

**МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОСПОСОБНОСТЬ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

В статье рассматриваются доктринальные подходы современных российских юристов к феномену международной правоспособности субъектов федерации. Также предпринята попытка определить проблемы правоприменительной практики

Ключевые слова: международная правосубъектность; субъект федерации; субъект международного права; международная деятельность.

Одной из заметных черт современного федерализма является быстрый рост международной активности субъектов федераций. Вместе с тем, международное право пока не содержит писанных норм универсального характера, определяющих международно-правовой статус субъектов федерации, их международная деятельность опосредована конкретными решениями и создающимися на их основе международными обычаями. Конституция Российской Федерации также не устанавливает конкретный перечень полномочий субъектов федерации в области их международной деятельности.

Неоднозначная трактовка о международной правоспособности содержится и в доктрине международного права. В литературе сложились разные точки зрения: от непризнания за субъектами федерации права участвовать в международной деятельности до выделения их в отдельную категорию субъектов международного права. Вместе с тем, в современный период, относительно оснований участия субъектов федерации в международных отношениях достаточно четко проявились две точки зрения. Первая обосновывает международную правоспособность субъектов федерации наличием у них признаков государства. Такая позиция достаточно четко была сформулирована В. В. Пустогаровым: члены федерации обладают необходимыми свойствами, позволяющими их как государственные образо-

вания» [1. С. 45], а «государственность – это фундаментальное свойство субъекта федерации и оно определяет его правоспособность в международных отношениях» [2. С. 8]. Однако в другой работе В. В. Пустогаров называет правоспособность субъекта федерации «частичной» [1. С. 47]. В связи с этим возникает вопрос – почему? Может быть потому, что данная квалификация конституционно-правовой природы и международно-правового статуса субъекта федерации не совсем адекватна и не согласуется с реальной практикой? Вместе с тем, точку зрения В. В. Пустогарова разделяют Г. И. Курдюков, Ю. И. Федоров, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин [3. С. 62; 4. С. 113; 5. С. 109]. Сторонники данной позиции считают, что теоретические основы международной правоспособности субъектов федерации неразрывно связаны с концепцией правовой природы федеративного государства, обычно создаваемого посредством объединения двух или более суверенных государств, которые, объединяясь в федерацию, «воздвигают» над собой верховную власть.

Представляется, что такая позиция не совсем адекватно отражает как конституционно-правовую природу субъекта федерации, так и его международно-правовой статус. Поскольку, если бы это было так, то субъекты федерации стали бы субъектами международного права, равноправными с государ-

ствами, в том числе с теми, в состав которых они входят, с тем же объемом прав и обязанностей, с одинаковой компетенцией. Кроме того, следует отметить, что международная правоспособность субъектов федерации не так уж и неразрывно связана с концепцией правовой природы федеративного государства. Такие концепции, являясь результатом внутрисубъективных изысканий, не могут иметь определенного международно-правового значения (см.: [6. С. 16]). Международное право не может воспринимать такого рода концепции, оно наделяет статусом субъектов международного права лишь те образования, которые могут быть субъектами международных отношений, ориентируясь на объективные признаки, а не на гипотезы и идеальные теоретические модели. В связи с этим более серьезная аргументация «государственности» субъектов Российской Федерации содержится в Конституции Российской Федерации 1993 г., где республики определяются через термин «государство». Но возникает вопрос о «государственности» других субъектов Российской Федерации – краев, областей и иных подобных административно-правовых образований. Значит конституционное определение статуса субъектов федерации – это внутреннее дело каждого государства, не связанное с вопросами международной правосубъектности, которая должна признаваться за субъектами федерации не только на основании норм Конституции, но и, прежде всего, в рамках международного права [7. С. 16–17].

Однако не вызывает сомнений тезис о том, что субъекты федерации в достаточной степени обособлены и от федерации, и от муниципальных образований. Они обладают собственной компетенцией, выражающейся в наличии ряда властных полномочий в сфере решения вопросов региональной жизни, публичной самостоятельности, обособленности и имущественной автономии. К тому же, субъекты федерации, как правило, имеют свои собственные бюджетные средства, которые они формируют из обособленных источников, и, которыми они распоряжаются по своему усмотрению. Все эти признаки, как видно, не подразумевают наличие у субъектов федерации «государственности», достаточной для того, чтобы быть субъектами международного права. Они являются лишь необходимой предпо-

сылкой для признания международной правоспособности субъектов федерации. Таким образом, следует согласиться с мнением С. В. Черниченко о том, что самостоятельность субъекта федерации «не должна вступать в противоречие с международной правосубъектностью федерации» [8. С. 157].

Что касается объема внешних компетенций членов конкретной федерации, то он должен быть четко определен ее Конституцией. Это, однако, не означает, что лишь внутреннее право конкретного государства может устанавливать любые компетенции для субъектов своей федерации. Общие пределы специальной международной правосубъектности членов федерации должны очерчиваться, в конечном счете, международным правом в рамках договорной регламентации. На это, кстати, указывает и Ю.И. Федоров, который допускает возможность членам федерации участвовать в международных отношениях, но не в качестве «классических» (традиционных) субъектов международного права, а в качестве «особых», «специальных» его субъектов, которые «по сочетанию характерных признаков... не могут быть причислены к кругу общепризнанных субъектов международного права, что требует их выделения в особый вид субъектов международного права» [4. С. 113].

Сторонники второй точки зрения обосновывают международную правоспособность субъектов федерации международным обычаем. Такой позиции придерживаются в своих работах Г. В. Инатенко, С. В. Черниченко, А. А. Ковалев, В. Л. Толстых, Б. И. Нефедов и др. [9; 7; 8; 10; 11; 12]. Они исходят из того, что основания международной правосубъектности членов федерации лежат главным образом в международном праве, которое безразлично относится к их «государственности». Международный статус субъектов федерации, по их мнению, не зависит от признания за ними суверенитета в конституциях федеративных государств, а преимущественное значение придается самому факту непосредственного участия субъектов федерации в международных отношениях. Таким образом, основания международной правосубъектности членов федерации необходимо искать не только в нормах внутреннего законодательства федерации (пытаясь найти в них признаки «государственности» субъектов феде-

рации), но и, прежде всего, в международном праве.

Государство, являясь основным субъектом международного права, обладает специфичной правосубъектностью – универсальной. И если субъект федерации может участвовать в международном общении, то это не обязательно означает, что он участвует в нем в силу своей государственности. Как и государство, субъект федерации представляет собой форму организации населения, но эта форма лишь схожа с государством. Вместе с тем, международное право не является правовой системой, созданной и зарезервированной исключительно для государств. Составной частью международной правосубъектности государств является их способность образовывать иные субъекты международного права и, если возможно образование коллективных субъектов международного права (международных организаций), то, можно предположить, что возможно и индивидуальное образование субъектов международного права, посредством наделения субъектов федерации правом участвовать в международных отношениях. В идеале, в качестве международно-правового, статус субъектов федерации должен формироваться как результат согласованного и совместного применения конституционных (иных внутригосударственных) и международных нормативных средств. Однако представляется, что поиск таких норм в настоящее время нецелесообразен. Исключение составляют те отношения, которые уже урегулированы детальным образом, и в силу общепринятого их понимания и закрепления в универсальных источниках международного права, такие отношения исключают участие в них субъектов федерации (дипломатические, военного сотрудничества и т. д.) [3. С. 63].

В связи с этим представляется также, что в настоящее время требуют уяснения вопросы, связанные с конкретными формами участия субъектов федерации в международном общении и определением объема их международной правосубъектности, таких как: право субъектов федерации заключать международные договоры, иметь свои представительства в иностранных государствах и зарубежные представительства у себя, и др. Актуальность решения этих проблем обусловлена рядом причин, а именно: принятием Конституции РФ 1993 г., закрепившей

федеративное устройство России и установившей право субъектов Российской Федерации на осуществление международных и внешнеэкономических связей, вступлением международных отношений в новый этап развития, важной чертой которого является нетрадиционный подход к определению круга субъектов международного права, необходимостью выработки четкого представления о правовых основах внешних связей субъектов федераций. Это особенно важно в контексте вхождения национальных экономических и политических систем в систему мирового хозяйства (интеграция, глобализация), и их тесного взаимодействия. В той же степени научное обоснование международного статуса субъектов федерации будет способствовать решению ряда проблем конституционно-правового, политического и практического характера, а развитие международной деятельности субъектов Российской Федерации в правовых формах будет способствовать реализации экономического, культурного и научного потенциала российских регионов. Поэтому практику международной деятельности субъектов Российской Федерации следует рассматривать как некий показатель их определенной самостоятельности в международном общении. Однако, эта активность, безусловно, оправданна, только если она происходит в рамках конституционного поля и внутреннего законодательства федерации.

Все это предполагает выработку новых подходов к международной деятельности субъектов федерации, с четко определенными правами и обязанностями последних по осуществлению и регулированию этой деятельности; закрепление таких подходов сначала на уровне международного права, а затем и в нормах внутреннего законодательства федеративных государств. Что касается объема внешних компетенций членов конкретной федерации, то он должен быть четко определен ее конституцией. Это, однако, не означает, что лишь внутреннее право конкретного государства может устанавливать любые компетенции для субъектов своей федерации.

Список литературы

1. Пустогаров В. В. Члены федерации как субъекты международного права // Со-

ветское государство и право. 1992. № 1. С. 43–53.

2. *Пустогаров В. В.* Международная деятельность субъектов федерации // Московский журнал международного права. 1992. № 2. С. 3–18.

3. *Курдюков Г. И.* Международно-правовой статус федеративного государства // Международная научно-практическая конференция «Федерализм – глобальные и Российские измерения». Казань, 1993. С. 62–65.

4. *Федоров Ю. И.* О правосубъектности членов федерации в международном праве // Московский журнал международного права. 1994. № 4. С. 108–114.

5. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 1995.

6. *Невинский В. В.* Правовое положение субъектов буржуазной федерации: на примере федеральных земель ФРГ. Красноярск, 1986.

7. *Игнатенко Г. В.* Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1995. № 1. С. 3–21.

8. *Игнатенко Г. В.* Международная деятельность субъектов федерации // Российский юридический журнал. 1996. № 1. С. 16–17.

9. *Ковалев А. А.* Проблемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами федерации в вопросах заключения международных договоров // Московский журнал международного права. 1994. № 3. С. 3–7.

10. *Толстых В. Л.* Международная деятельность субъектов Российской Федерации. Томск, 2002.

11. *Черниченко С. В.* Субъекты международного права // Международное право: Учебник / Под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. М.: Омега-Л., 2007. С. 150–180.

12. *Нефедов Б. И.* Правовая природа международных соглашений, заключаемых субъектами Российской Федерации // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. 2009. № 2. С. 243–247.

Материал поступил в редколлегию 05.11.2010

V. S. Proshin

**INTERNATIONAL LEGAL CAPACITY OF THE FEDERATION SUBJECT:
PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE**

The article deals with conceptual approaches of the modern Russian lawyers to the understanding of phenomenon of international legal capacity with respect to the subjects of the Russian Federation. We also attempt to define the problems of interrelation of law and legal practice.

Keywords: International legal personality, legal capacity subjects of the Federation, subjects of International Law, International activity.