существует три системы. Бельгия — это федеративное государство, которое состоит из сообществ и регионов: французское, фламандское и немецкоязычное сообщества [6]. Также существуют три региона – Валлонский, Брюссельский и Фламандский [7]. В вопросе ведения внешнеполитической и международной деятельности сообщества и регионы Бельгии добились полномочий на осуществление международного сотрудничества в рамках своей компетенции. К примеру, к компетенции культурных сообществ относятся вопросы образования, здравоохранения, спорта, науки и языка. В компетенцию регионов входят вопросы защиты окружающей среды, водные ресурсы, сельское хозяйство. Полное отсутствие иерархии правовых норм способствует более свободному развитию внешнеполитических и международных связей. Законы бельгийских сообществ и регионов и федеральные законы имеют одинаковую юридическую силу, что исключает бюрократические процедуры и постоянный контроль на соответствие законов субъектов Федерации федеральным законам. Федеральный центр оставил за собой полномочия государственного масштаба: оборона, государственный долг, правосудие, финансовая политика, внешняя политика, налогообложение и др. Однако федеральное правительство Бельгии оставило за собой пусть и ограниченное, но право контроля за внешнеполитическими связями [8]. Исключительной особенностью бельгийского федерализма является разграничение полномочий в вопросе ведения внешних связей и международного сотрудничества. Так, в Бельгии заключаются международные договоры, которые частично относятся к компетенции Федерации и частично — субъектов.

Такие проекты подлежат обязательному обсуждению в Комитете по смешанным договорам. Однако необходимость ратификации таких договоров федеральным парламентом и законодательными органами субъекта усложняет процесс вступления договора в силу [9]. Сообщества и регионы имеют право принимать участие в международных организациях и открывать свои представительства при них. Также регионы имеют право открывать свои представительства в консульствах и посольствах Бельгии. Представители регионов представлены в органах Европейского союза и принимают участие в обсуждении вопросов, которые отнесены к компетенции субъектов. Участие представителей регионов в рабочих органах Европейского союза не приводит к увеличению количества числа голосов, которые имеет Бельгия. Бельгия рассматривается как одно государство, но с очень сложной системой взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации. Регионы Бельгии и национальные сообщества обладают достаточной самостоятельностью на осуществление международных связей, и это право закреплено в Конституции простым разделением полномочий между Федерацией и ее сообществами и регионами по принципу исключительной компетенции в различных вопросах, в том числе в вопросе ведении международных связей [10].

Вместе с тем в Европейском союзе есть страны с более жесткой политикой разделения полномочий между Федерацией и ее субъектами, например Австрия, где внешнеполитическая и международная деятельность субъектов регулируется федеральным законодательством. Конституция Австрии предоставляет своим субъектам полномочия на заключение международных договоров с приграничными государствами или территориально-административными единицами независимо от того, имеет ли иностранное государство границы с Австрией или нет. Федеральным Землям Австрии даны полномочия в очень узком кругу компетенции: охрана общественного порядка, образование и культурное сотрудничество, сотрудничество в сфере туризма и др. Однако федеральные земли принимают участие в работе Конгресса региональных и местных властей Европы, Ассамблеи Европейских регионов [11]. Особенно важное направление деятельности австрийских земель – это сотрудничество в рамках Европейских регионов. Именно здесь разрабатываются проекты по развитию региона, культурному обмену, охране культурного и исторического наследия, охране природы, помощи в чрезвычайных ситуациях и др. [12].

Канадская модель федерализма идет по пути централизации, и широкими полномочиями, практически во всех жизненных сферах государства, в том числе ведении международных и внешнеполитических связей, обладает исключительно федеральный центр. основополагающим документом в вопросе разграничения полномочий между федеральным центром и канадскими провинциями является Конституционный Акт 1867 г.

[13]. Однако Конституционный Акт не регламентирует вопрос о разделении полномочий между федеральным центром и субъектом канадской Федерации в ведении международных и внешних связей, так как на момент подписания Акта вопрос о ведении международных отношений и внешнеполитических связей не стоял на повестке дня. Тем не менее реалии сегодняшнего дня таковы, что основой для разграничения полномочий в вопросе ведения международных и внешнеполитических связей стали достигнутые административные соглашения и договоренности между федеральным центром и субъектами Федерации. Однако при нарушении данных соглашений федеральный центр действует весьма жестко, используя в первую очередь дипломатические приемы. Тем не менее субъекты канадской Федерации – провинции – в пределах своей компетенции подписали ряд международных договоров с иностранными правительствами и международными организациями в сфере культуры, образования, энергоресурсов и т.д. Федеральный центр очень трепетно относится к вопросу ведения международных и внешнеполитических связей, и в этой связи термины «договор» и «соглашение» с иностранными государствами и международными организациями заменяет на более условные «меморандум» или «международные договоренности». Несмотря на видимую жесткую политику федерального центра по отношению к субъекту Федерации, провинции открывают свои представительства в иностранных государствах. Двусторонние административные договоренности между федеральным центром и субъектом Федерации предусматривают наличие представительств для провинции, которые занимаются культурными связями, развитием туризма, вопросами иммиграции [14]. Также представительства субъектов канадской Федерации при поддержке федерального центра занимаются внешнеэкономическими вопросами. Однако представительства субъектов канадской Федерации не имеют дипломатического статуса и дипломатического иммунитета. Контроль на всех уровнях является визитной карточкой федерального центра: так, при участии глав и представителей субъекта канадской федерации в зарубежных встречах делегация сопровождается сотрудниками посольства. Однако представители субъекта Федерации и представители деловых кругов от субъектов Федерации включаются в состав официальной делегации в зарубежных поездках, если повестка касается интересов субъектов Федерации.

В принципе, государства Северной Америки с федеративной системой государственного управления являются сторонниками жесткой системы контроля за ведением международных и внешнеполитических связей. В США Конституция разрешает штатам заключать международные договоры, однако необходимо получить одобрение Конгресса США. Чаще всего одобрение получить невозможно, и в этой связи штаты заключают соглашения с аналогичными территориальными образованиями (обычно либо

канадскими провинциями, либо с мексиканскими штатами) по вопросам сотрудничества в образовании, региональной торговле и т.д. Мексика, как и Канада, представляет полномочия на ведение международных и внешнеполитических отношений только под жестким контролем МИДа Мексики. Но в отличие от Канады МИД Мексики имеет представительства в каждом штате, которые полностью контролируют все международные и внешнеполитические связи штата. В целом, федеральный центр разрешает участие штатов на международном уровне только в сферах экономики и культуры. Однако исключением является наличие представительства мексиканских штатов в Канаде и в США для ведения экономического, туристического и культурного сотрудничества. Современная мировая политика и мирополитические процессы, в том числе глобализация, наложили свой отпечаток на развитие международных и внешнеполитических отношений в мире. С одной стороны, налицо желание центров власти, в том числе федеральных центров, как в нашем случае, держать в своих руках всю полноту власти, дабы исключить любые возможные попытки сепаратизма. С другой стороны, необходимость развивать экономику регионов за счет приграничного сотрудничества и усилить государство экономически сильными субъектами дает тот необходимый импульс для взвешенной политики в таком сложном вопросе, как разграничение полномочий между федеральным центром и субъектом ее федерации в сфере международных отношений и внешнеполитических связей. Государства с федеральным устройством более активно участвуют в мировой политике и международных отношениях. Так как глобализационный процесс затрагивает сферу интересов различных государств, только регионы федеративных государств имеют необходимую свободу для ведения международных связей, в то время как регионы унитарных государств должны довольствоваться решениями, принимаемыми центром. Федерализм удерживает регионы в составе единого государства и является связующим звеном между субъектами одной федерации. Конечно, вопрос о разграничении полномочий в сфере ведения международных отношений и внешнеполитических связей является камнем преткновения между федеральным центром и субъектом ее федерации. Однако субъекты федерации могут выступать акторами международных связей в вопросах, касающихся их интересов и компетенций. Международные связи субъектов федерации способствуют реализации государственных интересов в целом, усиливают влияние государства на мировом уровне и укрепляют доверие и имидж.

Одним из крупных государств с федеративным устройством является Индия. Индия к вопросу разграничения полномочий в сфере ведения международных и внешнеэкономических связей между центром и регионами подошла весьма скрупулезно. Так, осуществление международных и внешнеэкономических связей ведется в соответствии

с федеральным законодательством. Министерство иностранных дел Индии координирует весь спектр международных и внешнеэкономических связей штатов [15], ведет централизованную политику контроля, что позволяет избежать нарушений индийского законодательства. Координация и полный контроль над внешними отношениями со стороны Министерства иностранных дел Индии на практике не означает, что штаты Индии лишены возможности ведения международных и внешнеполитических связей [16]. Действительно, представители штатов включаются в состав официальных делегаций, выезжающих на зарубежные переговоры. Также существует практика проведения консультаций с представителями штатов при заключении международных и внешнеэкономических соглашений, если данное соглашение или международный договор касаются интересов того или иного штата. Штаты Индии имеют довольно широкие полномочия на ведение региональной внешней политики. Федеральный центр ясно понимает необходимость разграничения полномочий в сфере ведения международных и внешнеэкономических связей между центром и регионами, так как от региональной политики зависит привлечение иностранного капитала и международных кредитов. Однако крупные международные проекты в области ядерной энергетики, транспортных узлов, проекты в сфере нефтегазовой отрасли и промышленности проходят обязательную процедуру одобрения со стороны центрального Правительства.

Подводя итог, можно отметить, что страны с федеративным государственным устройством имеют как минусы, так и плюсы. С одной стороны, развитие регионов способствует процветанию государства в целом. С другой стороны, широкие полномочия регионов ставят под удар федеральный центр, который стремится контролировать международные и внешнеэкономические связи. В целом можно отметить тенденцию к децентрализации федеральной власти. Все больше стран стремятся наделить регионы полномочиями для ведения международных и внешнеэкономических, в некоторых случаях — даже внешнеполитических связей. Это обусловлено усилением регионов как новых акторов мировой политики.

Список литературы

1. Багаева А.Х. Некоторые особенности бельгийской модели федеративного государства // А.Х. Багаева // Азербайджано-российский журнал международного и сравнительного анализа. 2006. № 3
2. Борисов, Я. Е. Канадский федерализм: Дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: 12.00.02/ Борисов Я.Е. М., 2000. — 172 с.

3. Конституция Бельгии // Конституции государств Европейского союза. – М., 1997. С. 107–109
4. Конституционное право зарубежных стран // А.В. Якушев. – М., 2003, С. 134–137
5. Ливанова И. Международное сотрудничество сообществ и регионов (бельгийская модель) // Власть. № 11. С. 134–136
6. Симаева Е.П. // Акт о Британской Северной Америке 1867 года в правовой системе Канады // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.01 / Симаева Е.П. 2006
7. Brown D.M. Provinces have role in Canadian policy // Federation. Special Triple issue: Themes of the international conf. on Federalism/ 2002. P. 11–12
8. Jenkins R. Indias State and making of Foreign Economic Policy: The limits of the Constituent Diplomacy Paradigm // Publius: The journal of Federalism. – 2003. – 33, №4
9. Kaeting M. Paradiplomacy and regional Networking // Forum of Federations: an international Federalism, Hanover, October 2000. - <http://www.forumfed.org/en/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>
10. Kilper H. Lhotta R. Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland // springer Fachmeiden Wiesbaden 1996.,S.260
11. Swenden W. Federalism and regionalism in western Europe: A comparative and thematic analysis // http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20Federalism%20and%20Regionalism%20in%20Western%20Europe,%20A%20Comparative%20and%20Thematic%20Analysis.pdf
12. Tummala K. The indian Union and Emergency Powers // international Political Science Review. 1996. V.17. № 4. – P. 370-384
13. Van Den berg G. Belgium communities and regions take on foreign affairs // Federations. 2003. Vol. 3 № 1. P. 13-14

Рецензенты:

Косов Г.В., д.пол.н., профессор кафедры международных отношений, политологии и мировой экономики ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный университет», г. Пятигорск;

Нефедов С.А., д.пол.н., доцент, профессор кафедры PR, конфликтологии и журналистики ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет», г. Пятигорск.