



Михайлова Екатерина¹

**Конституционно-правовые особенности
регулирувания
приграничного сотрудничества
в федеративных государствах**

Введение

Традиционно при изучении вопроса разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами экспертное сообщество фокусируется на сфере внутренней политики государства, отказываясь от рассмотрения внешних связей, видя в них предмет исключительного ведения федерации². Однако, в последнее время все чаще звучат утверждения о частичной международной правосубъектности членов федерации. Такое наложение прямо противоположных точек зрения по поводу конституционно-правовых особенностей регулирования внешних связей в федеративных государствах создает почву для дискуссий и новых исследований.

Наиболее серьезно проблемы разграничения предметов ведения федерации и ее субъектов проявляются в осуществлении такого вида международной деятельности регионов, как приграничное сотрудничество. Это обусловлено многоуровневой структурой и стратегической значимостью этого компонента внешних связей государства. Приграничное сотрудничество, находящееся на стыке внешней и внутренней политики, должно рассматриваться как неотъемлемая часть внешнеполитической доктрины государства и эффективный способ обеспечения национальной безопасности путем создания «пояса добрососедства» по периметру его границ.

Ключевой потенциал развития сотрудничества между приграничными регионами, заложен в непосредственной близости их территорий, в прекрасном знании «соседа», в общности инфраструктуры, а также

многих проблем и вопросов, непосредственно затрагивающих людей, проживающих по обе стороны государственной границы.

Смежность экономического, экологического и культурного пространства должна стимулировать построение такой модели отношений, которая устраивает и ту и другую сторону¹. В конечном счете, приграничное сотрудничество может позитивно влиять и на характер двусторонних межгосударственных отношений, что отвечает долгосрочным интересам государств.

Россия как федеративное государство, число государств-соседей которого насчитывает 16, а протяженность сухопутной и морской границы превышает 60 тысяч километров, весьма заинтересована в изучении апробированных моделей и механизмов приграничного сотрудничества с целью эффективного использования возможностей для развития, существующих в этой сфере.

Учитывая, что 76,6% территории Российской Федерации, на которой проживает свыше 43% населения, имеет статус приграничных регионов можно с высокой долей уверенности прогнозировать, что актуальность тематики приграничного сотрудничества и его использования для целей регионального развития будет нарастать.

Цель данной работы состоит в исследовании влияния федеративной формы государственного устройства на регулирование приграничного сотрудничества как компонента системы международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации.

Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих задач:

- обобщение теоретических знаний по тематике федеративного государства и международной правосубъектности членов федерации;
- анализ конституционно-правовых способов распределения компетенции между федерацией и ее субъектами;
- соотнесение юридически закрепленного распределения полномочий в сфере международного сотрудничества между федерацией и ее субъектами с практикой осуществления внешних связей субъектами федерации;
- уточнение основных понятий по тематике приграничного сотрудничества;
- рассмотрение истории и эволюции приграничного сотрудничества в Европе;

¹ Студентка Факультета Государственного Управления Московского Государственного Университета имени М.В. Ломоносова, Россия.

² Толстых В.Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. – М.: Международные отношения, 2004. – с. 7.

¹ Толстов В.К. Приграничное сотрудничество: опыт, проблемы и перспективы. Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2008. – С.5

- анализ нормативно-правовой базы приграничного сотрудничества в федеративном государстве и выявление ее специфики;

- освещение развития федеративных отношений в России через призму изменения практики и правовых основ осуществления внешних связей субъектами РФ;

- изучение комплексного национального российского законодательства по регулированию внешних связей и приграничного сотрудничества регионов;

- выявление имеющихся проблем, пробелов и коллизий в конституционно-правовой базе приграничного сотрудничества в РФ, поиск путей устранения этих недостатков.

Для решения этих задач применялись методы аналогии, синтеза, сравнительно-правового и сравнительно-исторического анализа.

В ходе подготовки работы были изучены федеральные конституции ряда государств (России, Германии, США, Канады, Индии), международные нормативные акты в области приграничного сотрудничества (Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г., Дополнительный протокол от 9 ноября 1995 г. и Протокол №2 от 5 мая 1998 года к ней), федеральные законы в области международных связей и внешнеэкономической деятельности субъектов РФ, законопроекты «О приграничном сотрудничестве в РФ» (в редакции 2004 и 2008 годов), а также концепции внешней политики и приграничного сотрудничества России.

При ознакомлении с теоретическим материалом по теме федерализма и федеративных отношений, реализации принципа разделения предметов ведения и полномочий между центром и регионами, приграничного сотрудничества и приграничных регионов были использованы монографии и учебные пособия для высшей школы конституционно-правовой, международно-правовой и политологической направленности, литература по европейской интеграции и региональному взаимодействию.

Интернет-ресурсы, привлеченные в ходе написания данной работы, представляют собой электронные публикации статей экспертов-международников и электронные версии авторефератов на соискание кандидатской степени.

Подводя итоги этапу исследования литературы, отметим, что анализ специфики регулирования приграничного сотрудничества в федеративных государствах с точки зрения конституционного права встречается довольно редко, чаще он заменяется описанием практики участия членов федерации в международном общении. Феномен междуна-

родной деятельности субъектов федерации игнорируется в учебных пособиях и освещен исключительно в монографиях, что свидетельствует об отсутствии консенсуса по этому вопросу в академической среде. Из этого следует, что тема разграничения полномочий в сфере международного сотрудничества в федеративном государстве еще не перешла в позицию конституционно-правовых постулатов и сегодня находится в состоянии верифицируемого научного знания.

Таким образом, усвоение накопленного в теории международного и конституционного права анализа распределения полномочий между федерацией и ее субъектами в сфере международного сотрудничества, интерпретация и дополнение этого материала с учетом особенностей приграничного сотрудничества, наряду со сравнением полученных выкладок с действующим российским законодательством представляется достаточно ценной исследовательской работой.

I. ФЕДЕРАТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО КАК УЧАСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ СВЯЗЕЙ

1.1. Особенности федеративной формы государственного устройства

Большинство университетских учебников по курсу конституционного права под термином «*государственное устройство*» понимают внутреннюю структуру государства, его статус в целом, положение его отдельных частей и их взаимоотношения¹. По степени централизации полномочий в порядке убывания формы государственного устройства подразделяются на унитарное государство; унитарное государство с автономиями; федерацию; союзное государство². Остановимся на первой и третьей формах государственного устройства как на основных и принципиально важных для нашей работы.

Унитарное (лат. *unitas* – единое, слитное) государство имеет в своем составе административно-территориальные единицы, управление которыми носит централизованный характер³.

Федерация (лат. *federatio* – союз) представляет собой государственный союз, в который входят государственные образования, имею-

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. – 2 изд., перераб. и доп. – в 2 т. Т.2. – М.: Юристъ, 2006. – 21 с.

² Безруков А. В. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. - Екатеринбург, 2001.

³ Толстых В.Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. – М.: Международные отношения, 2004. – 9 с.

щие юридическую самостоятельность, формально ограниченную лишь правами этого союза¹.

Взаимодействия с федеральными органами характеризуются наличием двух самоорганизующихся и самостоятельных уровней государственной власти. Сложность и многогранность отношений позволяет классифицировать их по различным основаниям: по субъектам (горизонтальные и вертикальные отношения, между органами одного уровня и разных уровней); по характеру взаимоотношений (отношения субординации, кооперации, координации, конкуренции или конфликта); по содержанию (политические, административные, финансовые).²

В унитарном государстве возможна большая доля вмешательства («интервенции») центра в дела территорий. В федеративном государстве масштабы вмешательства меньше и происходит оно только в экстремальных условиях или при явном нарушении субъектом законодательства федерации. Вместо директивных средств воздействия в федеративном государстве субъекту скорее будут предлагать самому исправить положение либо оспорить его акт в органе конституционного правосудия и контроля³.

1.2. Характеристика правосубъектности членов федерации в международном сотрудничестве

Федерации создавались суверенными государствами, как правило, на основании международного договора. Члены федерации сохранили в определенной степени свою самостоятельность в рамках федеративного государства, но со временем утратили международную правосубъектность. Федерация как государство приобрела свойство субъекта международного права⁴. Это обусловлено суверенной основой государства, выраженной в полноте полномочий во внешнеполитической деятельности, а также в том, что юрисдикция федеративного государства подразумевает реализацию принадлежащих ему международных прав и принятых на себя международных обязательств на всей территории государства.

¹ Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – 178 с.

² Осавелюк А.М. Государственная организация субъектов федераций, местное управление и самоуправление в зарубежных странах. - 161 с.

³ Конституционное право: энциклопедический словарь. - 617 с.

⁴ Особенности международной правосубъектности простых унитарных и сложных государств // Международное право: учебник. М.: Издательство Юрайт, 2011. - . С.127

Доказывая тезис о том, что договоры субъектов федерации не могут рассматриваться иначе как в рамках государственного права той или иной страны, Вемельянов Г.В. подчеркивает, что «государства-члены федерации не могут быть полноправными субъектами международного права в силу того, что они не обладают исключительной территориальной юрисдикцией, разделяя ее с федерацией». Без подтверждения федеральной Конституцией выход на международную арену субъектов федерации должен быть признан не правовым, то есть не влекущим определенных юридических последствий. При наличии прямого запрета в федеральной Конституции участвовать субъектам Федерации в заключении международных договоров, подобные правовые акты являются юридически ничтожными¹.

Однако, международный статус федеративного государства не идентичен статусу унитарного государства. Форма государственного устройства в определенной степени отражается в международном праве как через особый порядок исполнения международных обязательств федеративными государствами, так и через возможность субъектов федерации самим участвовать в международных соглашениях.² Среди международных договоров, предусматривающих для федеративных государств особый порядок выполнения договора можно назвать Конвенцию о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г. (ст.93), Конвенцию о статусе апатридов 1954 (ст.37) и др. Таким образом, анализ международного законодательства дает основания утверждать, что субъекты федеративных государств могут обладать частичной международной правосубъектностью и имеют право в пределах своих полномочий вступать в международные связи.³

В прогнозах ученых-международников все чаще звучит идея «перехода к конвенциональному методу регулирования комплекса норм о международных договорах с участием субъектов федеративных государств, обладающих ограниченной международной правосубъектностью»⁴.

На сегодняшний день во всех федеративных государствах принцип главенства федерации в международных отношениях является базовым конституционно-правовым принципом. Таким образом, в сфере внешних сношений полномочия федерации должны быть более обширными,

¹ Остапенко О.Ю. Внешняя политика Российской Федерации: конституционно-правовой анализ. – Калуга: Изд-во АКФ «Политоп», 2004. – 13 с.

² Толстых В.Л. с.25

³ Ягудаев Р.С. Приграничное сотрудничество в системе международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: политико-правовой аспект. М.: 2006.

⁴ Игнатенко Г. В. Международно-правовой статус субъектов РФ. с.20

чем ее внутренние полномочия. А субъекты федерации, напротив, не могут участвовать в международных отношениях более того, чем им позволяют внутренние полномочия. Они обязаны действовать в рамках своих внутренних полномочий и не могут иметь в международной сфере больше полномочий, чем в плане внутреннем. Другими словами в современных международных отношениях действует базовая формула федерализма «единство в отношении внешнего мира и внутреннее многообразие»¹.

II. ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

2.1. Определение основных понятий в сфере приграничного сотрудничества

Термин «*приграничный регион*» имеет три аспекта: пространство, сообщества и отношения, существующие между ними, которые могут быть нарушены или заблокированы существованием границы.

Специфика приграничной территории является следствием различий и пересечений двух соприкасающихся систем (соседних государств). Приграничье представляет собой область, где такие различия нивелируются, образуя зону со специфическими свойствами, присущими как одной, так и другой стороне².

Дени де Ружмон, швейцарский философ, основоположник концепции «Европы регионов», в 1978 году писал, что приграничный регион «един с точки зрения географии, истории, экологии, этнических групп, экономических возможностей, но разбит на части суверенитетом правительств, управляющих по обеим сторонам границы»³.

Приграничные регионы занимают двойственное положение в экономическом пространстве государства, будучи одновременно и центром связей и периферией своей страны. В американской трактовке основной несущей конструкцией этого понятия является концепт форпоста (*frontier*): пространство, являющееся пределом освоенных/заселенных территорий страны.

Авторы коллективной монографии «Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России» выделяют такие характеристики приграничного региона, как:

- примыкание к сухопутной границе, либо к пограничным или территориальным водам, по которым проходит линия разграничения территории государства;
- наличие участка пограничной зоны;
- наличие на своей территории структур (в первую очередь погранслужбы), задействованных в обеспечении пограничного режима данной территории;
- нахождение на стыке цивилизаций (например, для западных регионов РФ это выражается в стратегической нацеленности на интеграцию в евро-атлантическое пространство, что приводит к необходимости соответствовать более высоким правовым, политическим и иным стандартам)¹.

Размеры приграничного региона определяются двумя понятиями: граница как физическое понятие и приграничный регион как территория новых договорных отношений.

Исследователи выделяют несколько уровней приграничья:

- *Микроуровень* – населенные пункты, непосредственно выходящие на государственную границу. Они входят в пограничную зону («шириной до 5 км вдоль государственной границы на суше, морского побережья РФ, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов и острова на указанных водоемах»). На микроуровне пограничья сосредоточены пограничные пункты пропуска.

- *Мезоуровень* – административные районы в составе субъектов Федерации, часть внешних границ которых совпадает с государственной границей, а также предприятия и организации, дислоцирующиеся в пределах данных районов.

- *Макроуровень* приграничья – это субъекты РФ, имеющие выход к государственным границам России. Исходя из задач данной работы, мы будем рассматривать приграничные регионы третьего уровня.

Термин «*приграничное сотрудничество*» закреплен в многочисленных международных соглашениях. Среди терминов-аналогов, используемых различными международными организациями, встречаем «кросснациональное»², «межрегиональное», «межтерриториальное», «сотрудничество приграничных территорий», «сотрудничество пригра-

¹ Ягудаев Р.С.

² Болотов Д.А., Межевич Н.М., Шураев В.В. Приграничное (международное) сотрудничество в системе межмуниципального взаимодействия. СПб: Изд-во Политехнического ун-та, 2005. с. 31

³ Яровой Г.О. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. СПб: НОРМА, 2007. С.61

¹ Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России Под ред. Л.Б.Вардомского и С.В.Голунова. - М. - Волгоград: НОФМО, 2002.

² Доронина П.Е. с.19

ничных областей», «сотрудничество через границы», «международное внешнеэкономическое сотрудничество»¹. С разными оттенками вышеперечисленные понятия подразумевают сотрудничество между административно-территориальными единицами, находящимися под юрисдикцией двух и более государств.

Первое официальное определение приграничного сотрудничества было опубликовано в Мадридской европейской рамочной конвенции 1980 г. Оно гласит: приграничное сотрудничество – это «любые согласованные действия, направленные на усиление и поощрение отношений между соседними территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух и более договаривающихся сторон, а также заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения вышеуказанных целей».²

Такая широкая формулировка приграничного сотрудничества постулирует, что любые действия по налаживанию сотрудничества должны поддерживаться властями государства (государство должно «поощрять любую инициативу территориальных сообществ и властей» (ст.3), «разрешать юридические, административные или технические проблемы, которые могут затруднить развитие и нормальный ход приграничного сотрудничества» (ст.4), «проводить необходимые консультации с договаривающейся стороной»). То есть климат межтерриториальных отношений должен способствовать развитию трансграничных инициатив (согласно ст.5, необходимо конструировать такие условия, «как если бы договаривающиеся стороны сотрудничали на национальном уровне»).

В комплексном российском законодательстве единственное легальное определение приграничного сотрудничества, находящееся в Концепции приграничного сотрудничества РФ 2001 г., трактует его как «согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Федерации, органов МСУ, направленные на укрепление взаимодействия РФ и сопредельных государств, повышения благосостояния населения приграничных территорий РФ и сопредельных государств, укрепления дружбы и добрососедства с этими государствами». Эта интерпретация фактически «оторвала» приграничное сотрудничество от границы³.

Исследователи, анализирующие сферу приграничья через призму европейских принципов сотрудничества, первостепенную роль в осуществлении межрегиональных связей отдают органам местного самоуправления (или их объединениям)¹.

Обращаясь к российской практике, видим, что сотрудничество в поясе новых границ РФ развивается, прежде всего, на уровне административных регионов, тогда как другие уровни в большинстве случаев имеют вспомогательное значение². Это объясняется тем, что если в государстве не развито местное самоуправление, акторами приграничного сотрудничества выступают его административно-территориальные образования³.

2.2. Историческая справка по приграничному сотрудничеству

Колыбелью приграничного сотрудничества по праву считается Европейский континент, характерной чертой которого на протяжении многих столетий являлось не только богатство и древность культурных традиций, но и существование значительного количества границ.

Территории с большой плотностью населения, лежащие вблизи границ, а также хорошо развитые промышленные регионы не раз становились причиной политических конфликтов и войн. Жители приграничных регионов, наиболее вовлекаемые в исторические конфликты, чувствовали по отношению к себе отторжение и непонимание. Боязнь военной агрессии приводила к слабому, немногочисленному заселению приграничных территорий. Природные преграды (реки, озера, моря и горы) дополнительно усиливали существующие барьеры. Эти условия не благоприятствовали образованию контактов и открытому сотрудничеству приграничных регионов различных европейских государств.

Начало сотрудничества в Европе связывают с окончанием Второй мировой войны, когда в 50-ые гг. представители приграничных регионов стали активно встречаться и обсуждать способы ликвидации приграничных преград⁴.

На первых стадиях развития еврорегионов преобладали прагматичные факторы стремления к сотрудничеству, в частности стремление властей Германии сформировать позитивный имидж страны. Неслучайно не только первый (1958 г. – EUROREGIO), но и несколько по-

¹ Там же: 49 с.

² Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России Под ред. Л.Б.Вардомского и С.В.Голунова. - М. - Волгоград: НОФМО, 2002.

³ Болотов Д.А., Межевич Н.М., Шураев В.В. с. 49

⁴ Толстов В.К. с. 59

¹ Болотов Д.А., Межевич Н.М., Шураев В.В. с.39

² Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г. Ст.2

³ Болотов Д.А., Межевич Н.М., Шураев В.В. с.42

следующих еврорегионов появились на государственной границе ФРГ и стран Бенилюкса¹.

В 80-е гг. еврорегионы превратились в действенный инструмент адаптации к нормам и правилам Евросоюза государств, претендующих на вступление в него в ближайшей или более отдаленной перспективе. Для этого был организован отбор и финансирование конкретных проектов сотрудничества с регионами таких государств в области культуры, экологии и науки².

Несмотря на давние традиции трансграничного взаимодействия на приграничных территориях, в некоторых государствах Европы (таких как Испания, Португалия, Греция) сотрудничество смогло начать развиваться только в 80-ые годы в результате глубоких политических перемен, после возникновения демократических систем и вхождения в ЕС. В странах Центральной и Восточной Европы аналогичный процесс начался в 1989 г.

История приграничного сотрудничества в России началась в 1991 году. Границы СССР приграничное сотрудничество не предполагали, барьерная функция абсолютно преобладала над контактной. После распада СССР пограничными стали населенные пункты, находившиеся ранее на межреспубликанских границах³.

За счет разнообразия шестнадцати граничащих с Россией стран выделяются три типа приграничных территорий – европейский, азиатский и постсоветский - каждый из которых имеет свою выраженную специфику и требует своих подходов в нормативном регулировании⁴.

Приграничное сотрудничество по принципам и подходам, выработанным в Евросоюзе в ходе устранения внутренних границ, развивается в России с 2000 г. силами Северо-Западных регионов. Лидерами по организации такого взаимодействия являются республика Карелия и Калининградская область, которые участвуют в деятельности четырех еврорегионов⁵.

2.3. Нормативно-правовая база приграничного сотрудничества

Вне зависимости от формы государственного устройства правовая база приграничного сотрудничества является многосоставной, что отражает

многоуровневую структуру этого вида деятельности. На межгосударственном уровне правовое регулирование осуществляется с помощью международных актов трех категорий.

Первая группа представляет собой соглашения общего характера, которые устанавливают стандарты приграничного сотрудничества, но не содержат конкретных международно-правовых обязательств участников. Сюда относятся Европейская рамочная конвенция 1980 г., Дополнительный протокол к ней 1995 г. и Протокол № 2 1998 г.

Вторая группа состоит из конкретных межгосударственных и межрегиональных соглашений о приграничном сотрудничестве и/или создании еврорегиона. Фактически эти акты закрепляют сферы осуществления сотрудничества и санкционируют заключение международных соглашений тем или иным регионом.

Третья категория включает юридические акты, заключаемые региональными и местными органами власти со своими аналогами в соседних странах о партнерстве и сотрудничестве, например, по созданию совместных органов для решения определенного круга вопросов¹.

Согласно разделу 2 Приложения 2, межрегиональные и межмуниципальные соглашения могут использоваться сразу либо после заключения межгосударственного соглашения, регулирующего их использование. «В целях официального признания законности процедур межрегионального и межмуниципального сотрудничества» и «устранения правовых неопределенностей»² СЕ рекомендует заключать межгосударственные соглашения даже тогда, когда это не выглядит необходимым.

В целом сегодня как ратифицировавшие Конвенцию, так и не участвующие в ней государства используют методiku выстраивания вышеупомянутой двухэтажной системы международных соглашений в сфере приграничного сотрудничества на межгосударственном и межтерриториальном уровнях.

Значительную роль играют нормы внутреннего законодательства федеративного государства, определяющие систему распределения полномочий и режимы отдельных территорий. То есть практика приграничного сотрудничества каждой конкретной территории при федерализме складывается из комплекса норм федерации, субъекта федерации и муниципалитета.

¹ Яровой Г.О. с.180

² Толстов В.К. с.65

³ Болотов Д.А., Межевич Н.М., Шураев В.В. С.105

⁴ Доронина П.Е. с.7

⁵ Колосов В. Как изучать «новое российское пограничье»? <http://www.intertrends.ru/sixth/008.htm>

¹ Доронина П.Е. с. 95

²Рекомендация Комитета министров № (2005) «О хорошей практике приграничного и межтерриториального сотрудничества территориальных сообществ и властей

Зачастую нормы национального законодательства, регулирующие приграничное сотрудничество, могут быть выделены только косвенно путем применения тезиса касательно имплицитной связи понятий «приграничное сотрудничество» и «международные связи» и включения содержания первого в объем второго¹. Следовательно, разграничение полномочий федерации и ее субъектов в сфере приграничного сотрудничества аналогично разграничению полномочий центра и регионов в сфере международного сотрудничества.

2.4. Конституционно-правовые механизмы разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами в сфере международного сотрудничества

Современное международное право признает право членом Федерации на самостоятельное осуществление внешних сношений, ставя решение этого вопроса в зависимость от постановлений федеральной конституции, которая определяет возможные механизмы участия субъектов федерации в международном общении.

Традиционно конституции зарубежных государств относят внешние дела к компетенции Федерации, руководствуясь той логикой, что право государства на внешние сношения вытекает из его суверенности и не может делегироваться отдельным его субъектам. При этом с точки зрения закрепления внешнеполитической компетенции федерации можно разделить на две группы: к первой относятся федерации, в которых конституционный законодатель полностью лишает входящие в это государство субъекты федерации всякой внешнеполитической самостоятельности. К таким государствам относятся США, Канада, Австрия.

Ко второй группе относятся зарубежные федерации, где тенденция централизации сферы внешних сношений проявляется в ослабленном виде. Так, основной закон ФРГ предусматривает в ст.32 ч.3 что «с согласия Федерального правительства земли могут заключать договоры с иностранными государствами».

Заключению договора с иностранным государством со стороны субъекта федерации должно предшествовать согласие Федерального правительства. В ряде случаев (при наличии в подготавливаемом международном соглашении политических аспектов, затрагивающих интересы Федерации в целом) согласие должно быть получено еще до начала переговоров о заключении соглашения. В круг вопросов, по которым

германские земли на данный момент уже заключали соглашения, входят вопросы охраны окружающей среды, приграничного водопользования и рыболовства, культурного сотрудничества. В числе исключений можно назвать землю Бавария, которая самостоятельно решает вопросы торгово-экономического сотрудничества с Австрией¹.

В то же время жесткий контроль со стороны центра за внешнеполитической деятельностью субъектов федерации характерен для всех федеративных государств.

Говоря о механизмах приграничного сотрудничества в федеративных государствах, надо помнить, что разговор может протекать в двух плоскостях: фактической (сложившейся) и юридически закрепленной.

Так, конституционное регулирование распределения внешнеполитической компетенции в федерациях первой группы не полностью соответствует реально сложившейся практике. Штаты, провинции и земли этих государств все же принимают участие в международном общении, хотя в ограниченном объеме и строго по вопросам их исключительной компетенции². Иллюстрацией этого может послужить взаимодействие австрийских земель с региональным объединением «Арге Альп» (Альпийское рабочее объединение) или американско-канадское сотрудничество.

Основным партнером англосаксонских провинций Канады являются США. Так на 1974 г. между ними действовало 766 различного рода соглашений со всеми штатами США. На 14 штатов, непосредственно граничащих с провинциями, приходилось 61,7% существовавших соглашений. Кроме того провинции Канады сотрудничают с федеральным правительством США в сфере охраны природной среды, использования водных ресурсов и судоходства на Великих Озерах.

Наиболее активной в международных отношениях провинцией является Квебек. Заключение между Квебеком и Францией в первой половине 60-х годов нескольких соглашений в области образования и культуры послужило толчком к разработке Оттавой специального механизма («зонтичного» соглашения), санкционирующего вступление провинций в договорно-правовые отношения с иностранными государствами. То есть правительство Канады заключило договор с Францией (например, соглашение от 17 ноября 1965 г. в области культуры), в соответствии с которым последняя может вступать в соглашение с любой

¹ Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов/ под ред. Лучина В.О., Василевича Г.А., Прудникова А.С. с.438

² Лейбо Ю.И. Конституционное разграничение внешнеполитических полномочий между Федерацией и ее субъектами. С.316

¹ Доронина П.Е. с.97

канадской провинцией, и это соглашение автоматически получает статус международно-правового документа. Аналогичное «зонтичное» соглашение было заключено между Францией и Бельгией в мае 1967 г.¹

III. ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Эволюция федеративных отношений в России через призму распределения полномочий между Центром и регионами в сфере внешних связей

В начале 90-х годов ученые-государствоведы писали о возрастании роли территориальных органов в федеративных государствах.² В России этот период характеризуется термином «ельцинский федерализм», главным принципом которого было «берите суверенитета, сколько хотите». Этой стадии была свойственна взрывная ВЭД субъектов РФ, многие из которых в условиях слабости федеральной власти фактически повысили свой статус до статуса субъектов международного права. Некоторые члены Федерации активно вторгались в компетенцию совместного ведения - внешнеэкономический экспорт и импорт. Положительным в этой стадии развития российского федерализма можно считать опережающее формирование эффективного регионального законодательства в сфере ВЭД, на основании которого в дальнейшем формировалось федеральное. С другой стороны, чрезвычайно углубившийся разрыв в социально-экономическом положении российских регионов и уровне жизни их населения ставил под вопрос экономическую и политическую безопасность государства.

Ответом на эти угрозы стала путинская политика «выравнивания регионов», включавшая систематизацию ВЭД субъектов РФ, переход их международных и внешнеэкономических связей в плоскость конституционно-правовых норм, значительное снижение доли договорных способов разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в осуществлении субъектами Федерации внешних сношений³.

Главным инструментом обеспечения увязки международных и внешнеэкономических интересов регионов с приоритетами развития страны долгое время выступал Консультативный совет субъектов фе-

дерации по международным и внешнеэкономическим связям при МИД России, являвшийся основным звеном механизма взаимодействия Центра и регионов в сфере международных связей¹.

Тенденция к дальнейшей централизации в отношениях между Москвой и регионами не способствует развитию «европейских» форм приграничного сотрудничества, предполагающих значительную самостоятельность региональных и местных властей.

Сегодня в приграничной деятельности доминируют интересы силовых ведомств, объективно мало заинтересованных в усилении трансграничных взаимодействий. Преобладающий ныне политический дискурс не оставляет сомнений в том, что функции границ по обеспечению национальной безопасности в ее традиционном понимании будут в обозримой перспективе приоритетнее контактных. Это отвечает и геополитической культуре большинства россиян, которые видят решение проблем безопасности в возведении «стен» на границах².

Таким образом, развитие приграничного сотрудничества является серьезным вызовом для федерального центра, не изжившего настоятельности (иногда вполне обоснованной) в отношении самостоятельности регионов как новых субъектов внешнеполитической деятельности.

3.2. Нормативное регулирование внешних связей и приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации

Присоединение России к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей состоялось 3 ноября 1999 года в Страсбурге, а ратификация Федеральным Собранием – 22 июля 2002 года. Этот международный акт привнес «определенный идеологический инструментарий по заполнению правового вакуума в этой сфере»³.

В РФ приграничное сотрудничество не имеет законодательного определения, хотя этот термин употребляется в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. (п.47 ч.2 ст.26.3).

¹ Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2007 году. Обзор МИД России.

² Колосов В. Как изучать «новое российское пограничье»? <http://www.intertrends.ru/sixth/008.htm>

³ Доклад рабочей группы Совета глав субъектов Российской Федерации при Министерстве иностранных дел РФ «Состояние и задачи законодательного регулирования приграничного сотрудничества субъектов РФ». М., 2004. с.7

¹ Толстых В.Л. С.36

² Осавелюк А.М. с.154

³ Ягудаев Р.С.

Вклад в основу правового режима приграничного сотрудничества в РФ вносят следующие источники права:

1. Конституция РФ 1993 г. (п. «о» ч.1 ст.72 относит вопросы координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов). В ней сформулированы нормы о приоритете международных договоров, определены предметы ведения Российской Федерации, ее субъектов и полномочия органов местного самоуправления.

2. Федеральные юридические акты:

№ 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г.;

№ 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. (предусматривает процедуру согласования позиций центра и региона в тех случаях, когда международный договор РФ затрагивает вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ - п.1 ст.4, либо полномочия субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ – п.2 ст.4);

№ 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. (определяет перечень сфер осуществления международного сотрудничества, очерчивает круг возможных иностранных партнеров и описывает порядок заключения соглашений органов государственной власти субъектов РФ с ними об осуществлении международных и внешнеэкономических связей);

Согласно этому закону, соглашения, заключенные в результате переговоров органов государственной власти субъекта Федерации с иностранными партнерами, не могут содержать положения, ущемляющие законные интересы другого субъекта Федерации. Федеральные органы власти не несут ответственности по такого рода соглашениям, за исключением их заключения с органами государственной власти иностранных государств с согласия либо под официальные гарантии Правительства РФ¹.

№164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности» от 8 декабря 2003 г. (дает легальное определение «приграничной торговли» - ст.41).

3. Акты гражданско-правового и комплексного гражданско-административного характера (Гражданский кодекс, Таможенный кодекс РФ и др.)

4. Подзаконные акты.

Например, Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 91 «О принятии Правительством РФ решений о согласии на осуществление субъектами РФ международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств». В нем указывается, что данное решение Правительства РФ принимается на основании обращения органов исполнительной власти субъектов федерации, содержащее обоснование таких связей и положительные заключения МИД, Министерства юстиции РФ и других федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией.

Важны и юридически необязательные документы, определяющие цели, задачи и этапы развития той или иной государственной политики (стратегии РФ).

Концепция приграничного сотрудничества РФ была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 года. Примечательно, что главными инициаторами принятия концепции выступали регионы северо-запада России, более других заинтересованные в сотрудничестве с сопредельными территориями¹.

Согласно Концепции, МИД России (а именно Департамент по связям с субъектами федерации, парламентом и общественно-политическими организациями, а также сеть региональных представительств МИД РФ) и другие федеральные органы исполнительной власти обязаны оказывать содействие субъектам РФ в осуществлении ими международного сотрудничества «при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности РФ».

Концепция осуществила разграничение полномочий органов государственной власти Федерации и субъектов РФ – в противоречии с ч.2 ст.26.1 и ч.4 и 5 ст.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», которые не предусмотрели акты Правительства РФ в числе правовых актов, на основе которых осуществляется разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерального и субфедерального уровней.

Концепция сочетает черты акта инкорпорации и легитимации норм межгосударственного договора, однако, обе эти процедуры должны осуществляться так, чтоб итоговый акт обладал статусом закона, а не акта Правительства. То есть регулирование вопросов приграничного сотрудничества, освещаемых Концепцией, необходимо поднять на уро-

¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации/ Отв.ред.В.В.Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Спарк, 2001. с. 278

¹ Александров О.Б. Регионы во внешней политике России. Роль Северо-Запада. М.: МГИМО (У) МИД России, 2005. С.100

вень ФЗ. То есть факт разработки и принятия Концепции приграничного сотрудничества РФ может служить иллюстрацией того, как восполняются пробелы в российском законодательстве.

Дополнительным инструментом решения вопросов создания правового поля приграничного сотрудничества и расширения его финансовых ресурсов выступают федеральные целевые программы, реализующиеся на приграничной территории РФ. К примеру, ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)» и ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002-2010 гг. и до 2015 года)».

3.3. Проблемы и перспективы совершенствования конституционно-правового регулирования приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации

Приграничное сотрудничество является одним из элементов права субъекта РФ на поддержание международных и внешнеэкономических связей. Вследствие того, что, по результатам текстуального анализа положений ст.72 и 73 Конституции РФ, таковое право относится к предметам ведения субъектов РФ, а координация такого сотрудничества – к предметам совместного ведения, у субъектов, в соответствии с ч.4 ст.76 Конституции РФ и ч.1 ст. 26.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» наличествует правообязанность принятия законов и иных нормативных правовых актов, определяющих полномочия органов государственной власти субъекта РФ и осуществляющих правовое регулирование в сфере приграничного сотрудничества.

Другое нормативное основание требований принятия специального закона о регулировании приграничного сотрудничества следует из необходимости выполнения обязательств РФ, вытекающих из присоединения к Европейской рамочной конвенции 1980 г. Отсутствие в РФ такого закона является нарушением п. «а» ч.1 ст.15 ФЗ «О международных договорах РФ», согласно которому «ратификации подлежат международные договоры РФ, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов».

Отсутствие регламентации на законодательном уровне приграничного сотрудничества регионами, активно в нем участвующими, можно рассматривать как результат отсутствия политического консенсуса федерального Центра и субъектов РФ в определении ключевых позиций в сфере осуществления такого сотрудничества (к примеру, вопрос раз-

граничения полномочий, безопасности границ, регулирования миграционных потоков, закрепления механизма контроля деятельности субъектов в данной области).

Принятие Федерального закона «О приграничном сотрудничестве» способно разрешить концептуальные противоречия и даст «зеленый свет» процессу достраивания правовой базы в области международного сотрудничества в регионах¹.

Разработка законопроекта «О приграничном сотрудничестве в РФ» предусматривалась в Перечне мероприятий по реализации Концепции приграничного сотрудничества в РФ (п.6), утвержденном распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2003 г. №907-р.

Судьба первого законопроекта решилась в течение шести месяцев 2004 г.: к марту он был рассмотрен на парламентских слушаниях в Совете Федерации и прошел экспертизу в СЕ, в июле внесен в ГД РФ, а 28 сентября по нему уже было принято последнее решение – право обобщить замечания и предложения по законопроекту, чтоб внести его на рассмотрение на следующей сессии, предоставлялось Комитету по международным делам ГД совместно с комитетами-соисполнителями (по вопросам местного самоуправления, по делам Федерации и региональной политике, по безопасности и делам СНГ, по связям с соотечественниками).

На деле альтернативный вариант законопроекта был внесен в ГД лишь в 2008 г. В его разработке принимали участие такие министерства и ведомства, как МИД, Минэкономразвития, Минфин, МПР, Минтранс, Минобрнауки. Ключевую роль сыграли рабочая группа Совета Федерации и Минрегиона.

Сегодня проект закона «О приграничном сотрудничестве в РФ», в принятии которого заинтересованы больше половины субъектов РФ и значительная часть ее муниципальных образований, прочно обосновался в категории «зависших».

Оба законопроекта относятся к категории законов конституционно-правового содержания, поскольку нацелены на определение порядка взаимоотношений между тремя уровнями публичной власти в России – федеральным, региональным и муниципальным – при осуществлении международной и сопутствующей ей внутригосударственной деятельности особого вида. Положения будущего закона будут разграничивать полномочия органов власти, что автоматически классифицирует его как

¹ Доронина П.Е. 134 с.

нормативный правовой акт, развивающий положения глав 3 и 8 Конституции¹.

Доронина П.Е. полагает, что будущий федеральный закон о приграничном сотрудничестве должен включать такие разделы, как: 1) понятийный аппарат приграничного сотрудничества, 2) его задачи и принципы; 3) основные формы осуществления; 4) разграничение предметов ведения и полномочий федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере осуществления приграничного сотрудничества; 5) статус совместных органов приграничного сотрудничества (включая правило определения компетентного правопорядка - национального права, на основе которого наряду с учредительными документами действуют данные органы; наличие/отсутствие у органов сотрудничества статуса юридического лица; объем правоспособности данных органов) и б) круг органов власти, осуществляющих контроль за деятельностью его участников и меры данного контроля.

В целом оба законопроекта следуют данной структуре, но требуют детализации в вопросах, отраженных в пунктах 5 и 6 (Сравнительно-правовой анализ положений проектов закона «О приграничном сотрудничестве в РФ» см. в Приложении 1).

Задача правового регулирования на уровне субъектов РФ состоит в конкретизации используемых видов и направлений сотрудничества, территориальной и субъектной привязке (установлении «странового приоритета»)², закреплении моделей финансирования и пр. Хорошим подспорьем для активизации международного сотрудничества субъектов РФ, фактически являющихся приграничными территориями, может стать юридическое закрепление этого статуса в своих конституциях и законах³.

¹ Доронина П.Е. 104 с.

² Там же: 127 с.

³ Ягудаев Р.С.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институционализированное приграничное сотрудничество в Европе со своих первых шагов было связано со спецификой федеративного устройства государств-участников: в середине 50-х гг. XX века немецкие земли выступили инициаторами реализации идеи пилотных еврорегионов. Постепенно к этому виду международных связей подключились швейцарские кантоны, австрийские земли, бельгийские регионы, канадские и южноафриканские провинции, американские и индийские штаты.

Федеративное устройство накладывает определенную печать на систему регулирования внешних связей территорий. Ему соответствует достаточно сложная иерархическая нормативно-правовая система, которую составляют федеральная конституция, федеральные законы, подзаконные акты, тематическое конституционное законодательство субъектов федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Разрыв между практикой осуществления приграничного сотрудничества и его нормативной регламентацией изначально привел к возникновению предположения о его «допускаемом» характере. То есть были созданы основания для толкования приграничного сотрудничества как вида деятельности, не обязательно основанного на нормах внутреннего права. Закрепление конституционно-правового разграничения полномочий в сфере международного сотрудничества между федерацией и ее субъектами способно вывести приграничное сотрудничество регионов на новый уровень. Отказ от тактики «сознательного закрывания глаз на неформальные контакты членов федерации или на прямое нарушение внутреннего законодательства в тех случаях, когда это выгодно»¹ благоприятно скажется на количестве и качестве приграничной кооперации.

Тезис частичной правосубъектности субъектов федерации имеет политический характер², его принятие дает новый толчок развитию федеративных отношений и их дальнейшей оптимизации, вносит существенные изменения в сферу международной деятельности регионов, соз-

¹ Болотов Д.А., Межевич Н.М., Шураев В.В. Приграничное (международное) сотрудничество в системе межмуниципального взаимодействия. СПб: Изд-во Политехнического ун-та, 2005. с. 49

² Ягудаев Р.С. Приграничное сотрудничество в системе международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: политико-правовой аспект. М.: 2006.

дает новую парадигму понимания приграничного сотрудничества как «легального и систематического взаимодействия».¹

Имеющийся в России потенциал укрепления межрегиональных связей приграничных территорий сегодня используется недостаточно эффективно. Отказывая регионам в роли «структурообразующего» актора приграничного сотрудничества, РФ значительно сокращает возможную степень кооперации на своих границах. Виной тому проявляемая федеральными органами власти настороженность в отношении роста самостоятельности регионов как новых субъектов внешнеэкономической и международной деятельности. В ситуации превалирования интересов силовых ведомств в приграничной деятельности, барьерное свойство границы по степени влияния на внешнеполитическую доктрину РФ перевешивает свойство контактности, что может негативно сказываться как на реализации возможностей экономического сотрудничества в приграничье, так и на формировании нового образа России за рубежом.

Регулирование приграничного сотрудничества в РФ как на федеральном, так и на региональном уровнях носит схематичный характер. Однако, практика участия европейских российских регионов в трансграничных объединениях - еврорегионах и рабочих сообществах, действующих на постоянной основе, - свидетельствует о готовности субъектов Федерации выстраивать диалог с партнерами из сопредельных государств.

По оценкам экспертов, давно ожидаемое принятие Федерального закона «О приграничном сотрудничестве» способно разрешить концептуальные противоречия и дать «зеленый свет» процессу доработки правовой базы в области международного сотрудничества в регионах².

Этот нормативный акт должен будет способствовать унификации понятийного аппарата, прояснить вопросы разграничения полномочий центральной, региональной и местной власти в сфере внешних связей, а также предложить механизмы федеральной и региональной финансовой поддержки реализации совместных проектов в рамках приграничного сотрудничества.



Пономаренко Ирина¹

Сравнительный анализ подходов к пониманию и разрешению конституционно-правовых коллизий в континентальной и англосаксонской системах права

Введение

Каким образом правовая система производит инструментарий для разрешения нормативных коллизий? Иными словами, почему, в случае коллидирования двух конституционных предписаний, суды в одном государстве предпочтут предписание А, в то время как в другом - предписание Б? Можно ли проследить в этом некую имманентную правовую логику и стоит ли в действиях субъекта правоприменения искать привязку к особенностям различных систем права?

Начнем с того, что бесконфликтных систем права в реальной действительности не существует². Как писал в свое время М.М. Коркунов, "позитивное право является переменчивым во времени и разнообразным по местностям, а потому необходимо еще при его применении иметь определенные правила для разрешения возможных столкновений различных законов"³. Однако что такое "столкновение различных законов"? И разве одинаковый смысл в такое понятие будет вкладывать американский и французский юрист?

Следуя известному изречению И. Канта о том, что "юристы все еще ищут определение права", вряд ли стоит ожидать, что в ближайшем будущем будет найдено единое определение правовой коллизии. Тем не менее в наших силах *выявить закономерности таких поисков в трудах ученых различных правовых семей, очертить общие особенности правоприменительной практики при решении конституционно-правовых коллизий и показать, что, несмотря на различия англосаксонской и романо-германской правовых семей, наиболее верным в ис-*

¹ Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России. Под ред. Л.Б.Вардомского и С.В.Голунова. - М. - Волгоград: НОФМО, 2002.

² Доронина П.Е. Приграничное сотрудничество в Российской Федерации: особенности публично-правового регулирования. Архангельск: Поморский университет, 2009. – 134 с.

¹ Студентка юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко, Украина.

² Матузов Н.И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения // Правоведение. - 2000. - N 5. - С. 228.

³ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб, 1914. – С.351.