
Т. О. Безщасна, здобувачка кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Становлення правосуб'єктності суб'єктів Російської Федерації

Аналізується становлення правових меж правосуб'єктності суб'єктів РФ. Досліджуються конституційно-правові основи міжнародної правосуб'єктності суб'єктів федерації. Розглядається тенденція розвитку міжнародних та зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів федерації.

Ключові слова: міжнародні правовідносини, суб'єкти міжнародних правовідносин, міжнародна правосуб'єктність, федерація, суб'єкти федерації, міжнародні договори.

Російська Федерація як суб'єкт міжнародного права є досить молодою федеративною державою, де ще триває процес визначення обсягів компетенції суб'єктів федерації у міжнародних відносинах. У міжнародному праві не існує норми, яка б прямо забороняла участь суб'єктів федерації у міжнародних відносинах, тому це право залежить виключно від національного законодавства федеративної держави.

Метою статті є дослідження становлення правових меж міжнародної правосуб'єктності суб'єктів Російської Федерації.

Загальні теоретичні питання міжнародної правосуб'єктності та правосуб'єктності суб'єктів федерації зокрема досліджувалися такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як М. В. Буроменський, Г. М. Вельямінов, К. А. Бекашев, П. Н. Бірюков,

М. О. Баймуротов, Г. В. Ігнатенко, Л. А. Моджорян, О. В. Тарасов, Г. І. Тункін, Д. Анцілотті, А. Фердросс та ін.

З прийняттям Федеративного договору 1992 р. РФ стала на шлях побудови федеративної держави. Цей Договір являв собою фактично синтез трьох договорів про розмежування предметів ведення і повноважень між федеральним центром і групами суб'єктів федерації: по-перше, республіками; по-друге, краями, областями, містами федерального значення; по-третє, автономною областю і автономними округами [8, с. 57].

Серед іншого республіки у Федеральному договорі називалися державами та згідно з ч. 2 ст. 3 «...республіки в складі Російської Федерації є самостійними учасниками міжнародних та зовнішньоекономічних відносин, угод з іншими республіками, краями, областями, автономними областями, автономними округами Російської Федерації, якщо це не суперечить Конституції і законам Російської Федерації» [19]. З прийняттям Конституції РФ 1993 р. закріплювалось верховенство конституційного принципу формування федерації, який не допускав елементів договірних відносин.

Саме змішування двох принципів формування федерації – формування федерації на основі договору та на основі конституції – призвело до численних колізій, зокрема з питань міжнародної правосуб'єктності суб'єктів федерації, та створило підстави для існування різного кола суб'єктів міжнародного права на визначеному рівні.

Ще одним питанням виявилось закріплення у ст. 5 Конституції РФ положення про рівноправність її суб'єктів: «Російська Федерація складається з республік, країв, областей, міст федерального значення, автономної області, автономних округів – рівноправних суб'єктів Російської Федерації». Стаття 72 Конституції РФ визначає предмети спільного ведення Російської Федерації і суб'єктів Російської Федерації, а п. 2 цієї статті наголошує, що ці положення «в рівній мірі поширюються на республіки, краї, області, міста федерального значення, автономну область, автономні округи» [6]. Скориставшись уніфікацією правового статусу республіки та області 27 жовтня 1993 р. сесія Свердловської обласної ради народних депутатів проголосила

про створення Уральської республіки та прийняла Конституцію Уральської республіки. Утім змушена була припинити своє існування в такому вигляді після видання Указу Президента Російської Федерації про розпуск Свердловської обласної ради, а потім – про відсторонення від посади голови адміністрації [17]. Логічним у цьому сенсі видається твердження про те, що все-таки не можна ототожнювати республіки, які мають певні особливості, з адміністративно-територіальними одиницями, що в подальшому неодноразово підтверджувала конституційно-правова практика Російської Федерації.

З 1994 р. почався процес укладання договорів Російської Федерації з окремими суб'єктами. Так, 15 лютого 1994 р. між Російською Федерацією та Республікою Татарстан був укладений договір «Про розмежування предметів ведення і взаємне делегування повноважень між органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади Республіки Татарстан», де зокрема зазначалося, що органи державної влади Республіки Татарстан «самостійно здійснюють зовнішньоекономічну діяльність. Розмежування повноважень у галузі зовнішньоекономічної діяльності здійснюється окремою Угодою» [14].

3 серпня 1994 р. був підписаний договір «Про розмежування предметів ведення і взаємне делегування повноважень між органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади Республіки Башкортостан», який залишав за Республікою Башкортостан «здійснення міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків; встановлення відносин з іноземними державами; участь у діяльності міжнародних організацій і фондів; укладення міжнародних договорів і угод, що не суперечать Конституції Російської Федерації, Конституції Республіки Башкортостан» [13].

Відсутність ясності в питаннях регулювання міжнародної діяльності суб'єктів федерації спонукало до прийняття Федерального закону № 101-ФЗ від 15 липня 1995 р. «Про міжнародні договори Російської Федерації», у п. 1 ст. 4 якого закріплено, що «міжнародний договір Російської Федерації, що зачіпає питання, які стосуються ведення суб'єкта Російської Федерації, укладається за погодженням з органами державної влади заці-

кавленого суб'єкта Російської Федерації, на які покладено відповідну функцію», тобто визначає порядок взаємодії РФ і суб'єктів РФ в питаннях укладення міжнародних договорів РФ, які зачіпають повноваження суб'єктів. Міжнародні договори РФ віднесені Конституцією до відання Федерації (ст. 71), а їх виконання – до спільного ведення РФ і суб'єктів (ст. 72 Конституції).

Відповідно до Конституції (ст. 73) поза межами ведення РФ і повноважень РФ з предметів спільного ведення РФ і суб'єктів останні мають усю повноту державної влади. Міжнародний договір РФ, що зачіпає питання, які стосуються ведення суб'єкта, не може бути укладений без узгодження з його органами державної влади [11, с. 193]. Але чіткої відповіді на питання, чи є ці договори міжнародними, закон не дає.

Для вироблення узгодженої лінії взаємодії органів державної влади Російської Федерації у міжнародній діяльності був прийнятий Указ Президента РФ № 375 від 12 березня 1996 р. «Про координуючу роль Міністерства закордонних справ Російської Федерації в проведенні єдиної зовнішньополітичної лінії Російської Федерації», у якому зазначається, що «Міністерство закордонних справ Росії координує діяльність інших федеральних органів виконавчої влади у цій галузі і міжнародні зв'язки суб'єктів Російської Федерації», та закріплювався обов'язок федеральних органів погоджувати «пропозиції про проведення переговорів та укладення міжнародних договорів» [10].

З прийняттям у 1998 р. Державною Думою Федерального закону «Про координацію міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів Російської Федерації» питання статусу міжнародних договорів суб'єктів федерації вирішувалось у ст. 7: «Угоди про здійснення міжнародних та зовнішньоекономічних зв'язків, укладені органами державної влади суб'єкта Російської Федерації, незалежно від форми, найменування і змісту не є міжнародними договорами» та закріплювався обов'язок «органам державної влади суб'єктів Російської Федерації привести свої нормативні правові акти у відповідність до цього Закону» [9].

Закон мав на меті приведення законодавства суб'єктів Російської Федерації у відповідність до федерального законодав-

ства. Але Татарстан, наприклад, 14 липня 1999 р. прийняв власний Закон «Про міжнародні договори Республіки Татарстан», в якому відстоювалась міжнародна правосуб'єктність Республіки Татарстан і її право укладати не тільки угоди, але й міжнародні договори, що знаходилось в протиріччі з Законом РФ «Про координацію міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів Російської Федерації» [7, с. 6–13].

На виконання п. 1 ст. 1 Федерального закону «Про координацію міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів Російської Федерації» Уряд Російської Федерації у 2000 р. постановив, що Рішення Уряду Російської Федерації про його згоду на здійснення суб'єктами Російської Федерації міжнародних та зовнішньоекономічних зв'язків з органами державної влади іноземних держав приймається на підставі звернення органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації, що містить обґрунтування необхідності здійснення таких зв'язків, за наявності позитивного висновку Міністерства закордонних справ Російської Федерації, Міністерства юстиції Російської Федерації та інших федеральних органів виконавчої влади відповідно до їх компетенції [12]. Ця постанова зменшила навіть той опосередкований вплив, який мали суб'єкти федерації на міжнародній арені.

Конституційний Суд РФ у справі про перевірку конституційності окремих положень Конституції Республіки Алтай і Федерального закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» зазначив, що «... суб'єкти Російської Федерації не володіють суверенітетом, який спочатку належить Російській Федерації в цілому. ... республіки як суб'єкти Російської Федерації не мають статусу суверенної держави і вирішити це питання інакше у своїх конституціях вони не можуть, а тому не вправі наділити себе властивостями суверенної держави, – навіть за умови, що їх суверенітет визнавався б обмеженим» [4].

Визначенням Конституційного Суду РФ № 92-О від 27 червня 2000 р. за запитом групи депутатів Державної Думи про перевірку відповідності Конституції Російської Федерації

окремих положень конституцій Республіки Адигея, Республіки Башкортостан, Республіки Інгушетія, Республіки Комі, Республіки Північна Осетія-Аланія і Республіки Татарстан закріплено, що «...республіка не може бути суб'єктом міжнародного права як суверенна держава і учасник відповідних міждержавних відносин, не може укласти договори міжнародно-правового характеру» [5]. Зокрема положення Конституції Татарстану визнані не відповідними Конституції РФ в частині верховенства, вищої юридичної сили конституції і законів Республіки Татарстан на її території та в частині надання республіці статусу суб'єкта міжнародного права як суверенної держави.

Почалася робота з приведення регіональних актів у відповідність до федерального законодавства та посилилася тенденція до зміщення балансу сил на користь федерального центра [18].

Наприклад, до осені 2000 р. було внесено десяток поправок до Конституції Татарстану, а до квітня 2002 р. їх було вже 128 [20, с. 355–382]. З цього приводу Президент Татарстану зазначив: «У новій редакції Конституції ми чітко визначили Республіку Татарстан як повноправний суб'єкт Федерації, об'єднаний з Росією на основі Конституцій РФ і РТ, а також Договору про розмежування і взаємне делегування повноважень... У попередній Конституції було записано, що Татарстан – суб'єкт міжнародного права, що викликало протести з боку федерального центру. У Договорі ця стаття викладена в межах, в яких республіка бере участь у міжнародних справах. За ці роки ми виробили по суті власну зовнішню політику, яка виходить, насамперед, з наших економічних інтересів» [15].

Ряд вчених розглядають такі процеси в позитивному руслі: «реалізовані базові конституційні принципи, забезпечено єдине правове поле Федерації, удосконалено принципи організації регіональних органів влади, розмежована компетенція» [2, с. 81–84]. Інші говорять про створення «унітарного федералізму», в якому суб'єкт федерації не має достатньо повноважень (В. С. Март'янов), та зазначають, що «сучасний політичний режим вихолостив з Конституції РФ її демократичний і федеративний зміст» [3, с. 475–485].

Тобто в Росії склалася своя специфіка відносин між центром і регіонами, де ці процеси приводили до посилення авторитарних тенденцій у політичній системі [1, с. 145].

Але треба усвідомлювати, що, як зазначає О. В. Тарасов: «існує іманентна тенденція до розширення кола суб'єктів міжнародного права, що полягає у внутрішніх специфічних особливостях міжнародних правовідносин, що призводить до мінімізації можливостей, а в ряді випадків неможливості контролю з боку держав за вступом різних суб'єктів до міжнародних правовідносин» [16].

Незважаючи на роботу з приведення регіональних актів у відповідність до федерального законодавства, не вирішеним залишається питання про тлумачення термінології, яка вживається. Можна сказати, що норми законодавства РФ не мають вичерпного визначення ключових понять (міжнародні зв'язки, зовнішньоекономічні зв'язки), а положення, які закріплюють заборони на здійснення суб'єктами РФ міжнародних та зовнішньоекономічних зв'язків, носять опосередкований характер, що не дозволяє суб'єктам РФ чітко визначити коло своїх повноважень з цього питання. Але, аналізуючи п. 2 ст. 1 Федерального закону «Про координацію міжнародних та зовнішньополітичних зв'язків суб'єктів РФ», можна дійти висновку, що термін «міжнародні зв'язки» по відношенню до суб'єктів РФ цілком обов'язково має юридичний, а не політичний характер.

Суб'єкти РФ мають внутрішні специфічні особливості, які виражаються в тяжінні до самостійності на міжнародній арені, що корелюється із загальносвітовою тенденцією до розширення кола суб'єктів міжнародного права. Сучасні погляди російських вчених на питання правосуб'єктності суб'єктів РФ мають політизований характер та не відповідають реаліям участі цих суб'єктів у міжнародно-правових відносинах та їх прагненням до такої участі. Це є наслідком намагання центру згорнути федеративні відносини на користь неприхованої централізації відносин з суб'єктами федерації. В основі цей процес має політичне, а не правове підґрунтя.

Список використаних джерел

1. Григорьев, Н. А. Теоретико-методологические основы изучения федерализма [Текст] / Н. А. Григорьев // Сб. материалов всерос. науч.-практ. конф., проводимой в рамках Форума науч. молодежи федер. ун-в, Якутск, Северо-Вост. федер. ун-т им. М. К. Амосова, 15–19 сент. 2014 г. / под ред. Н. В. Малышевой. – Киров : МЦНИП, 2014. – С. 145–151.
2. Кадохов, В. Т. О состоянии федеративных отношений и региональной политики РФ [Текст] / В. Т. Кадохов // Проблемы государственной политики регионального развития России : материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 4 апр. 2008 г.). – М. : Науч. эксперт, 2008. – С. 81–84.
3. Ковалев, В. А. Российский федерализм – необходимость новой попытки [Текст] / В. А. Ковалев // Проблемы государственной политики регионального развития России : материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 4 апр. 2008 г.). – М. : Науч. эксперт, 2008. – С. 475–485.
4. Конституционный Суд РФ : Постановление № 10-П от 07.06.2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30359.pdf>.
5. Конституционный Суд РФ : Постановление № 92-О от 27.06.2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision32184.pdf>.
6. Конституция РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/index.htm>.
7. Князькин, С. Анализ проекта закона Республики Татарстан «О международных договорах Республики Татарстан» [Текст] / С. Князькин // Мониторинг законодательства Республики Татарстан (вып. 2). Спец. Вып. «Панорама-Форум», 1999. – № 22. – С. 6–13.
8. Некрасов, С. И. Конституционное право Российской Федерации [Текст] : конспект лекций / С. И. Некрасов. – М. : Юрайт-Издат, 2009. – 167 с.
9. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон № 4-ФЗ от 04.01.1999 г. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/bf9b7e33deaeff5cc325763c0042ac2a!OpenDocument>.
10. О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/nsite-sv.nsf/6a5a8c8bf57c548743256aaa00420ab4/3714aa7372fffa0a43256aaa00469e20!OpenDocument>.

11. О международных договорах Российской Федерации : Постатейный комментарий к Федеральному закону [Текст] / под ред. В. П. Звезкова, Б. И. Осминина. – М. : Изд-во «СПАРК», 1996. – С. 227.
12. О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ № 91 от 01.02.2000 г. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/181615/>.
13. О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан [Электронный ресурс] : Договор от 03.08.1994 г. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=233803>.
14. О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан [Электронный ресурс] : Договор от 15.02.1994 г. – Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/docum/dogovor/1/>.
15. Сайт государственного советника Республики Татарстан М. Ш. Шаймиева [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://shaimiev.tatar.ru/pub/view/540?highlight=%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5>.
16. Тарасов, О. В. Проблема субъекта в міжнародному публічному праві [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / О. В. Тарасов ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х. : [б. в.], 2015. – С. 40.
17. Фактически Уральская республика уже создана, считает губернатор Свердловской области, 27 октября 1993 г. 15:00, Новости Интерфакс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution20.ru/massmedia/news/9757>.
18. Федерализм в России и в мире [Текст] : учеб. пособие / под ред. Р. С. Хакимова и Б. Л. Железнова. – Казань, 2004. – С. 168.
19. Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/>.
20. Derrick, M. Contested autonomy: Tatarstan under Putin (2000–2004) [Текст] / М. Derrick // USAK Yearbook of International Politics and Law. – 2010. – Vol 3. – P. 355–382.

Стаття надійшла 3 квітня 2015 р.

Т. А. Бессчастлиная

Становление правосубъектности субъектов Российской Федерации

Анализируется становление правовых границ правосубъектности субъектов РФ. Исследуются конституционно-правовые основы международной правосубъектности субъектов федерации. Рассматривается тенденция развития международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации.

Ключевые слова: *международные правоотношения, субъекты международных правоотношений, международная правосубъектность, федерация, субъекты федерации, международные договоры.*

Т. О. Bezschtchasna

Formation of legal personality of subjects of Russian Federation

Problem setting. Russian Federation, as a subject of international law, is pretty young federal state, where the determination of the scope of legal personality of the Federation in international relations still proceed.

Paper objective. The main purpose of the paper is to define legal limits of international legal personality of subjects of Russian Federation in international relations.

Recent research and publications analysis. This area of research is young enough. General theoretical issues of international legal personality of the Federation were studied by M. Buromenskiy, H. Velyaminov, K. Bekyashev, P. Biryukov, M. Baymurotov, G. Ignatenko, L. Modzhoryan, O. Tarasov, G. Tunkin, D. Antsilotti, A. Ferdross etc. But at the same time the most problems haven't been studied properly so far.

Paper main body. With the adoption of the Federal Treaty in 1992 Russian Federation took the path of building a federal state. With the adoption of the Constitution of 1993 the supremacy of the constitutional principle of formation of the federation, which did not allow elements of the contractual relationship, was solidified. This mixing of two principles of forming the federation led to numerous collisions, particularly on the international legal personality of the federation and created the basis for the existence of a potential participants in international relations. The article is carried out the constitutional and legal framework of the international legal subjects of the federation and is considered the development trend of international and foreign economic relations of the subjects of the

federation, as well as revealed the specifics of relations between the center and the regions, where these processes have led to strengthening of authoritarian tendencies in the political system.

Conclusions of the research. Subjects of the Russian Federation have internal specifics, which are expressed in the tendency toward self-reliance in the international relations, which are correlated with the global trend to expand the range of subjects of international law. Modern views of Russian scientists on the issue of legal personality of the Russian Federation are politicized and does not correspond to the realities of the participation of these actors in international legal relations and their desire for such participation. This is a consequence of attempts to curtail the center of federal relations in favor of centralization undisguised relations with the subjects of the federation. At the heart of this process, it seems, it is political, not legal reasoning.

Keywords: *International Law, the subjects of international relations, international legal personality, the Federation, the subjects of the Federation, international agreements.*