

Сведения об авторе

Акимов Юрий Германович – доктор исторических наук, профессор факультета Международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет, кафедра Американских исследований, Санкт-Петербург, Российская Федерация.

E-mail: akimov103@mail.ru, y.akimov@spbu.ru.

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИЙ И КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ (НА ПРИМЕРЕ КАНАДЫ, БЕЛЬГИИ И ИСПАНИИ)

Резюме

В статье анализируется конституционный статус международной деятельности субнациональных (провинциальных, региональных) правительств в трех федерациях: Канаде, Бельгии и Испании. В ней показаны различные подходы к проблеме. Особое внимание уделено международной деятельности «отдельных» провинций/регионов с сильным националистическим/сепаратистским движением (Квебек в Канаде, Каталония в Испании, Фламандский регион в Бельгии).

Ключевые слова: федеративные государства, Канада, Бельгия, Испания, Квебек, Каталония, Фламандский регион.

Information about author

Akimov Yuri Germanovich — Doctor of Historical Sciences, Professor of the Faculty of International relations, St-Petersburg State University, the Chair of American Studies, Saint-Petersburg, Russian Federation.

E-mail: akimov103@mail.ru, y.akimov@apbu.ru.

CONSTITUTIONALISM AND INTERNATIONAL ACTIVITIES OF THE PROVINCES/REGIONS OF FEDERATIONS (THE CASE OF CANADA, BELGIUM AND SPAIN)

Abstract

The article analyses constitutional status of the international activities of sub-national (provincial, regional) governments in three federations: Canada, Belgium and Spain. It shows different approaches to the issue (judge-made law, enacted law etc.). Special attention is given to the international activities of «distinct» provinces/regions, with strong nationalist/separatist movements (Quebec in Canada, Catalonia in Spain, Flemish Region in Belgium).

Keywords: federation, Canada, Belgium, Spain, Quebec, Catalonia, Flemish Region.

Одной из важнейших тенденций развития современных международных отношений является все возрастающая роль негосударственных несuverенных актеров. Еще в середине XX века внешняя политика считалась уделом исключительно суверенных государств. Однако за последние несколько десятилетий ситуация существенным образом изменилась. На международной арене активно действуют города, регионы, транснациональные корпорации, неправительственные организации и т.п. Среди этих многочисленных и разнообразных несuverенных актеров особую роль играют субъекты федераций, международную деятельность которых характеризует ряд черт, присущих внешней политике суверенных государств. Это связано с тем, что субъекты федераций стоят «бли-

же всего» к государствам – они обладают территорией, населением и ограниченным суверенитетом (конституционно закрепленным) – то есть атрибутами суверенного государства. Некоторые из них обладают еще и собственной спецификой (этнической, лингвистической, культурной, религиозной), которую они стремятся выразить и защищать.

Международную деятельность любых негосударственных несuverенных актеров принято называть парадипломатией. Однако для внешнеполитической активности субъектов федераций существует специальное определение – «субъектно-территориальная дипломатия», о взаимосвязи которой с конституционным процессом пойдет речь в данной статье. В качестве примера будут рассмотрены Канада, Бельгия и Испания – их объединяет то, что это развитые демократические правовые государства (при этом все три – с монархической формой правления), хотя и пришедшие к федерализму различными путями и в разное время. В каждом из них имеет место активная внешнеполитическая деятельность субъектов федераций, причем как «рядовых», так и «особенных».

* * *

Из трех вышеперечисленных стран наиболее давние федералистские традиции имеет Канада, которая изначально создавалась именно как федеративное государство. Являющийся основой Канадской конституции Акт о Британской Северной Америке 1867 г. (с 1982 г. он официально называется Конституционным актом 1867 г.) содержит статьи о разделении полномочий между центром и провинциями, которые являются субъектами федерации – ст. 92, 93, 95 (входящие в состав Канады территории обладают несколько иным статусом). Исторически в политической системе Канады именно провинциальный уровень власти стал основным выразителем региональных интересов. В этом состоит важное отличие Канады от США (и других федераций «американского» типа), где интересы субъектов федерации (в данном случае штатов) достаточно эффективно защищаются их представителями в федеральном законодательном органе (Конгрессе), поскольку верхняя палата (сенат) является «палатой субъектов федераций» (сенаторы представляют именно штаты). В Канаде верхняя палата парламента была создана по британскому образцу и, хотя она (как и в США) называется «сенатом» на самом деле более напоминает палату лордов. По мнению канадских экспертов именно «неэффектив-

ность сената в качестве защитника региональных интересов выдвинула в этом качестве на передний план провинциальные правительства» [5, с. 22].

Говоря о конституционно-правовом статусе внешней политики Канады, следует подчеркнуть, что в Акте о Британской Северной Америке вообще нет положения о том, что внешняя политика является исключительной прерогативой федерального правительства. Более того – там вообще не упоминается о международной деятельности. Исключением является ст. 132, где говорится о том, что «Парламент и Правительство Канады будут пользоваться всеми полномочиями, необходимыми или должными для выполнения тех обязательств Канады или ее провинций как частей Британской империи в отношении иностранных государств, которые вытекают из договоров между империей и этими иностранными государствами»¹. Такая ситуация была обусловлена тем, что Акт о Британской Северной Америке 1867 г. изначально создавался как конституция доминиона в составе Британской империи, а не как конституция суверенного государства (до начала 1920-х гг. Канада *de facto*, а до 1931 г. *de jure* не обладала внешнеполитическим суверенитетом). В дальнейшем данная ситуация продолжала сохраняться, несмотря на то, что канадская конституция несколько раз дополнялась, а в 1982 г. была достаточно серьезно реформирована.

В такой ситуации разграничение полномочий центра и провинций в сфере внешней политики в Канаде происходит на основе юридических прецедентов, часть которых восходит еще к концу XIX – **первым десятилетиям XX в.**

Прежде всего, необходимо отметить «базовые» для всего канадского федерализма дела «Ликвидаторы “Мэритайм бэнк оф Канада” против главного судебного исполнителя Нью-Брансуика» (1892) и «“Бонанза крик гоулд майнинг Ко” против Короля» (1916), которые подтвердили полную самостоятельность провинций в вопросах, отнесенных конституцией к их юрисдикции, и то, что за распределением законодательных полномочий следует распределение исполнительной власти (последний момент очень важен – так как именно на этом в дальнейшем стало строиться утверждение о том, что право исполнять договор должно быть связано с правом его заключать).

Затем – дела 1920–30-х гг., уже непосредственно относящиеся к международной деятельности. Так, в 1925 г. Верховный суд Канады вынес решение по вопросу о выполнении обязательств, вытекающих из тех статей Версальского договора 1919 г., где шла речь о вопросах, подпа-

дающих под провинциальную юрисдикцию (раздел XIII, «Труд»). Оно гласило, что федеральное правительство должно лишь передать эти конвенции на рассмотрение соответствующим законодательным властям. Затем Верховный суд Канады и Судебный комитет Тайного совета Великобритании (высшая апелляционная инстанция Канады до 1982 г.) рассматривали дела, касающиеся исполнения обязательств, вытекающих из Международной конвенции по авиации (1922) и Международной конвенции о радиотелеграфной связи (1927).

В первом случае – речь шла о правомерности введения федеральной системы контроля над авиацией. Это было признано законным на том основании, что Конвенция 1922 г. была заключена Канадой еще при участии Имперского правительства (хотя подобная практика тогда уже доживала последние дни) и следовательно ее выполнение должны были обеспечивать федеральные власти на основании вышеупомянутой ст. 132.

Во втором случае речь шла о договоре, подписанном непосредственно Оттавой уже без участия британских властей – то есть сослаться на ст. 132 здесь было невозможно. Однако здесь судебные инстанции встали на сторону «центра», опираясь на ст. 91 Акта о Британской Северной Америке, которая возлагает на федеральное правительство обязанность поддержания в стране «мира, порядка и надлежащего управления» (peace, order and good governance).

Иное решение было принято в январе 1937 г. по делу «Генеральный атторней Канады против генерального атторнея Онтарио». Речь шла о правомочности принятия федеральным парламентом актов с целью обеспечения выполнения конвенций о труде Международной организации труда (МОТ), к которым Канада присоединилась в 1935 г. Судебным комитетом Тайного Совета эти действия «центра» были признаны незаконными на следующих основаниях:

– не существует отдельной категории «законодательства, связанного с выполнением договора», которая подпадала бы под юрисдикцию федеральных властей;

– если предмет договора относится исключительно к законодательной компетенции провинции, то в этом случае только провинция правомочна принимать законы, направленные на исполнение договоров. Федеральные власти не имеют права претендовать на полномочия на том основании, что они заключили международный договор по данному вопросу;

– Канада может и должна выполнять свои международные обязательства, которые относятся к юрисдикции провинциальных властей, только на основе федерально-провинциального сотрудничества [см.: 5, с. 43–44].

Это решение имело очень большое значение, так как из него следовало, что никакие международные обязательства не могут служить достаточным основанием для вторжения «центра» в сферу юрисдикции провинций или для ее ограничения.

Следующий этап эволюции конституционно-правового регулирования внешнеполитической деятельности субъектов Канадской федерации наступил в 1960-е гг. и был связан с изменениями, которые происходили тогда во франкоязычной провинции Квебек, переживавшей резкий подъем национального движения франко-канадцев – так называемую Тихую революцию. Именно в это время руководство Квебека заявило о том, что рассматривает его не просто как одну из десяти провинций, но как «политическое выражение Французской Канады» [6, р. 97] (то есть по сути как своего рода «квази-государство» франко-канадцев). Отсюда вытекало, в том числе, и стремление Квебека к самостоятельным действиям на международной арене. Идейно-правовым основанием этих действий стала Доктрина Жерен-Лажуа. В апреле 1965 г. Поль Жерен-Лажуа – вице-премьер и министр образования Квебека – произнес две речи, в которых, ссылаясь на расширение спектра вопросов, являющихся объектом международного сотрудничества, сформулировал тезис о праве провинции проводить самостоятельную внешнюю политику и заключать международные договоры в сфере, относящейся к ее исключительной юрисдикции. “Нет <...> никакого смысла в том, чтобы право применять международный договор, было бы отделено от права заключать этот договор. Речь идет о двух основных этапах одной единой операции. Также не может более быть приемлемым, чтобы федеральное правительство могло бы осуществлять какой-либо надзор и своевременный контроль над международными отношениями Квебека” [7, р. 225–228]. В некотором смысле Жерен-Лажуа логически дополнил и как бы развернул вышеупомянутое решение 1937 г. от федеральной к провинциальной внешнеполитической деятельности.

С середины 1960-х гг. Квебек стал весьма активно действовать на международной арене, и за последние полвека добился там значительных успехов. Была создана сеть провинциальных представительств за рубежом («генеральных делегаций», «бюро», «антенны»), учреждено специальное внешнеполитическое ведомство – министерство международных

отношений (но не иностранных дел!), регулярно принимались долгосрочные программы и планы международной деятельности. Квебек установил «особые отношения» с Францией и рядом франкоязычных стран. Он стал членом Международной организации Франкофонии – организации, объединяющей преимущественно суверенные государства, а с 2006 г. получил собственный голос в ЮНЕСКО.

Внешнеполитическая деятельность Квебека первоначально вызвала негативную реакцию федеральных властей – наиболее сильные трения имели место в конце 1960-х и затем дважды в периоды подъема сепаратистских настроений в провинции в конце 1970-х – начале 1980-х гг. и в середине 1990-х гг. Однако Квебек всегда оставался в канадском конституционном поле и в итоге смог найти компромиссы с Оттавой (а в ряде случаев и наладить взаимовыгодное сотрудничество) [подробнее см.: 1]. Его примеру последовали и другие канадские провинции, прежде всего, Онтарио и Альберта.

В отличие от Канады – Бельгия стала федеративным государством сравнительно недавно (ключевыми этапами процесса ее федерализации была конституционная реформа 1993 г. и Ламбермонтские соглашения 2001 г.). Бельгийский федерализм носит специфический «двойственный» характер – так как одновременно страна делится на регионы и на языковые сообщества (которые «накладываются» на регионы, но полностью не совпадают с ними); при этом и те и другие имеют сферу своей компетенции.

В результате вышеназванных изменений международные отношения и внешняя политика Бельгии также приобрели федеративный характер. Ст. 167 Конституции Бельгии официально разделила международную деятельность (включая и право заключения международных договоров) между федеральным центром, регионами и сообществами в соответствии со сферой их компетенции [4]. По сути это означает исключительность компетенций субъектов не только во внутренних, но и во внешних делах. Этот принцип (*in foro interno in foro externo*) юридически не закреплен больше ни в одной конституции федеративного государства. Да, в Канаде провинции (прежде всего, Квебек) пользуются аналогичными правами, но они добились их только почти через сто лет после создания федерации и эти права не закреплены юридически.

В сфере международных отношений в Бельгии также нет иерархии между различными уровнями правительств. Существует три типа международных договоров (в зависимости от того, сферу чьей компетенции

они затрагивают – федерального центра, субъектов, либо и тех и других – в последнем случае используется специальная согласительная процедура). Субъекты федерации имеют право на собственные международные представительства (не обязательно связанные с бельгийскими «федеральными» дипломатическими миссиями). Наибольшую активность в этой сфере проявляет Фландрия, которая к началу XXI в. имела около 60 зарубежных представительств, опережая по этому показателю многие развитые европейские страны (например, Норвегию и Финляндию). В данной ситуации субъекты федерации (и в первую очередь наиболее богатая и динамично развивающаяся Фландрия) все громче высказывают сомнения в способности федеральных властей эффективно отстаивать интересы страны на международной арене (как откровенно заявил высокопоставленный фламандский чиновник «нет ничего более бесполезного, чем бельгийский посол» [цит. по: 10, р. 627]). В настоящее время, чтобы избежать конфликтов между властями различных уровней была создана Межминистерская конференция по международным делам.

Что касается Испании, то с формально-юридической точки зрения она является не федерацией, а составным государством или государством автономий (*el estado de las autonomías*), которое, однако, широко использует федералистские практики. Здесь можно провести некоторые параллели с современной Россией и назвать Испанию – асимметричной федерацией. Самостоятельная внешнеполитическая деятельность в первую очередь характерна для таких ее автономий как Каталония и Страна Басков, которые обладают ярко выраженной этнокультурной спецификой (как и Квебек в Канаде) и где присутствуют заметные сепаратистские тенденции.

С конституционно-правовой точки зрения ситуация с осуществлением внешнеполитической деятельности в Испании чрезвычайно проста. Испанская конституция относит международные отношения «к исключительному ведению государства»² – то есть центрального правительства (ст. 149). В этом состоит очень важное отличие Испании и от Канады и от Бельгии. Однако качественно расширение тематики международного сотрудничества в последние десятилетия XX в. способствовало тому, что испанские автономии стали пользоваться теми положениями конституции, которые относят к сфере их юрисдикции такие вопросы как экономическое развитие, образование, туризм и т.п.

Следует учитывать, что также как и в Канаде в Испании верхняя палата парламента (сенат) не является органом, выражающим и продвигающим на «федеральном уровне» интересы субъектов федерации

(автономий). По мнению специалистов, испанский сенат «представляет, по большей части провинции – традиционное, унаследованное от централизованного унитарного государства территориальное деление, а по меньшей – отражает партийно-политическую жизнь в регионах» [2].

Среди испанских автономий наибольшую активность в сфере парадипломатии последние десятилетия проявляет Каталония. Этому способствует ряд факторов: заметные экономические успехи (Каталония является одной из наиболее богатых и динамично развивающихся областей Испании), сильные националистические настроения, включая наличие серьезного сепаратистского проекта (референдум о независимости Каталонии может состояться осенью 2014 г.), наконец, благоприятная «внешняя среда», создаваемая региональной политикой ЕС³. Парадипломатическая активность Каталонии включает официальные визиты каталонских лидеров за рубеж, торговые соглашения, инвестиционные проекты, участие в международных организациях и т.п. Как и у Квебека внешние связи Каталонии в значительной степени нацелены на утверждение и продвижение за рубежом своей национальной (или претендующей на национальную) специфики⁴. Однако у Каталонии ситуацию осложняет то обстоятельство, что она находится в своего рода «изолированном» положении и в отличие от Квебека не может опереться на другие государства или регионы, «родственные» ей по языку и культуре. В то же время Каталония пытается использовать в своих интересах достаточно значительную каталонскую диаспору, поддержание связей с которой также является одной из целей ее международной деятельности.

* * *

Пример Канады, Бельгии и Испании показывает, что присутствие или отсутствие в конституции положений о руководстве внешней политикой само по себе не является залогом четкого распределения ролей между центром и субъектами в сфере международных отношений. Наоборот, при том, что с конституционно-правовой точки зрения статус внешнеполитической деятельности канадских провинций, испанских автономий и бельгийских регионов различен – на практике они действуют в весьма схожем ключе. Очевидно, что гораздо большее значение имеют другие факторы – в частности, благоприятная внешняя среда и наличие «особых» регионов, выступающих своего рода локомотивами субъектно-территориальной дипломатии в вышеназванных государствах. Если же говорить непосредственно о конституционном процессе, то здесь главным является

степень развития федеративных отношений, соблюдение принципа разделения властей между центром и субъектом, невмешательство федеральных структур в те сферы, которые находятся вне их компетенции.

Внешнеполитическая деятельность субъектов может преследовать различные цели и иметь неоднозначные последствия. Однако это отнюдь не означает того, что ее следует рассматривать исключительно как «игру с нулевой суммой». В ряде случаев она способна не просто конструктивно взаимодействовать с внешней политикой центра, но и эффективно дополнять ее, способствуя гармонизации интересов как субъектов, так и федерации в целом.

¹Русский перевод Конституции Канады см.: [3, с. 459–552].

²Русский перевод Конституции Испании см.: [3, с. 283–354].

³О «региональной дипломатии» в ЕС см.: [8, р. 20]

⁴Одним из ярких примеров может служить компания развернутая каталонскими СМИ во время Олимпийских игр в Барселоне летом 1992 г. и адресованная самым широким кругам мировой общественности. Ее лозунгом стал вопрос «Где находится Барселона?», подразумевавший, что она находится отнюдь не в Испании. См.: [9].

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

1. Акимов Ю. Г. Квебекская парадипломатия и позиция федерального правительства Канады: от конфликта к компромиссу // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2011. Сер. 6. Вып. 4. С. 48–56.

2. Бусыгина И. Практика территориально-политического строительства в Испании и России: попытка сравнительного анализа // Казанский федералист. 2003. № 3 (7). С. 32–41.

3. Конституции зарубежных государств / Сост. В. В. Маклаков. М., 1999.

4. Конституция Бельгии в рус. переводе см.: <http://constitutions.ru/archives/242>

5. Шило В. Е. Канадский федерализм и международные отношения. М., 1985.

6. Balthazar L. Bilan du nationalisme au Québec. Montréal, 1986.

7. Canadian Foreign Policy, 1945–2000: Major Documents and Speeches / Ed. by A.E. Blanchette. Ottawa, 2000.

8. Cornago N. Regional Sub-State Diplomacy Today : On the Normalization of Sub-State Diplomacy // The Hague Journal of Diplomacy. 2010. Vol. 5.

9. Hargreaves J. Freedom for Catalonia: Catalan Nationalism, Spanish Identity and the Barcelona Olympic Games. New York, 2000.

10. Paquin S. Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale : le cas de la Flandre // Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique. 2003. Vol. 36. No 3.

REFERENCES

1. Akimov Ju. G. Kvebekskaja paradiplomatiya i pozicija federal'nogo pravitel'stva Kanady: ot konflikta k kompromissu [Quebec paradiplomacy and the position of the Federal Government of Canada: from conflict to compromise], in *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta*. 2011. Ser. 6. Vyp. 4. P. 48–56.
2. Busygina I. Praktika territorial'no-politicheskogo stroitel'stva v Ispanii i Rossii: popytka sravnitel'nogo analiza [The practice of territorial and political construction in Spain and Russia: attempt to a comparative analysis], in *Kazanskij federalist*. 2003. № 3 (7). P. 32-41.
3. *Konstitucii zarubezhnyh gosudarstv* [Constitutions of foreign states]. Ed. by V. V. Maklakov. Moscow, 1999.
4. *Konstitucija Bel'gii v rus. perevode* [Constitution of Belgium in Russian translation: <http://constitutions.ru/archives/242>].
5. Shilo V. E. *Kanadskij federalizm i mezhdunarodnye otnoshenija* [Canadian federalism and international relations]. Moscow, 1985.
6. Balthazar L. *Bilan du nationalisme au Québec*. Montréal, 1986.
7. *Canadian Foreign Policy, 1945–2000: Major Documents and Speeches* / Ed. by A. E. Blanchette. Ottawa, 2000.
8. Cornago N. Regional Sub-State Diplomacy Today: On the Normalization of Sub-State Diplomacy, in *The Hague Journal of Diplomacy*. 2010. Vol. 5.
9. Hargreaves J. *Freedom for Catalonia: Catalan Nationalism, Spanish Identity and the Barcelona Olympic Games*. New York, 2000.
10. Paquin S. Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale : le cas de la Flandre, in *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*. 2003. Vol. 36. No 3.