

Глава 4.3. — С.Л. Романов, советник Департамента по связям с субъектами федерации, парламентом и общественно-политическими организациями МИД России, кандидат политических наук.

Редакционная коллегия выражает благодарность российским и зарубежным ученым, практическим работникам, а также сотрудникам Дипломатической академии МИД России, чье активное участие сделало возможным реализацию данного проекта.

Особая благодарность сотрудникам Политического департамента Секретариата Совета Европы, которые способствовали выходу в свет этого актуального издания.

Часть I

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВНЕШНИХ СВЯЗЕЙ РЕГИОНОВ И МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

1.1. Правовые рамки внешних связей региональных сообществ в Западной Европе

1.1.1. Вопросы терминологии

Первая трудность, с которой сталкиваются, пытаясь очертить правовые рамки внешних связей региональных сообществ, состоит в том, чтобы определить, что следует понимать под «региональными сообществами» и их «внешними связями».

Региональные сообщества...

В общем плане действие, когда государство передает государственным институтам более низкого уровня полномочия управлять определенными делами на части своей территории, является предоставлением самоуправления в большем или меньшем объеме сообществу ограниченных географических размеров, являющемуся юридическим лицом и обладающему прерогативами публичной власти, которую оно осуществляет через представительные органы. Признанное таким образом самоуправление (автономия) осуществляется под контролем государственных властей.

Предлагаемое определение является достаточно широким и охватывает не только местные сообщества, но и субъекты федеративного государства, а также составные части государств, проводящих политику регионализации¹ или сообщества, которые имеют специальный статус автономии в некоторых государствах². Эти сообще-

¹ Например, в Италии и Испании.

² Речь идет, к примеру, о Португалии, которая предоставила статус автономии двум островным регионам (Азоры и Мадейра) и о Финляндии (Аландские острова).

ства ниже уровня государства различаются только степенью предоставленной им автономии и разновидностями осуществляемого за ними контроля. В самом деле, они могут решать свои вопросы не только в административной сфере, но также и в области законодательства, управления, а иногда и юстиции; контроль, которому они подчинены, может быть доверен одному или нескольким институтам, которые пресекают нарушения национальной Конституции, в частности нарушение разграничения полномочий между государством и его составляющими частями.

В Совете Европы чаще используют выражение «территориальные сообщества или власти», под которыми понимаются, согласно терминологии Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, сообщества, власти или органы, осуществляющие властные полномочия на местном или региональном уровнях и рассматриваемые в качестве таковых во внутреннем законодательстве каждого государства (ст.2, абз. 2)¹. Пояснительный доклад к Конвенции уточняет, что упомянутые образования должны обладать «ограниченными полномочиями по сравнению с государством», что позволяет, кроме того, включить группы сообществ и территориальные учреждения публичного права в сферу применения Рамочной Конвенции.

Если принять в качестве критерия классификации не степень и модальности автономии, предоставляемой сообществам, а уровень, на котором они расположены в структуре государства, то «регионами» в широком смысле слова мы назовем государственные сообщества, которые непосредственно занимают нишу на ступень ниже, чем уровень государства.

Таким образом, «региональное сообщество» — это государственное сообщество, стоящее на ступень ниже уровня государства (для удобства назовем его «субгосударственным»), которое в соответствии с конституционным правом государства (в которое оно входит) называется «Кантоном», «Сообществом», «Землей», «Регионом», «Субъектом», «Республикой». Оно может быть наделено либо административными полномочиями (как во Франции) либо государственными функциями, которые оно делит с центральными властями (как в федеративных государствах, а также в Испании и Италии). Оно может быть также конституцией государства прямо на-

¹ Сборник документов и материалов по международным и внешнеэкономическим связям субъектов Российской Федерации. М.: Научная книга, 1999. С. 350 (далее — Сборник документов и материалов...).

делено полномочиями в международной сфере (как в некоторых федеративных государствах, таких как Германия, Австрия, Бельгия, Швейцария).

...и их внешние связи

Следует принять ограничительное определение «внешних связей» региональных сообществ, которое исключало бы их связи с зарубежными юридическими и физическими лицами частного права. С правовой точки зрения эти связи не имеют каких-либо особенностей по сравнению с взаимоотношениями, глубоко интернационализированными между индивидуумами или компаниями различной национальной принадлежности: они рассматриваются как взаимоотношения, регулируемые одним или несколькими внутренними законодательствами, которые важно определить в соответствии с обычными нормами международного частного права. Таким образом, выражение «внешние связи» региональных сообществ относится только к связям, которые последние устанавливают с зарубежными политическими или административными институтами.

Эти связи весьма разнообразны. Они основываются либо на международном публичном праве, либо на внутреннем праве одной или нескольких стран; им даже иногда удается вообще избежать «объятий» какого-либо юридического порядка. Некоторые региональные сообщества стремятся проникнуть в сферу, регулируемую международным правом, используя полномочия в международной области, обычно зарезервированные за суверенными государствами: заключение договоров и международное представительство. Гораздо чаще взаимоотношения таких сообществ с зарубежными властями или органами находятся вне сферы применения международного права: термин, который позволяет охватить все внешние связи «низкого уровня», вне сферы действия международного права, это, безусловно — «транснациональные связи».

* * *

С учетом этих терминологических уточнений можно констатировать, что вопрос юридического режима внешних связей региональных сообществ вписывается в проблематику сотрудничества между властями, имеющими ограниченные территориальные полномочия, и государственными органами различных стран, и даже, если сюда включить связи, устанавливаемые «субгосударственными» сообществами с иностранными государствами, в еще более общую проблематику взаимоотношений между сообществами и лю-

быми зарубежными субъектами права, даже если они независимы и суверенны.

Внешние связи всех категорий «субгосударственных» сообществ регулируются либо международным публичным правом, либо (находящиеся «на низком уровне») внутренним правом одной или нескольких стран (транснациональные связи).

1.1.2. Связи, основанные на международном праве

В Европе имеется несколько региональных сообществ, обладающих полномочиями в международной сфере, которые они получили в соответствии с конституционным правом федеративного государства, членом которого они являются: германские и австрийские земли, сообщества и регионы Бельгии, а также швейцарские кантоны. Никакое положение в международном праве не препятствует тому, чтобы эти сообщества были наделены указанными полномочиями федеральной Конституцией.

а) Заключение договоров

Конституционное право Германии, Австрии, Бельгии и Швейцарии предоставляет субъектам этих государств право заключать договоры, которые они используют для того, чтобы регулировать их собственные внешние связи с партнерами в других федеративных государствах или с иностранными государствами, или, реже, с международными организациями.

Для того чтобы заключенные таким образом соглашения могли рассматриваться как настоящие договоры, необходимо проявление совместного волеизъявления двух или нескольких субъектов международного права, которое должно иметь правовые последствия в соответствии с положениями международного права.

Необходимо, прежде всего, чтобы договаривающиеся стороны не проявляли стремления скрыть соглашение, которое они заключают, от любой правовой системы с тем, чтобы сделать из этого источник чисто политических обязательств или обязательств, базирующихся на их взаимной лояльности или даже на чистой вежливости. В общих интересах сторон, чтобы соглашение имело юридически обязывающий характер.

Далее необходимо, чтобы это соглашение было заключено между субъектами международного публичного права. Условие

будет выполнено, если «субгосударственное» сообщество, имеющее право заключать соглашения в соответствии с федеральной Конституцией, имеет в качестве партнера государство, международную организацию или другое сообщество уровня ниже государственного, обладающее аналогичными полномочиями в международной сфере. Остается только уточнить вопрос о том, налагает ли этот договор международно-правовые обязательства на члена федерации или на саму федерацию.

Наконец, необходимо, чтобы это соглашение было включено в сферу действий международного публичного права. Однако в отличие от государств (и от международных организаций), взаимоотношения которых регулируются международным правом, сообщества уровня ниже государства существуют на базе внутреннего права, откуда они получают свои полномочия, статус юридического лица; в принципе их внешние связи не вписываются в систему международного права.

Чтобы убедиться в этом, достаточно проверить, дает ли внутреннее законодательство своим сообществам право заключать договоры. Только внутреннее законодательство должно ответить на этот вопрос. Действительно, международное право должно учитывать соответствующие определения, содержащиеся во внутреннем законодательстве. В этом состоит смысл передачи полномочий, который осуществляется конституциями Германии, Австрии, Бельгии и Швейцарии: допуск их субъектов федерации в «международную жизнь», предоставляемое им разрешение заключать настоящие договоры.

Однако сообществам, имеющим такие полномочия, и субъектам международного права, которые хотят поддерживать с ними связи, не запрещается отодвинуть в сторону эту правовую систему и поместить их взаимные обязательства под эгиду внутреннего права. Таким образом, мы подходим к другому направлению внешних связей «субгосударственных» сообществ: транснациональным связям, которые будут рассмотрены в разделе 1.1.3.

б) Международное представительство

Связи, основанные на международном праве, которые интересуют региональные сообщества, могут также включать право поддерживать дипломатические или консульские отношения и право участвовать в конференциях или международных организациях.

Под «международным представительством» понимается любой механизм, устанавливающий официальные отношения между субъектами международного права или между субъектами международного права и некоторыми «субгосударственными» сообществами, о чем достигнута договоренность между их высшими властными органами. Эти отношения осуществляются органами, представительный характер которых оправдывает их привилегированный статус.

Здесь также важно различать точку зрения внутреннего права и международного права, причем последнее должно учитывать положения первого. Именно конституционное право должно решать, позволит или запретит государство своим составляющим частям поддерживать дипломатические или консульские отношения с членами международного сообщества. Благодаря такому разрешению советские республики Украина и Белоруссия когда-то имели возможность содержать постоянные миссии при ООН, а еще раньше государства, входившие в германскую империю (1871—1918 гг.), создавали миссии наряду с представительствами империи и содержали особые миссии при государствах, где не было германских посольств.

В наше время многие региональные сообщества содержат делегации, агентства, офисы или бюро по связи либо при международных организациях, таких как Европейские сообщества, либо в некоторых столицах Европы, Америки или Азии. Хотя этим офисам часто поручаются представительские функции, они никогда не получали четко выраженный агреман от государства пребывания и не имели привилегированного статуса, предоставленного последним. Самое большее, что они иногда в одностороннем порядке получали из вежливости, — определенные налоговые и таможенные послабления. Кроме того, эти отношения не являются взаимными, обмен «представителями» между региональным сообществом и государством на практике не известен. Подобные связи приобретают, таким образом, специфическую форму, которая не позволяет их ассоциировать с дипломатическими или консульскими отношениями, как они описаны в международном праве.

В современной конституционно-правовой практике субъекты федераций не имеют подлинного права на автономное представительство. Сегодня государства, у которых они имеются, все более тесно привязывают их к своим собственным дипломатическим представительствам при иностранных государствах или международных организациях, а также при органах межправительственных институтов. Эти механизмы совмещают монополизацию государст-

вами международного представительства с учетом этими государствами особых интересов своих региональных сообществ.

* * *

Из всей предыдущей истории можно сделать вывод, что внешние связи «субгосударственных» сообществ регулируются международным правом только в исключительных случаях. Речь идет об ограниченном числе сообществ регионального уровня.

1.1.3. Транснациональные связи

Совсем по-другому обстоят дела с транснациональными связями. Понимаемые в том смысле, как об этом было сказано выше, эти связи охватывают внешние связи сообществ уровня ниже государства, которые не регулируются нормами международного права. В этом случае во Франции повсеместно применяется термин «децентрализованное сотрудничество». Однако у него есть недостаток, так как он охватывает только внешние связи «децентрализованных» сообществ, т. е. сообществ, принадлежащих к унитарному государству, которые не располагают ни законодательной властью, ни *a fortiori* какими либо полномочиями в международной сфере. При этом транснациональные внешние связи могут осуществлять все категории «субгосударственных» сообществ и даже упоминавшиеся выше сообщества, а также иностранные государства.

а) Приграничное и межтерриториальное сотрудничество. Определения

Следует различать два типа транснациональных связей «субгосударственных» сообществ. Если сообщества или власти сотрудничают с соседними сообществами других государств, то речь идет о «приграничном сотрудничестве», если они сотрудничают с неопределенными зарубежными сообществами, то, как правило, употребляется термин «межтерриториальное сотрудничество».

Конечно, необходимо, чтобы сотрудничество охватывало те области, которые находятся в компетенции заинтересованных сообществ или властей, т. е. чтобы они были полностью компетентны в той сфере, которая составляет объект сотрудничества.

Приграничные связи развивались, прежде всего, между сопредельными составными частями различных государств: сообщества-

ми, ассоциациями сообществ и даже просто органами государственного аппарата.

Чаще всего речь идет о сотрудничестве межмуниципального типа между сопредельными коммунами, провинциями и департаментами. Бывает, однако, что эти связи включают партнеров, которые расположены на региональном уровне. Такие государства, как Франция, Испания или Италия, включили свои регионы или автономные сообщества в число территориальных сообществ, которым недавно заключенные этими государствами соглашения позволяют решать вопросы приграничного сотрудничества. В то же время Германия и Бельгия полагают, что нет необходимости расширять поле применения приграничного сотрудничества на субъекты своих федераций, поскольку они имеют право заключать договоры.

Некоторые партнеры в этом сотрудничестве могут быть частными лицами. В самом деле, в тех областях, где власти не должны организовывать предоставление общественных услуг или использовать прерогативы власти, а скорее обязаны заниматься поддержкой и развитием регионального экономического развития, там инициатива переходит к частному сектору, который может быть полезен в приграничном сотрудничестве. «Сотрудничество особенно плодотворно, когда в нем участвует население, экономические, научные, культурные круги региона»¹.

Межтерриториальное сотрудничество подобного содержания развивалось не только в двустороннем плане, но также и в рамках «международных» ассоциаций региональных и местных властей.

Современная практика свидетельствует о действенности сотрудничества между региональными сообществами в рамках Европейского Союза. При этом заключаются соглашения субгосударственного уровня, как в сфере приграничного сотрудничества, так и межтерриториального, особенно благодаря программам INTERREG.

Юридические основы

Необходимо исследовать то, что германская доктрина называет «Grundlegung», т. е. обязательный фундамент, источник юридической эффективности обязательств, взятых в области приграничного или межтерриториального сотрудничества.

¹ Доклад швейцарского Федерального Совета о приграничном сотрудничестве и участии кантонов во внешней политике от 7 марта 1994 г. Федеральный бюллетень 94.027. С. 628.

Этот юридический фундамент должен быть обязательно рассмотрен с учетом совокупности национальных законодательств, которые регулируют возможности территориальных сообществ или властей проявлять собственную волю и которые определяют их полномочия. Речь идет о применении в каждом заинтересованном государстве норм внутреннего права в «международном» контексте.

Но где найти эти нормы в государствах, которые не имеют законодательства, четко предоставляющего их территориальным сообществам или властям право поддерживать внешние связи? Любое государство может полагать, что «субгосударственным» властям и без официального разрешения позволено сотрудничать со своими зарубежными партнерами. В этом случае «местные интересы» являются руководящим принципом, который ограничивает область сотрудничества. Это может дать территориальным сообществам или властям большую свободу действия при выборе сфер, которые их интересуют. Напротив, в государствах, где местное самоуправление не развито, местные власти могут оказаться в ситуации, когда они не будут располагать внутренними полномочиями для развития такого сотрудничества. «Подлинное местное самоуправление является ключом к эффективному развитию приграничного и межтерриториального сотрудничества»¹.

В отсутствие формального признания их правоспособности заинтересованные власти некоторых государств часто прибегают к формам сотрудничества частного права, создавая, например, частные ассоциации местных властей, имеющие или не имеющие статус юридического лица. Эта манера обходить препятствия принята в основном сегодня в государствах, сдержанно относящихся к любой форме сотрудничества «на низком уровне», которая включала бы их собственные сообщества или власти.

Если завязавшиеся связи предусматривают использование не только средств и возможностей частного права, но и применение норм публичного права, то проблема усложняется: осуществление прерогатив власти вне национальной территории рискует столкнуться либо с исключительной территориальной компетенцией другого государства, либо с претензией центральной власти на мо-

¹ Нынешнее состояние юридических и административных рамок приграничного сотрудничества в Европе. — Доклад Комитета экспертов узкого состава Совета Европы по приграничному сотрудничеству. Документ Совета Европы LR-R-CT (2000) 1. С. 10.

нополюю в области взаимоотношений в сфере публичного права с иностранными властями.

Поэтому национальному законодателю рекомендуется признать право территориальных сообществ или властей поддерживать связи на основе публичного права с аналогичными зарубежными образованиями в сферах их компетенции в соответствии с особыми процедурами, предусматриваемыми в их уставах, с уважением международных обязательств государства и в условиях административного контроля, предусмотренного национальным законодательством.

б) Международные инструменты развития приграничного и межтерриториального сотрудничества

К внутреннему законодательству каждого заинтересованного государства может добавиться дополнительный юридический инструмент — соглашения, регулирующие на основе внутреннего законодательства связи, установленные между территориальными сообществами и властями договаривающихся государств. Сегодня юридические рамки для такого сотрудничества предоставляет местным и региональным властям государств Большой Европы Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Кроме того, многие двусторонние или многосторонние соглашения усилили правовые основы этого сотрудничества и закрепили его наиболее продвинутые формы.

Мадридская рамочная конвенция и ее протоколы

Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, открытая для подписания государствами — членами Совета Европы в Мадриде 21 мая 1980 г., предлагает приемлемую основу для развития приграничного сотрудничества между сообществами уровня ниже государства, создавая набор гарантий для того, чтобы сделать это сотрудничество устойчивым, несмотря на разнообразие структур, существующих в различных государствах.

При этом необходимость учитывать разнообразие институциональных структур государств — членов Совета Европы и определенная сдержанность некоторых государств привели к принятию наименьшего общего знаменателя в форме свода правил, не применяемых прямо. Действительно, Конвенция не создает жестких юридических обязательств; речь идет, скорее, о принципиальной декла-

рации, посредством которой государства, которые ее ратифицировали, обязуются содействовать развитию приграничного сотрудничества, в частности, путем заключения межправительственных соглашений, изыскивая средства для преодоления препятствий его развитию и предоставляя сообществам, которые устанавливают связи со своими зарубежными партнерами, такие же условия, какие они имеют внутри страны.

Рамочная Конвенция была дополнена Дополнительным протоколом от 9 ноября 1995 г., который признает при определенных условиях право территориальных сообществ заключать соглашения о приграничном сотрудничестве, юридическую силу во внутреннем законодательстве договоренностей, достигнутых в рамках этих соглашений и возможность предоставления статуса юридического лица совместным органам приграничного сотрудничества. Этот протокол должен рассматриваться как документ, оказывающий прямое влияние на внутреннее законодательство.

Позже Протокол № 2 сделал положения Конвенции и ее Дополнительного протокола применимыми *mutatis mutandis* к связям в рамках межтерриториального сотрудничества, т. е. к связям несопредельных территориальных сообществ и властей. Открытый для подписания 7 марта 1998 г., этот Протокол вступил в силу 1 февраля 2001 г.¹

Другие соглашения, определяющие юридические рамки приграничного сотрудничества

Основные принципы, сформулированные в Конвенции и ее Дополнительном протоколе, вскоре были дополнены в Западной Европе созданием, от границы к границе, более проработанных юридических рамок. Это стало, прежде всего, возможным ввиду значительной близости институциональных систем договаривающихся сторон.

Среди заключенных таким образом соглашений вырисовываются два направления. Первое состоит в том, чтобы констатировать, что территориальные сообщества и власти уже сотрудничают на основе частного права, и предоставить им возможность сотрудничать также и на базе права публичного. Это является целью Конвенции Бенилюкса от 12 сентября 1986 г. о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, соглашения Иссельбург —

¹ К этому времени он был ратифицирован четырьмя государствами: Люксембургом, Нидерландами, Словакией и Швецией.

Анхольт о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и других органов, подписанного 23 мая 1991 г. Нидерландами и Германией, а также германскими землями: Нижняя Саксония и Северный Рейн-Вестфалия; соглашения о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и других органов, подписанного 8 марта 1996 г. в Майнце регионом Валлония, германоязычным Сообществом Бельгии и германскими землями: Северный Рейн-Вестфалия и Рейнланд-Пфальц¹.

Второе направление состоит в том, чтобы создать более совершенные юридические рамки, учитывая различия политических и административных структур государств и их законодательств, касающихся приграничного сотрудничества. В этом плане можно назвать соглашение, подписанное в Риме 26 ноября 1998 г. между правительствами Италии и Франции относительно сотрудничества между территориальными сообществами; соглашение в Байенне, подписанное 10 марта 1995 г. Испанией и Францией о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ, и соглашение в Карлсруэ от 25 января 1996 г. между Германией, Францией, Люксембургом и Федеральным советом Швейцарии, выступившим от имени кантонов Солер, Базель-городской, Базель-сельский, Агрови и Юра, о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и органов местного управления, которые явились более совершенными юридическими инструментами².

Другое различие должно быть проведено между соглашениями, которые касаются только местных властей, и соглашениями, которые применяются к любым сообществам или группам сообществ ниже уровня государства. Договаривающиеся стороны в римском соглашении, договоре в Байенне, в многостороннем соглашении в Карлсруэ четко включили свои региональные сообщества в число тех, кому разрешено участвовать в приграничном сотрудничестве, тогда как Конвенция Бенилюкса и соглашения Иссельбург — Анхольт и в Майнце касаются только провинциального и муниципального уровня приграничного сотрудничества.

в) Механизмы приграничного и межтерриториального сотрудничества

Под «механизмами» (или «формами») сотрудничества принято понимать разновидности, методы и правовые решения, к которым

¹ Сборник документов и материалов... С. 442—448.

² Сборник документов и материалов... С. 432—441.

прибегают сообщества или органы управления для налаживания сотрудничества.

В соответствии с рамочной Конвенцией, приграничное сотрудничество, как и межтерриториальное сотрудничество, согласно Протоколу № 2, включает в себя две основные составляющие: «согласование» и «соглашения». Первая, не устанавливая правовых связей, включает в себя взаимные консультации, обмен информацией, дискуссии, совместное изучение проблем и координацию; вторая, наоборот, создает правовые взаимоотношения. «Соглашения», заключенные между территориальными сообществами или властями, могут привести к созданию органов публичного либо частного права.

Разумеется, во внутреннем законодательстве различных государств могут существовать другие формы сотрудничества между территориальными сообществами или властями, регулируемые как частным, так и публичным правом, которые открыты для участия властей зарубежных стран.

Согласование

Наименее продвинутой формой является согласование. Сюда относятся контакты, нацеленные на взаимное информирование о фактах, ситуации и интересующих партнеров проектах. Информирование чаще всего дополняется взаимными консультациями, оно имеет целью скоординировать действия, которые находятся в сфере исключительной компетенции каждой из соответствующих властей.

Во многих случаях структуры, созданные для этих целей, обеспечивают проведение работы по согласованию на постоянной основе и позволяют совместно осуществлять исследования и анализ. Такие структуры могут быть созданы совершенно неформальным образом. На практике они получают различные названия: это могут быть рабочие группы, группы по согласованию или рабочие сообщества, еврорегионы. Надо ли формализовывать существование рабочих сообществ или групп по согласованию, заключая их в жесткие рамки четких правил? Это тот путь, по которому пошли в некоторых соглашениях. Многостороннее соглашение в Карлсруэ и франко-испанское соглашение в Байенне недвусмысленно разрешают создание совместных органов приграничного сотрудничества без статуса юридического лица для обмена информацией, изучения вопросов, представляющих совместный интерес, подготовки предложений по сотрудничеству между территориальными сообществами или властями, которые в него входят, и совместного осуществления

последними необходимых мер для реализации принятых решений. Конвенция Бенилюкса дает право сообществам и местным властям, к которым она применяется, создавать «совместные органы», которые являются обыкновенной платформой для придания официального характера согласованиям. Так же соглашения в Иссельбурге — Анхольте и в Майнце дают право сообществам и властям, на которых распространяется их действие, формировать совместные рабочие группы, в составе которых они обсуждают проблемы, представляющие общий интерес.

Эти постоянные консультативные структуры обычно образуются на основе гражданского или коммерческого права одного из заинтересованных государств. При этом применяется законодательство государства, в котором они находятся (соглашения в Иссельбурге — Анхольте и Майнце), или то законодательство, которое указано в соглашении о сотрудничестве (соглашение в Карлсруэ). Они не могут принимать решений, обязательных для их членов либо для третьей стороны. В соответствии с этими соглашениями их создание всегда требует заключения письменных договоренностей (соглашений).

Заключение соглашений

Теперь рассмотрим второй способ сотрудничества между сообществами уровня ниже государства — заключение соглашений.

Кроме создания неформальных консультативных структур или органов приграничного (или межтерриториального) сотрудничества, наделенных или ненаделенных статусом юридического лица, эти соглашения могут иметь целью взаимное предоставление услуг между местными и приграничными сообществами в рамках «частного права», если речь идет о коммерческой или экономической операции, которую осуществляет субъект «частного права», либо в рамках «публичного права», если речь идет о действиях, включающих осуществление прерогатив власти.

Европейская рамочная Конвенция не затрагивает вопрос выбора закона, применяемого к соглашению о приграничном сотрудничестве. Она не регулирует также такие проблемы, как реализация решений, принятых в рамках такого соглашения, как юридическая сила во внутреннем законодательстве каждого государства действий, совершенных в рамках приграничного сотрудничества территориальными сообществами или властями по обоим сторонам гра-

ницы. В частности, возможность «пересечь границу» для соглашений публичного права требует адекватных юридических рамок. В этой связи Дополнительный протокол к Конвенции содержит следующие правила в своей ст. 2 «Решения, принимаемые в рамках соглашения о приграничном сотрудничестве, осуществляются территориальными сообществами и властями в рамках своей национальной юридической системы и в соответствии со своим внутренним правом. Осуществляемые таким образом решения рассматриваются в качестве имеющих юридическую силу и последствия, которыми обладают акты этих территориальных сообществ и властей в рамках своей национальной юридической системы»¹.

Все договоры, которые создают рамки для приграничного сотрудничества в Западной Европе, относительно подробно регламентируют заключение таких соглашений территориальными сообществами и властями. Некоторые из них, в частности, предусматривают, что территориальное сообщество или орган местной власти, вступая в сферу применения договора, имеет право совершать некоторые действия от имени и по поручению другого территориального сообщества или органа местной власти.

Соглашения в Карлсруэ и в Байенне, так же как и римское франко-итальянское соглашение, посвящают несколько статей этим «субгосударственным» соглашениям. Их цель: «дать возможность партнерам координировать их решения, распоряжаться и совместно управлять имеющимся оборудованием или услугами, представляющими интерес для местных властей». Они заключаются территориальными сообществами и местными органами власти в соответствии с процедурой, установленной для этого внутренним законодательством государства, к которому они принадлежат. Они должны определить законодательство, которое будет применяться, указав на законодательство одного из государств, подписавших договор: в случае споров применяется юрисдикция того государства, законодательство которого было выбрано.

Что касается Конвенции Бенилюкса и соглашений в Иссельбурге — Анхольте и в Майнце, то они касаются только соглашений публичного права в соответствии с общим подходом, как его определили авторы. Конвенция Бенилюкса ограничивается упоминанием «административных соглашений» без специального регламентирования. Соглашения в Иссельбурге — Анхольте и Майнце содержат

¹ Сборник документов и материалов... С. 421.

идентичные положения, фиксирующие режим «соглашений публичного права». Сообществам, являющимся предметом этих соглашений, должно быть разрешено соответствующим внутренним законодательством заключать подобные соглашения. Последние в принципе попадают в сферу применения внутреннего законодательства государств, на территории которого должны выполняться обязательства, которые из них вытекают. Регулирует пути обжалования законодательство государства, сообщество или орган которого выполняли задачу, вызвавшую спор.

г) Органы сотрудничества со статусом юридического лица

Наиболее продвинутой формой приграничного сотрудничества являются органы, наделенные статусом юридического лица. Чаще всего для создания такого органа необходимо соглашение, которое, однако, напрямую не будет иметь отношения к международному праву. Речь пойдет, таким образом, о «международной» ассоциации частного права или о каком-то «международном» учреждении публичного права.

Статья 3 Дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции прямо предусматривает создание местного органа приграничного сотрудничества: «В соответствии с соглашениями о приграничном сотрудничестве, заключенном между территориальными сообществами или властями, может создаваться орган по приграничному сотрудничеству, обладающий или не обладающий правосубъектностью»¹. Это положение применимо для органов и межтерриториального сотрудничества Люксембурга, Нидерландов, Словакии и Швеции с 1 февраля 2001 г. (даты вступления в силу Протокола № 2).

Различные соглашения о приграничном сотрудничестве, заключаемые государствами Западной Европы, желающими дополнить юридические рамки, предоставляемые Европейской рамочной конвенцией, обычно предусматривают также, что создание местных органов приграничного сотрудничества и разработка положений о них (уставов) будут определяться соглашениями о приграничном сотрудничестве в соответствии со статьей 3 Дополнительного протокола.

¹ Сборник документов и материалов... С. 421.

Способы создания, правовая форма, применяемое законодательство

Рассмотрение способов создания таких органов позволяет выделить три подхода, которые полностью сочетаются с Дополнительным протоколом.

Первая формула состоит в том, чтобы разрешить зарубежным территориальным сообществам или властям участвовать в работе уже существующего органа, имеющего определенное юридическое лицо во внутреннем законодательстве: общество, ассоциация, объединение или синдикат.

Вторая формула, называемая «франко-германской», дает возможность территориальным сообществам или властям различных государств создавать приграничное объединение, если последнее приобретает правовую форму уже упомянутую во внутреннем законодательстве. Имеется в виду правовая система государства, где расположена штаб-квартира этого органа. При данной модели законодательство принимающей стороны определяет, в сфере какого права — публичного или частного — работает этот орган.

Третья формула касается создания органа приграничного сотрудничества публичного права. Она позволяет формировать трансграничные объединения, целью которых является совместное выполнение задач, которыми в соответствии с законодательством каждого заинтересованного государства могут заниматься объединения территориальных сообществ и властей каждого из государств. В подобных случаях учитывают национальные категории местных органов и находят партнеров в категориях унаследованных внутренним правом других заинтересованных государств¹.

Как определить правовую форму органа и законодательство, которое будет к нему применяться? В этом плане возможны две системы.

Применение законодательства государства пребывания

В соответствии со статьей 4 Дополнительного протокола, а также в большинстве соглашений о приграничном сотрудничестве в Западной Европе правовой режим местного органа приграничного сотрудничества, наделенного правосубъектностью, а в более общем плане внутреннее законодательство, в рамках которых он

¹ Эта формула используется в Конвенции Бенилюкса, в соглашениях в Иссельбург-Анхольте, Майнце и Карлсруэ.

действует, определяется государством, в котором находится его штаб-квартира при условии, что иное не предусмотрено положениями соглашения.

В статьях 3 и 4 Дополнительного протокола отмечается: «С соблюдением национального законодательства в этом соглашении указывается, должен ли данный орган с учетом поставленных перед ним задач рассматриваться в рамках той юридической системы, к которой относятся территориальные сообщества и власти, заключившие это соглашение, в качестве органа публичного или частного права. Если орган приграничного сотрудничества обладает правосубъектностью, то она определяется законодательством той договаривающейся стороны, на территории которой он находится»¹.

Из законодательства государства пребывания применяется та его часть, к которой относится этот орган в соответствии со ссылкой на национальное законодательство, содержащейся в соглашении о приграничном сотрудничестве. Этот орган может, например, принимать формы ассоциации частного права без права извлечения прибыли, ассоциации публичного права, межмуниципального синдиката, торгового дома и т. п. Законодательство государства, где расположена его штаб-квартира, определяет не только правила, применяемые к органу приграничного сотрудничества, к его правосубъектности, к его действиям и власть его контролирующую, но и правила, которые контролирующая инстанция должна применять при осуществлении контроля, фискальный и социальный статус органа и его персонала, правила заключения сделок.

Юридическое лицо частного или публичного права в избранной категории будет признано в правовой системе других заинтересованных государств «в соответствии с их внутренним правом»². Это означает, что орган, являющийся субъектом частного права, в соответствии с законодательством государства пребывания может рассматриваться как субъект публичного права в соседней стране, если законодательство этой страны применяет публичное право к подобному типу органов.

Юридическая поливалентность

Статья 5 Дополнительного протокола представляет альтернативную концепцию функционирования органа приграничного со-

¹ Сборник документов и материалов... С. 426.

² Сборник документов и материалов... С. 421.

трудничества в том случае, если последний руководствуется публичным правом. В этой системе устав органа должен одновременно уважать внутреннее право всех государств, которым принадлежат территориальные сообщества или власти, создавшие орган; акты этого органа приобретают, таким образом, во внутреннем праве каждой страны одинаковую юридическую силу и влекут за собой такие же последствия, как если бы они принимались территориальными сообществами или властями, его основавшими.

Принцип, согласно которому устав органа не может противоречить законодательству какого-либо из затронутых государств, подразумевает, что этот устав должен служить общим знаменателем для требований законов этих государств. Если внутренние законодательства различаются по своей жесткости, необходимо принимать наиболее жесткий правовой режим с тем, чтобы можно было соблюдать все действующие правила в заинтересованных странах.

Этот подход, отраженный в Конвенции Бенилюкса от 12 сентября 1986 г., вписывается в логику юридической поливалентности. Он возможен только в тех странах, где законодательство, касающееся уставов объединенных территориальных сообществ и властей, в значительной мере совпадает.

Формулы, «освященные» в международно-правовых документах

Конвенция Бенилюкса позволяет создавать местные органы, которые обладают правосубъектностью и могут получить полномочия по администрированию и регламентированию, но их уставы не могут находиться в противоречии с внутренним законодательством ни одного заинтересованного государства.

Социальное законодательство места расположения штаб-квартиры органа приграничного сотрудничества применяется к статусу его персонала. В остальном же устав должен соответствовать внутреннему законодательству каждого государства. Правила надзора и контроля, которые действуют во внутреннем законодательстве для властей, создавших такие органы, применяются аналогичным образом к решениям, принимаемым самим этим органом.

Со своей стороны соглашения в Иссельбурге-Анхольте и Майнце разрешают создание межмуниципальных объединений (Zweckverbände), имеющих статус юридического лица публичного

права. Эти местные органы публичного права создаются с целью совместного выполнения задач, которыми в соответствии с внутренним правом каждого договаривающегося государства могут заниматься органы публичного права или общественные власти, упомянутые в данных соглашениях. Они не наделены правом принимать обязательные административные решения, действительные для третьих сторон или издавать постановления.

Если соглашением не предусмотрено иное, то к любому межмуниципальному органу такого рода применяется законодательство государства, в котором находится штаб-квартира этого органа. Контроль осуществляется органами надзора государства, где орган имеет свою штаб-квартиру. Что касается межмуниципального объединения, образованного на базе соглашения Иссельбург-Анхольте, то решения о надзоре должны приниматься по согласованию с компетентными органами надзора других государств; органы надзора заинтересованных государств сообщают друг другу любую запрашиваемую информацию и взаимно информируют друг друга.

Договор в Байонне разрешает французским и испанским территориальным сообществам создавать во Франции объединения и смешанные местные экономические компании (СМЭК), действующие в рамках французского права, а в Испании объединения на основе испанского права (консорциумы); он их наделяет правом участвовать в деятельности уже существующих органов. Это позволяет одному или нескольким частным лицам присоединиться к сообществу.

К подобным органам приграничного сотрудничества (СМЭК, консорциумы и т. д.) применяется законодательство государств, где расположены их штаб-квартиры. Надзор осуществляется исключительно властями государства, где расположена штаб-квартира.

Такому органу не могут быть переданы ни прерогативы полиции, ни издание различных постановлений и распоряжений, ни полномочия, осуществляемые сообществами в качестве представителей французского правительства или делегированные испанским государством.

Соглашение в Карлсруэ разрешает:

- создавать органы с правами юридического лица, принадлежащие к категории органов, наделенных внутренним законодательством государства, где находится его штаб-квартира, правом иметь в своем составе зарубежные территориальные сообщества;
- или участвовать в этих органах;
- создавать местные объединения приграничного сотрудничества.

Последние являются юридическими лицами публичного права в форме организаций межмуниципального сотрудничества, существующих во внутреннем законодательстве одного из заинтересованных государств, даже если применяемое внутреннее законодательство прямо не наделяет этот вид органов правом иметь в своем составе зарубежные территориальные сообщества.

Никакому подобному органу приграничного сотрудничества не могут передаваться ни полномочия, осуществляемые от имени государства, ни полицейские функции, ни нормотворческая деятельность.

К органам, имеющим форму, относящуюся к юридической категории внутреннего права, открытой для участия зарубежных территориальных сообществ, применяется внутреннее законодательство государства, где расположена штаб-квартира этого органа, причем по той категории органов, к которой он принадлежит.

Что касается местных объединений приграничного сотрудничества, то они используют внутреннее законодательство, применимое к общественным учреждениям межмуниципального сотрудничества того государства, где расположены их штаб-квартиры.

Опять же законодательство государства, где расположена штаб-квартира, определяет власти, имеющие право контролировать любые органы приграничного сотрудничества «типа Карлсруэ». Эти власти информируют компетентные власти других заинтересованных государств о мерах, которые они собираются принять и о результатах проверок в той мере, в какой эта информация может сказаться на приграничном сотрудничестве проверяемого органа.

Европейские объединения по экономическим интересам

Европейские объединения экономического характера (ЕОЭИ) — это продукт права Европейских сообществ. Они созданы по примеру французских объединений идентичной направленности. Речь идет об организации, наделенной статусом юридического лица, «привязанной» непосредственно к европейскому праву и предназначенной специально для целей транснационального сотрудничества внутри Европейского Союза. Цель, которую ей определяет право ЕС, заключается в том, чтобы содействовать или развивать экономическую активность своих членов, улучшать результаты этой деятельности, при этом экономическая деятель-

ность должна пониматься в самом широком смысле этого слова. Экономическая деятельность европейских объединений по экономическим интересам, таким образом, может иметь лишь вспомогательный характер по отношению к экономической деятельности их членов.

Чтобы создать ЕОЭИ, достаточно двух юридических лиц в различных государствах. Члены объединения отвечают солидарно и без ограничения времени по его долгам, что является основным неудобством этой формулы.

Любое юридическое лицо публичного права может быть участником европейского объединения по экономическим интересам. Независимо, что эта формула не была специально разработана для приграничного или межтерриториального сотрудничества. Если документ ЕС называет среди возможных членов и другие юридические лица публичного или частного права, очевидно, что не территориальные сообщества и власти, являются основными объектами этих объединений, а, прежде всего, все остальные виды органов и организаций экономического характера. Кроме того, деятельность ЕОЭИ приграничного или межтерриториального характера не совсем соотносится с определением объекта, которое право ЕС дало этому типу объединений: оно рискует иметь не вспомогательный характер, как это предусматривается правом ЕС; оно также должно будет чаще выходить из экономических рамок, чтобы охватить социальные аспекты в перспективе долгосрочного развития.

* * *

Все более многочисленными становятся органы приграничного сотрудничества, которые институционализируют общий трансграничный диалог по всем вопросам, волнующим соседей. Они являются привилегированным местом для прямого обмена информацией и координации между местными властями. Их поле деятельности является обширным, и их цели относительно велики и амбициозны. Они опираются на деятельность рабочих групп, которые создаются в ряде областей. В Западной Европе они на временной основе могут участвовать в управлении финансированием Европейскими сообществами приграничных проектов в рамках программы INTERREG.

Институционализация органов приграничного сотрудничества реализуется либо на основе соглашений, создающих приграничные

комиссии и комитеты¹ или санкционирующих создание приграничных сообществ, либо путем заключения соглашений, создающих постоянные структуры приграничных консультаций без статуса юридического лица, либо путем создания одной из рекомендованных форм органа приграничного сотрудничества со статусом юридического лица, либо путем создания ассоциации или фонда частного права. Таким образом, среди органов, называемых «еврорегионами», можно найти два объединения межмуниципального характера «типа Иссельбург—Анхольт»: еврорегионы «Рейн—Вааль» и «Эмс—Долларт»; совместный орган «типа Бенилюкс»: еврорегион «Шельдемонд» — объединение, членами которого являются две бельгийские и одна голландская провинция; два ЕОЭИ — еврорегион «Трансканал» и еврорегион «Брюссель—столица, Фландрия, Кент, Па-де-Кале—север, Валлония»; фонд в рамках голландского права: еврорегион «Маас—Рейн», и ассоциацию без права извлечения прибыли: еврорегион «Саар—Лор—Люкс—Рейн».

В Европейском Союзе продолжается работа по улучшению юридических условий приграничного и межтерриториального сотрудничества, для чего необходимы интенсивные внутренние консультации, как со стороны региональных сообществ, так и со стороны государств.

Среди мер, которые рассматриваются, можно назвать создание механизма консультаций, предназначенного для того, чтобы облегчить обмен информацией между различными министерствами и местными или региональными сообществами. Такая структура могла бы, подобно голландской «платформе», французской национальной комиссии по децентрализованному сотрудничеству, швейцарской федеральной службе информации и координации в области приграничного сотрудничества, наладить постоянный поток надежной информации и способствовать разработке стратегии развития этого сотрудничества, и даже предоставлять юридическую помощь по этим вопросам сообществам уровня ниже государства.

Для решения многих проблем приграничного сотрудничества, выходящих за рамки компетенции местных или региональных сообществ, может оказаться необходимым предусмотреть активное

¹ Первые структуры приграничного сотрудничества вдоль французских границ возникли благодаря межправительственным комиссиям, созданным для обмена мнениями и поиска решений проблем, возникающих между соседями, на базе подкомиссий, в которые входили и входят приграничные сообщества.

участие федеральных властей в некоторых контактах, которые поддерживают эти сообщества с зарубежными партнерами публичного права.

1.2. Практика осуществления международных межрегиональных связей в некоторых зарубежных странах

Устойчивая тенденция к расширению внешних связей административно-территориальных образований характерна для значительного числа стран и связана с процессами децентрализации, ростом межрегиональных контактов, приграничного сотрудничества.

Правовое и административное регулирование этих процессов в различных странах имеет как существенные отличия, так и целый ряд схожих характеристик. Общим базисным принципом применительно к сфере внешних связей является непризнание государствами международной правосубъектности за территориальными образованиями регионального уровня. Вопрос же об их компетенции в области внешних связей имеет весьма различные решения.

В унитарных государствах внешние связи традиционно являлись исключительной прерогативой центральной власти. Однако процессы децентрализации, европейской интеграции, развития регионального и приграничного сотрудничества способствовали возрастанию роли регионов, стимулировали интерес последних к расширению внешних связей и вызвали необходимость предоставления регионам прав на осуществление внешних контактов.

В зарубежных федеративных государствах решение вопроса о признании за их субъектами права на развитие внешних связей варьируется достаточно широко.

Например, Конституция США допускает заключение отдельными штатами международных договоров, которые должны получать одобрение американского Конгресса. На практике, однако, на уровне штатов заключаются лишь соглашения по вопросам межрегионального сотрудничества с аналогичными образованиями других государств (например, провинциями Канады).

Значительное развитие получили внешние связи на региональном уровне в европейских (особенно западноевропейских) странах. При этом Европейский Союз придерживается принципа ответственности национальных государств за международное пове-

дение их субъектов. Необходимо отметить также значительное стремление регионов к усилению воздействия на процесс принятия решений в ЕС, что находит свое выражение, в частности, в участии представителей региональных и местных властей в работе специального консультативного органа ЕС — Комитета регионов, а также в деятельности так называемых информационных бюро ряда регионов стран ЕС в Брюсселе, которые выполняют информационно-лоббистские функции.

В большинстве развивающихся стран в силу их значительной централизованности внешние связи являются прерогативой центральных властей, что присуще как авторитарным режимам, так и демократическим. Так, конституции латиноамериканских стран в подавляющем большинстве относят внешние связи к ведению центральных властей.

Вот как выглядит практика осуществления международных и внешнеэкономических связей в некоторых зарубежных странах.

В Бельгии своевременно поняли опасность, которую несет в себе неурегулированность национального вопроса.

Было найдено оригинальное решение: создание двух типов субъектов федерации — культурных сообществ (фламандское, французское и немецкоязычное) и экономических регионов (Фландрия, Валлония и Брюссель).

В компетенцию сообществ переданы вопросы образования, культуры, здравоохранения, молодежной политики, спорта, поддержки семьи и личности, языка, науки.

В компетенцию регионов входят вопросы, «относящиеся к территории»: городское планирование и землепользование, защита окружающей среды, водные и почвенные ресурсы, сельское хозяйство, ряд вопросов экономики, в том числе кредитной и экспортной политики, энергетической политики, местное самоуправление, занятость, общественные работы и транспорт, научная политика (в вышеперечисленных областях).

За федеральными властями остались полномочия общегосударственного масштаба: финансово-налоговая политика, оборона, управление государственным долгом, правосудие, социальное обеспечение, стандарты, нормативы в области сельского хозяйства, образование, ядерная энергетика, железнодорожный и авиатранспорт, почта, связь, национальная внешняя политика, а также полномочия, относящиеся к «экономической и финансовой целостности государства».

Конституция Бельгии предусматривает за сообществами и регионами право самостоятельно заключать в пределах их ведения