

*Владимир Андреевич КАТУНЦЕВ —  
аспирант кафедры новой истории  
и международных отношений*

УДК 327 (470+571)

## **ОПЫТ МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

*АННОТАЦИЯ. В данной статье проведено краткое исследование международной деятельности административно-территориальных субъектов иностранных федеративных государств, сходных по своему устройству с Российской Федерацией. Рассмотрен опыт международной деятельности провинций Канады, штатов США, земель ФРГ. Выделены предпосылки возникновения и развития международной активности регионов федеративных государств.*

*In this article the author researched international activity of administrative-territorial subjects in federal states, which in their structure are similar to the Russian Federation. The experience of international relations of Canadian provinces, US-states, and German lands is described. On this basis some prerequisites for international relations of federative states' regions are formulated.*

Для описания территориальной структуры пространства в литературе используются многочисленные понятия: ареал, регион, район, область, провинция, зона, пояс, край, страна и прочие. Такое многообразие понятий влечет за собой научные дискуссии и споры по поводу их точного толкования и смыслового разграничения. Не вдаваясь в подробности дискуссий вокруг территориальной структуры пространства, обозначим содержание термина «регион», используемое в настоящей статье.

Автор настоящей статьи использует слово «регион» как наиболее удобное и содержательное понятие, с помощью которого можно обозначать территорию, выделенную по определенным признакам и отделенную по этим признакам от другой территории. При этом автор исходит из понятия «регион», закрепленного в политической регионалистике [1], причем в узком смысле «регион» в настоящей статье — это административно-территориальная единица первого субнационального уровня. Политико-административный регион первого порядка является главной официально определенной в законодательстве ячейкой политического пространства в любом государстве. Именно он и является объектом исследования в настоящей статье. Предметом здесь являются непосредственно международные связи, международная деятельность таких регионов — административно-территориальных частей государств.

Исследование международной деятельности регионов иностранных государств, несомненно, интересно, так как позволяет сравнить ее (международной деятельности) качественные характеристики, уровень и интенсивность с таковой деятельностью российских регионов в общем, и Тюменской области в частности.

**Канада.** Международная деятельность членов канадской федерации представляет огромный интерес, что объясняется высоким уровнем международной активности канадских провинций.

Международная деятельность канадских провинций имеет долгую историю и чрезвычайно разнообразна в своих проявлениях. На сегодняшний момент основными направлениями международной деятельности канадских провинций являются следующие: обеспечение притока иммигрантов и рабочей силы, поиск рынков сбыта для производимой продукции, поиск иностранных инвестиций,

культурное сотрудничество, программы помощи развивающимся странам, туристический, научно-технический обмен.

Создана обширная сеть представительств канадских провинций за рубежом. По состоянию на 1984 г. Новая Шотландия имела 4 представительства (Бостон, Нью-Йорк, Лондон, Париж); Нью-Брансуик — 2 (Лондон, Париж); Альберта — 6 (3 в США, Лондон, Гонконг, Токио); Онтарио — 18 (8 в США, 8 в Европе, Гонконг, Токио); Квебек — 25 (9 в США, 8 в Европе, 8 в других странах). В ноябре 1964 г. сотрудникам представительства Квебека в Париже были предоставлены все льготы, которыми пользуются работники консульств суверенных государств (аналогичные льготы имеют и представительства канадских провинций в Лондоне).

Некоторые канадские провинции участвуют в деятельности международных организаций. Так, в марте 1970 г. Квебек получил самостоятельный статус в межправительственной организации франкоязычных стран — Агентстве по сотрудничеству в области культуры и техники. Делегации Квебека самостоятельно участвовали в конференциях министров образования франкоязычных стран Африки и Мадагаскара в Либревиле (Габон) и в Париже в 1968 г., а также в подобной конференции в Киншасе (Конго) в 1969 г. в составе единой канадской делегации.

Основным партнером англосаксонских провинций Канады являются США. В специальном докладе, подготовленном для государственного департамента США и посвященном отношениям канадских провинций и штатов, указывается, что на 1974 г. между ними действовало 766 различного рода соглашений, причем они были заключены со всеми штатами США. На 14 штатов, непосредственно граничащих с провинциями, приходилось 61,7% существовавших соглашений. Ведущее место по объему принадлежало сфере транспорта (27,5% от общего числа соглашений между провинциями и штатами), последующие места занимали природные ресурсы (19,5%), торговля и промышленность (19,4%), социальные услуги (9,9%). Наименее развитые контакты были характерны для военной и гражданской обороны (2,1%) и сельского хозяйства [2].

Канадские провинции тесно сотрудничают не только со штатами США, но и непосредственно контактируют с федеральным правительством США. Представители провинций лоббируют при решении судьбы того или иного законопроекта, имеющего отношение к американо-канадским контактам; на сотрудников посольства Канады в Вашингтоне возложены задачи представительства интересов провинций. Первоначально ряд провинций попытались открыть свои представительства в американской столице, но наткнулись на серьезное сопротивление Оттавы. В настоящее время свое представительство имеет только Квебек. Представители провинций участвуют в канадо-американских переговорах по различным вопросам (например, при разработке соглашения по борьбе с загрязнением Великих озер в 1971 г.).

В отношениях со странами Западной Европы применяются те же формы связей, что и с американскими штатами. Активно используются поездки и официальные визиты премьер-министров и других членов правительства. В 1965 г. премьер-министр Ньюфаундленда Дж. Смолвуд посетил Финляндию, где провел переговоры о строительстве в провинции целлюлозно-бумажного комбината, в 1977 г. премьер Британской Колумбии посетил с торговой миссией страны-члены ЕЭС.

Интенсивно развиваются связи с азиатскими странами, прежде всего с Японией. Сотрудничество осуществляется не только с центральной властью государств или с правительствами штатов, но и с административно-территориальными единицами других государств. Так, в 1980 г. провинция Альберта заключила соглашение с северной префектурой Японии — Хоккайдо.

Канадские провинции зачастую взаимодействуют с федеральной властью при осуществлении внешней политики. Проводятся специальные федерально-провинциальные консультации для привлечения провинций к исполнению международных обязательств Канады, вытекающих из ее членства в таких специализированных учреждениях ООН, как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация труда (МОТ), Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций (ФАО), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Федеральный центр неоднократно привлекал представителей провинций для участия в различных конференциях, проводившихся под эгидой ООН, таких как Всемирная конференция по вопросам народонаселения (Будапешт, 1974), Всемирный конгресс по вопросам продовольствия (Рим, 1974), Конференция ООН по населенным пунктам (Ванкувер, 1976) и др. В подготовительном совещании к Стокгольмской конференции по вопросам охраны окружающей среды 1971 г., например, в составе канадской делегации было 18 представителей провинций. В 1968 г. Оттава взяла на себя обязательство регулярно приглашать министров образования провинций на Генеральные конференции ЮНЕСКО в качестве наблюдателей, а также включать их в состав делегаций Канады.

Заключение Квебеком и Францией в первой половине 1960-х гг. 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. Суть его состояла в том, что правительство Канады заключает договор с иностранным государством, в соответствии с которым последнее может вступать в соглашение с любой канадской провинцией, и это соглашение (при соответствующей ссылке на договор между двумя странами) автоматически получает официальный статус международно-правового документа. В качестве примера подобного «зонтичного» соглашения можно привести соглашение Канады и Франции от 17 ноября 1965 г. в области культуры, сопровождавшееся также обменом письмами. В соответствии с подписанным документом устанавливалось, в частности, что провинции будут иметь право заключать соглашения с французской стороной об обменах в области образования, науки, техники, культуры и искусства. Полномочия провинций вступать в подобные соглашения вытекали или из ссылки на франко-канадское соглашение и сопутствующий обмен письмами, или из официально выраженного одобрения федеральной администрации. Аналогичное «зонтичное» соглашение было заключено Канадой с Бельгией в мае 1967 года.

Таким образом, деятельность субъектов канадской федерации представляет собой уникальное явление и может служить источником богатого опыта для других стран. При этом нельзя забывать, что государство Канады является специфической федерацией и перенесение, например, на российскую почву канадского опыта не всегда возможно.

**США.** В ряде статей Конституция США 1787 г. затрагивает вопросы международной деятельности штатов [3]. Так, согласно ст. 1 разд. 10 ч. 1 Конституции ни один штат не может вступать в какие-либо договоры, союзы или конфедерации. Это сфера ведения федерации. Вместе с тем ч. 3 этого раздела закрепляет положение, согласно которому ни один штат без согласия Конгресса не может заключать соглашения или договоры с другим штатом или с иностранным государством. По словам П. Ф. Мартыненко, «история одобрения Конституции в период 1787-1789 гг. недвусмысленно указывает на то, что подобное распределение компетенции в сфере внешних сношений было результатом компромисса сил, ведущих борьбу вокруг проблем централиза-

ции» [4]. В тексте Конституции на английском языке в ч. 3 содержится слово «contracts», для договоров в смысле ч. 1 используется более традиционный термин «treaties». Очевидно, перевод нуждается в корректировке, учитывающей различие этих терминов. П. Ф. Мартыненко переводит «contract» как «конвенция» [5]. Более близким все же представляется термин «контракт». Вместе с тем существует неопределенность в толковании такого разграничения полномочий в области международных сношений между штатами и федерацией, неопределенность, связанная с неясностью содержания понятий «соглашение», «контракт», «договор». Бесспорным является только тот факт, что авторы Конституции США решили таким образом обозначить вспомогательный, неполитический характер международных обязательств субъектов федерации и, наоборот, ведущую роль федерации в проведении внешней политики. Таким образом, Конституция сохранила за штатами некоторую международную правосубъектность, правда, с определенными оговорками, — в любом случае требуется согласие Конгресса. Как показала практика применения Конституции, такое согласие дается в форме Акта, принимаемого в обеих палатах Конгресса. Так, в соответствии с законом от 2 сентября 1958 г. штату Миннесота предоставлялось «согласие Конгресса» для «ведения переговоров и заключения конвенции» с близлежащей провинцией Канады.

Так же, как и в России, краеугольным вопросом правового статуса субъектов федерации в США, и в частности возможности субъектов федерации участвовать в международных отношениях, было наличие или отсутствие у них суверенитета. В этом смысле ведущим судебным прецедентом является решение, вынесенное Верховным Судом США в 1773 г. по делу «Чизхолм против штата Джорджия». «Для Конституции США термин «суверенитет» совершенно неизвестен... Для целей Союза, — заявил судья Вильсон, — Джорджия не является суверенным государством» [6]. Интересный комментарий разд. 10 ст. 1 Конституции США дают А. А. Мишин и В. А. Власихин: «Содержащееся в разд. 10 ст. 1 запрещение штатам вступать в союзы и конфедерации, заключать международные соглашения означало на практике лишение их международной правосубъектности. Штаты, которые в американской публицистике часто именуются «суверенными», на самом деле суверенитетом в полном смысле не обладают» [7]. Таким образом, согласно американской доктрине штаты, не обладая международной правосубъектностью в полном смысле, могут тем не менее заключать соглашения с территориальными образованиями других государств.

В связи с отсутствием в Конституции США явно выраженного запрета на международную деятельность штатов, последние достаточно широко пользуются возможностью заключать международные соглашения. Например, у штата Вермонт существует соглашение с Великобританией, у штата Нью-Йорк — с Канадой в целях координации усилий по сохранности моста через р. Ниагара. Наряду с этим в США принята практика, в соответствии с которой при заключении договора США с Канадой или Мексикой, в котором затрагиваются интересы близлежащих штатов, предварительно заслушивается мнение соответствующего штата, а его представители при заключении договора участвуют в качестве консультантов.

Непосредственная международная активность американских штатов не является исчерпывающим способом их участия во внешней политике. Согласно ч. 2 разд. 2 ст. 2 Конституции США президент США заключает международные договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов, с совета и согласия Сената назначает послов и иных полномочных представителей и консулов. Сенат — орган, представляющий интересы штатов, в него входят по два сенатора от каждого штата, и, естественно, его позиция

обусловлена региональными интересами. По словам Б. С. Крылова, «Конституция Соединенных Штатов в ряде своих статей обуславливает сильное влияние мест на федеральные органы. Палата представителей Конгресса... тоже структурно отражает значительное влияние местных интересов и даже предрассудков.... И Президент, должностное лицо национального масштаба, не свободен от влияния локализма» [8].

Итак, американские штаты широко участвуют в осуществлении внешней политики: через непосредственную международную деятельность (в рамках собственных либо делегированных полномочий), через влияние на политику центральных органов власти федерации, через участие в имплементации международных договоров. «Действующая Конституция США, таким образом, не дает однозначно понимаемого разграничения компетенции федерации и штатов в сфере внешних сношений, но и не предполагает выступление США в этой сфере в качестве простого унитарного государства» [9].

**Германия.** Германия является одной из немногих федераций, в которых возможность международной деятельности субъектов федерации прямо закреплена в Конституции. В. Е. Шило отмечает: «Конституция ФРГ, в которой предусмотрены определенные права для земель на международной арене, была разработана после изучения конституций других федеративных государств, в том числе Канады и США. Пример централизованного подхода, который являли Соединенные Штаты в осуществлении внешних сношений, был отвергнут» [10].

Базовой нормой для международной деятельности германских земель является статья 32 Основного закона 1949 г.: «(1) Ведение сношений с иностранными государствами принадлежит Федерации. (2) Перед заключением международного договора, затрагивающего особое положение какой-либо земли, эта земля должна быть своевременно заслушана. (3) В той мере, в какой земли обладают законодательной компетенцией, они могут с согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами» [11].

Положение ч. 1 означает, что в принципе международная деятельность осуществляется федерацией, а международная деятельность субъектов носит дополнительный характер. По словам немецкого юриста И. Изензее, «развитие внешних сношений является преимущественно задачей союза... На федерацию возлагается обязанность самоутверждения сообщества вовне» [12]. Это положение подкрепляется ст. 87 Основного закона ФРГ, согласно которой иностранная служба находится в ведении федерации, ст. 73, согласно которой федерация обладает исключительной законодательной компетенцией по иностранным делам.

В ч. 2 предусматривается процедура обеспечения интереса субъекта федерации при заключении международного договора федерацией. По мнению Теодора Маунца, «в согласии с господствующей теорией под особыми интересами следует понимать такие дела, которые касаются не всех земель, вместе взятых, а лишь одной из них, или такие, которые хоть и касаются всех земель, но каждой из них различным образом» [13]. Эта позиция разделяется Ю. И. Лейбо. Он пишет: «Права земли и обязанности федерации, однако, не существует, если все земли в равной степени были затронуты заключенным договором. Это, например, имеет место, когда международный договор должен быть исполнен администрацией земель (договор об образовании ЕЭС)» [14].

Из ч. 3 ст. 32 вытекает, что земли могут заключать международные договоры. На практике земли заключают договоры в основном по местным, неполитическим вопросам: приграничного водопользования, охоты и рыбной ловли, охраны окружающей среды, культурного сотрудничества и т. д. Так, в 1958 г. земля Рейнланд-Пфальц и Люксембург заключили договор о постройке плотины на пограничной реке Ур. Бавария заключила ряд договоров торгово-экономического характера с Австрией, а в 1965 г. — конкордат с Ватиканом.

Решение вопроса о заключении международного договора ставится в зависимость от волеизъявления правительства федерации. При этом договоры считаются недействительными, если посредством их:

а) земля передает столь значительную часть собственной компетенции, что теряет свою;

б) заключается особый политический союз, направленный на изменение или отмену Основного закона ФРГ;

в) не соблюдается принцип федеральной верности» [15].

Международная деятельность земель не ограничивается только заключением международных договоров. Так, в 1985 г. земля Гамбург учредила свое информационное бюро в Брюсселе. В 1989 г. представительства в Брюсселе имели уже 11 земель, а общее число представительств за рубежом достигло 30. В 1990 г. было достигнуто соглашение между землей Баден-Вюртемберг и РСФСР о двустороннем открытии координационных бюро в Москве и Штутгарте. В практику вошли визиты глав земель за рубеж. Тот факт, что изменения Основного закона ФРГ, имевшие место в начале 1990-х гг., не коснулись редакции ст. 32, свидетельствует о том, что законодатель допускает расширительное толкование ч. 3 ст. 32. К тому же была введена ч. 1 (а) ст. 24, в которой говорится о возможности передачи землями «своих суверенных прав» приграничным учреждениям с одобрения федерального правительства, то есть закрепляется право земель на создание институциональных учреждений.

Интерес представляет также ст. 23 Основного закона ФРГ (последние изменения в эту статью были внесены 21 декабря 1992 г.), в которой говорится об участии Германии в общеевропейских делах. Ч. 2 этой статьи гласит: «Бундестаг и земли посредством своего участия в бундесрате содействуют деятельности Европейского Союза». Закрепляется обязанность бундесрата как органа, представляющего интересы земель, «содействовать принятию внутригосударственных мер (при выполнении международных обязательств федерации.), поскольку земли обладают компетенцией во внутреннем правопорядке». Предусматривается возможность применения достаточно гибких процедур учета интересов земель при участии федерации в общеевропейских делах. В ч. 5 говорится о необходимости получения заключения земель в случае, если федерация в связи с участием в Европейском сообществе законодательствует по вопросам, отнесенным к ведению земель. Ч. 6 ст. 23 устанавливает: «Если затрагиваются исключительные законодательные полномочия земель, то соблюдение прав, которые возлагаются на Федеративную Республику Германию как на члена Европейского Союза, должно передаваться представителю земель, назначенному бундесратом». Таким образом, ст. 23 закрепляет возможность влияния земель на внешнеполитические акции федерации, при этом большую роль играет бундесрат, состоящий из членов правительств земель. Согласно ст. 52 Основного закона «при рассмотрении дел Европейского Союза бундесрат может образовывать палату по европейским делам, решения которой будут иметь силу решений бундесрата».

На сегодняшний момент Основной закон ФРГ в наибольшей степени регулирует международную деятельность субъектов федерации по сравнению с конституциями других федеративных государств и может служить образцом для законодателей.

#### **Предпосылки международной деятельности субъектов федерации**

Краткий анализ международной деятельности субъектов зарубежных федераций позволяет сделать вывод, что такая деятельность имеет тенденцию к расширению при наличии следующих предпосылок:

1. Федерация в целом и отдельный субъект имеют развитую экономическую инфраструктуру. Товары, производимые на предприятиях субъекта федерации,

могут быть реализованы за рубежом, а местная промышленность объективно тяготеет к расширению товарного обмена с зарубежными странами. Как правило, международная деятельность субъектов федерации присуща развитым в экономическом отношении государствам (США, Германия, Канада).

2. Субъект федерации как территориальное, этническое, культурное сообщество обладает ярко выраженной спецификой, и в целях сохранения таких уникальных характеристик необходимо сотрудничество с зарубежными странами (Квебек).

3. Политическая система федерации в целом и отдельного субъекта федерации характеризуется устойчивостью, демократизмом. Федерация является или стремится стать правовым государством (Германия, США, Канада).

4. Опасность центробежных тенденций исключается наличием устойчивых политических и экономических связей между субъектами федерации и федерацией.

5. Существуют объективные партнеры субъектов федерации в международном общении: в силу общности границ, в силу наличия общих задач либо проблем, в силу исторических причин.

6. Конституционное регулирование статуса субъектов федерации не исключает возможности их международной деятельности.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 39
2. См.: Swanson R. F. State — Provincial Interaction. A Study of Relations between U. S. States and Canadian Provinces prepared for the U. S. Department of State. Wash., 1974.
3. Конституция США 1787 г. // Конституции зарубежных государств. М., 1996. С. 15-42.
4. Мартыненко П. Ф. Современные буржуазные теории о внешних сношениях государств. С. 21.
5. Там же. С. 34.
6. Цит. по: Крылов Б. С. США: федерализм, штаты и местное управление. М., 1968. С. 10.
7. Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 77.
8. Крылов Б. С. США: федерализм, штаты и местное управление. С. 47, 60.
9. Мартыненко П. Ф. Современные буржуазные теории о внешних сношениях государств. С. 6, 24.
10. Шило В. Е. Канадский федерализм и международные отношения. М, 1985. С. 166.
11. Основной закон ФРГ 1949 г. // Конституции зарубежных государств. С. 153-228.
12. Государственное право Германии. В двух томах. М, 1994. Т. 2. С. 24.
13. Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М, 1959.
14. Лейбо Ю. И. Внешнеполитический механизм буржуазных стран Центральной Европы: Австрия, ФРГ, Швейцария. М., 1984. С. 23.
15. Невинский В. В. Правовое положение субъектов буржуазной федерации. На примере федеральных земель ФРГ. Красноярск, 1986. С. 102.

*Елена Юрьевна МОЛЯВИНА —  
аспирант кафедры отечественной истории*

УДК 94 (571.12):930.1

### **ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИСТОРИИ СИБИРСКОГО ЮРТА**

*АННОТАЦИЯ. Статья посвящена анализу дискуссионных вопросов политической истории Сибирского юрта.*

*Annotation. The article is devoted to analysis of the debatable problems of the political history of Siberian Yurt.*