

РАЗДЕЛ VIII

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

*Борис Иванович НЕФЕДОВ —
проректор по научной работе
Омского юридического института,
кандидат юридических наук, доцент
institute@omui.ru*

УДК 341.24 (470+571)

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЙ, ЗАКЛЮЧАЕМЫХ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. В статье анализируется правовой характер соглашений, заключаемых субъектами федерации; делается вывод, что они являются международными административными договорами. Также сравнивается международная правосубъектность государств и субъектов федерации и отмечается, что у субъектов она ограничена.

SUMMARY. The article analyses the legal character of agreements, signed by constituent entities. It contains a conclusion that they are international administrative contracts. Also it compares international legal personality of countries and constituent entities and points out that it is limited in the case with constituent entities.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Международные соглашения субъектов РФ, публичный субъект, международный договор, международная правосубъектность.

KEY WORDS. International agreements of the subjects of the Russian Federation, public subject, international agreement, international legal capacity.

Федеративное государство — это союзное государство, а не союз государств, как это имеет место в конфедерации. Субъекты федерации не могут рассматриваться как государство, поскольку утрачивают суверенитет. В федеративных государствах субъектом международного (публичного) права является федерация в целом, а члены федерации могут вступать в международные межгосударственные отношения только в пределах, установленных самой федерацией, если, конечно, такие полномочия субъекту федерации вообще предоставляются.

Суверенитет — это независимость государственной власти от какой-либо иной власти внутри или вне границ страны. Он имеет два исходных аспекта — внутренний и внешний. Во внутреннем аспекте он предполагает полновластие на своей территории, неподчиненность другому государственному образованию

в области непосредственного установления и регулирования основ правового статуса физических и юридических лиц. В своем внешнем аспекте суверенитет предполагает независимость данного политико-территориального образования в вопросах заключения международных договоров, от каких-либо ограничений характера и сфер регулирования, установленных для них другим политико-территориальным образованием (другим государством, федерацией в целом), или от международных обязательств, существующих у такого другого политико-территориального образования.

При работе Комиссии международного права ООН над Венской конвенцией о праве международных договоров, принятой 23.05.1969 г., члены Комиссии были согласны с тем, что «государства-члены федерации могут обладать способностью заключать международные договоры, если такая способность допускается федеральной Конституцией в установленных ею пределах» [1; 191].

Г.И. Тункину всегда ставилось в заслугу то, что ему удалось добиться включения этого пункта в проект статей Конвенции. И хотя в дальнейшем эта норма была «провалена», в том числе другими федеративными государствами (Канада, Индия и др.), прежде всего, по политическим, а не юридическим мотивам, она и сегодня остается наиболее авторитетным правилом относительно участия субъектов федерации в международных договорах [2; 20].

Внутреннее законодательство целого ряда федеративных стран предоставляет право субъектам федераций выступать на международной арене от собственного имени, заключать международные соглашения. Но это право всегда касается весьма ограниченного круга вопросов (пограничных, культурных, полицейских, экономических и т. п.), и реализуется только под контролем или с согласия федерации*. В то же время предоставление таких прав не является общей практикой. Например, по Конституции США штаты не должны заключать международные договоры, вступать в союзы или Конфедерации.

Закон «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. не дал ответа на вопрос о статусе соглашений, которые субъекты федерации заключают с иностранными партнерами. Закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. предоставил субъектам РФ право заключать международные соглашения, но закрепил в ст. 7 тот факт, что эти соглашения, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами.

То, что при этом законодатель использует термин «договор», а не термин «соглашение», ничего не объясняет. По Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном, двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Встречающиеся в международной договорной практике РФ упоминания о таких соглашениях также не раскрывают их юридической природы. Так, в Соглашении Правительства РФ и Правительства Индии от 3 октября 2000 г. прямо зафиксировано, что подписанные органами исполнительной власти субъектов РФ и местными правительствами штатов и союзных территорий Республики Индии Соглашения не являются международными договорами. И все.

* Но возможность предоставления такого права не означает обязанности его предоставления.

В доктрине здесь тоже нет большого многообразия. Одни однобоко рассматривают такие соглашения только как акты гражданско-правового характера [3; 42]*, другие ограничиваются общим заявлением, что это не международные договоры, поскольку они не регулируются международным правом [4; 330-331].

Представляется, что для решения вопроса по существу необходимо обратить внимание на четыре момента:

1. Предметом регулирования таких соглашений являются отношения не внутригосударственные, а международные (не в том смысле, что это отношения «между народами», а в том, что они выходят за пределы одного государства и не могут быть урегулированы в рамках одного национального правопорядка).

2. На наш взгляд, термин Венских конвенций о праве договоров «соглашения, регулируемые международным правом» *говорит только о том*, что такие соглашения отличаются от контрактов и регулируются международным публичным, а не международным частным правом. Некоторые из заключаемых субъектами РФ международных соглашений действительно следует рассматривать как международный контракт, заключенный между юридическими лицами из разных стран. Но здесь речь идет об иных соглашениях, тех из них, что заключаются субъектами РФ как органами именно публичной власти, осуществляющими властные прерогативы, причем другой стороной соглашения также является орган именно публичной власти другого государства. Здесь власть субъектов федерации проявляется как власть социальная, и является не частной, как это, например, имеет место в семье, не корпоративной, как в организации, а именно публичной. Поэтому заключаемые субъектами РФ международные соглашения обычно носят межвластный характер.

3. По своей природе такие соглашения близки международным договорам, заключаемым такими субъектами международного права, какими являются международные межправительственные организации и конфедерации. И там и там правосубъектность является ограниченной и по предмету правового регулирования и по объему полномочий. Так, международные организации вправе заключать договоры только в пределах и для достижения тех целей, что определены учредительными (реже иными) актами. Субъекты федерации — то же самое, и объем их полномочий определяется также учредительными документами — Конституцией федерации или/и Федеративным договором.

Там и там полномочия предоставляются государствами. Там и там речь идет о реализации *переданных государствами своих исключительных прав* и, следовательно, в этом смысле, в конечном счете, там и там речь идет о межгосударственных отношениях. В то же время здесь происходит переуступка государствами своих прав не внешнему органу и организации, а внутреннему структурному подразделению политико-территориального характера, какими являются субъекты федерации.

4. Существует международное право и национальное право отдельных государств. Других типов правовых систем нет. Отнесем ли мы такие международные соглашения к источникам международного права или к источникам права внутригосударственного? По нашему мнению, ответ очевиден. Другое дело, что международные договоры могут иметь свои особенности, зависеть от характери-

* Так, например, П.Н. Бирюков считает, что «соглашения в области внешнеторговых связей» — это еще не международные договоры в собственном значении этого слова; они представляют собой акты гражданско-правового характера, хотя и осложненные «иностраным элементом».

стики заключающих их субъектов. Это могут быть межгосударственные договоры, договоры между государствами и международными межправительственными организациями, а могут быть и договорами, стороной (сторонами) которых выступают субъекты федераций.

Таким образом, мы вынуждены прийти к выводу, что международные соглашения субъектов РФ представляют собой международные договоры, хотя и особого рода. То, что формально право заключения международных договоров субъектам нашей федерации не предоставлено, не соответствует фактическому положению.

Однако международная правосубъектность субъектов федерации не идентична правосубъектности государств. Они не выступают и не могут выступать в роли суверена.

Международные же договоры — это соглашения, заключаемые органами власти или управления одного государства с органами власти или управления других государств или с международными организациями. При этом они выступают как публичные субъекты, осуществляющие свои полномочия по реализации суверенных прав государства, в области внешних государственных функций. Такие договоры могут быть межгосударственными, межправительственными и межведомственными. Они являются и публичными и нормативными.

От административного договора его отличает, во-первых, то, что заключающие его стороны осуществляют свои полномочия в области реализации публичной власти, причем не публичной власти вообще, а государственного суверенитета в области внешних сношений. Во-вторых, то, что международные договоры отличает всегда существующее формальное равенство субъектов, автономия воли сторон, свобода заключения договоров и др. То есть по методу правового регулирования международный договор сходен с гражданско-правовым договором.

Отличие же от гражданско-правового договора идет по предмету правового регулирования (международные отношения), по субъектам, его заключающим, и по тому факту, что международный договор — не индивидуальный правовой акт, он содержит в себе нормы права, т. е. является нормативным договором.

Административные договоры — это соглашения, заключаемые между публичными субъектами одного и того же государства, когда обе стороны выступают как субъекты, реализующие полномочия по выполнению внутренних государственных функций, т. е. публичных интересов. Административные договоры являются публичными договорами. В тех случаях, когда они являются формой закрепления норм права, административные договоры являются нормативными договорами.

Такие договоры, в числе других источников права, регулируют вопросы разграничения компетенции и полномочий между органами исполнительной власти, вопросы организации взаимодействия и сотрудничества административных органов в сфере административно-публичной деятельности и т. п.

Нетрудно заметить, что международные соглашения, заключаемые субъектами Российской Федерации, не только отвечают большей части признаков международного договора, но и по сути являются административными договорами, осложненные так называемым «иностранном элементом».

Таким образом, по нашему мнению, международные соглашения субъектов федерации по своей правовой сущности являются ни чем иным, как международными административными договорами.

Но, утверждая, что международные соглашения субъектов федерации РФ являются по своей сути международными договорами, не вступаем ли мы тем

самым в противоречие с общепринятым тезисом о том, что субъекты федераций не являются субъектами международного права?

По нашему мнению, вопрос о международной правосубъектности субъектов федерации подлежит переосмыслению. Думается, что они так же, как и конфедерации, могут обладать ограниченной международной правосубъектностью, быть, при определенных обстоятельствах, производными субъектами международного права.

Другое дело, что их правосубъектность является ограниченной, или производной от тех полномочий во внешней сфере, каковые делегированы или предоставлены им полноправным субъектом международного права — самой федерацией. Так же, как и правосубъектность международных организаций, или правосубъектность конфедераций, международная правосубъектность субъектов федерации не идентична правосубъектности государств, поскольку *не проистекает из суверенитета*^{*}. Всех их можно объединить общим понятием производных субъектов международного права [5; 105]^{**}, давно известным как категория.

Конечно же, объем такой правосубъектности определяется федеративным Центром. Так, субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, но обладают, в силу п. 6 ст. 76 Конституции РФ, преимущественным правом регулировать отношения, отнесенные к их предмету ведения, и в этом смысле — самостоятельностью в решении этой категории дел. Право заключать международные соглашения они имеют (без дополнительного делегирования полномочий) именно по этим вопросам. При этом федерация вправе только контролировать процесс, чтобы он не вышел за пределы предоставленных субъекту федерации полномочий.

Отметим, что изменение подходов к международной правосубъектности субъектов федерации стало проявляться и в международных документах. Так, п. 1 ст. 28 Европейской конвенции об иммунитете государства 1972 г. [6; 385] предусматривает, что субъекты федеративного государства не пользуются иммунитетом. Однако участник конвенции — федеративное государство — может путем уведомления, направленного Генеральному секретарю Совета Европы, объявить, что его субъекты вправе требовать применения ее положений^{***}. Иными словами, по воле федерации ее субъекты оказываются приравненными в вопросах иммунитетов к государствам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Yearbook of the International Law Commission. 1966. Vol. 2. -P. 191
2. Курс международного права. В 7 т. Т. 4 Отрасли международного права. Глава 1 «Право международных договоров» И.И. Лукашук. М.: Наука, 1990. С. 20.
3. Бирюков П.Н. О международной договорной правоспособности субъектов Российской Федерации // Известия вузов. Правоведение. 1998 № 2. С. 42.
4. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 2000. С. 330-331.

^{*} Неслучайно международное право выделяет договоры международных организаций в отдельную категорию договоров, отличную от договоров, заключаемых между государствами. См.: Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. и Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями и между международными организациями 1986 г.

^{**} В литературе даже встречается такой термин, как «сепаратная международная личность».

^{***} В то же время участником конвенции может быть только само федеративное государство. Таким образом, и здесь проявляется производность полномочий субъекта федерации от воли федерации в целом.

5. Международное публичное право. Учебник / Под ред. К.А. Бекашева. М.: Проспект, 1999. С. 105.

6. Международное частное право: учебно-методический комплекс: В 2-х кн. Кн. 1 С. 385.

Зульфия Исмаиловна ВОРОНИНА —
зав. кафедрой международного права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
voronina@jurati.ru

УДК 341.1/8

ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ СОДЕРЖАНИЯ НОРМ ИНОСТРАННОГО ПРАВА, ПРИМЕНИМОГО К МЕЖДУНАРОДНЫМ СЕМЕЙНЫМ ОТНОШЕНИЯМ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются вопросы субъектного состава международных семейных отношений и его динамика; выявляются проблемы, связанные с определением применимого права и предлагаются пути их разрешения. Также проводится анализ международных договоров по исследуемой тематике.

SUMMARY. The article considers the matters of subjective composition of international family relations and its dynamics; points out the problems, related to defining applicable law and suggests the ways of their solution. Also it gives an analysis of treaties within the studied area.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Международные семейные отношения, брак, применимое право, установление содержания норм иностранного права, принцип наиболее тесной связи, оговорка о публичном порядке.

KEY WORDS. The international family attitudes, marriage, applicable law, establishment of the maintenance of norms of the foreign right, principle of the closest communication, the clause on the public order.

Международные семейные отношения как социальное и правовое явление получают все большее распространение в повседневной жизни общества, и, в свою очередь, требуют надлежащей правовой регламентации. Россияне сейчас так же мобильны, как и граждане других государств. Между тем при буквальном толковании названия раздела VII СК РФ спорным является его применение, например, в случаях удостоверения на территории нашей страны брачного договора супругов-граждан РФ, постоянно проживающих за границей, либо взыскания алиментов с плательщика-гражданина РФ, находящегося в другой стране. Думается, что международными следует считать и такие семейные отношения, в которых субъектами являются только российские граждане, но domiciliрованные за границей. А раздел VII СК РФ правильнее было бы назвать так: «Применение семейного законодательства к международным семейным отношениям».

Постановки коллизионного вопроса о применимом праве требует, в первую очередь, наличие в семейном отношении иностранного субъекта. Традиционно принято считать, что таковым может быть только физическое лицо. Но изменения Семейного кодекса РФ, вступившие в силу с 1 сентября 2008 г., позволяют сейчас усомниться в этом тезисе (например, воспитывающей стороной в право-