

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗЕМЕЛЬ ФРГ

Аннотация

В статье рассмотрена региональная политика Федеративной Республики Германия в отношении предоставления возможности субъектам участвовать в межтерриториальных связях. Согласно действующему законодательству, земли ФРГ обладают правом проводить международную деятельность, а также с согласия федерального правительства заключать международные договоры, участвовать в подготовке межгосударственных договоров. Федерация обязана координировать процесс, в первую очередь, на уровне Министерства иностранных дел ФРГ, разрабатывающего документы для регулирования сотрудничества земель с иностранными государствами, региональными образованиями, международными организациями. Таким образом, происходит учет интересов как Федерации, так и земель в проведении международной деятельности.

Ключевые слова: ФРГ, межтерриториальные связи регионов, Федерация, субъект.

Автор

Тихонова Екатерина Викторовна

Студентка Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета имени Н.И. Лобачевского (Нижний Новгород, Россия)



Международная деятельность является неотъемлемой частью политики любого государства, существенным компонентом которой выступают международные связи регионов. Учитывая тот факт, что в настоящее время не существует международно-правовых положений, нацеленных на регламентацию межтерриториальных связей регионов, характер их вовлеченности в международное сотрудничество осуществляется непосредственно за счет внутреннего законодательства государства и его институциональной структуры. Федеративная Республика Германия не является исключением, поэтому среди всех составляющих региональной политики международной деятельности уделено особое внимание. Рассмотрение аспектов следует производить исходя из особенностей формы государственного

устройства страны, по которой Германия представляет собой конституционную федерацию, что подразумевает регламентирование отношений между Федерацией и субъектами посредством конституции. Конституцией выступает так называемый Основной закон, подписанный в 1949 году, который определяет в качестве субъектов ФРГ земли, обладающие одинаковым статусом и равными полномочиями. Исходя из этого, международная деятельность земель Федеративной Республики Германия основана на положениях Основного закона ФРГ, конституций земель и специальных договоренностей между Федерацией и землями.

Однако первоочередным документом все же выступает закон, в нем тщательно проработано распределение компетенции между Федерацией и землями применительно к законодатель-

ству, исполнительной деятельности и финансам [3. — С. 16]. Согласно ст. 30 Основного закона ФРГ реализация государственных полномочий и выполнение государственных задач возлагаются на земли, при условии, если Основной закон ФРГ не устанавливает или не допускает иного регулирования [11]. Таким образом, исполнительная деятельность осуществляется преимущественно землями, при наличии возможности ее корректировки федеральным центром, тогда как законодательная власть находится в ведении Федерации.

Впрочем, процесс представления интересов в международном сообществе требует объединения усилий двух сторон, поэтому в п. 1 ст. 32 Основного закона установлен особый порядок в отношении внешнегосударственных сношений, под которыми в ФРГ следует понимать всю сумму государственных полномочий в отношениях с иностранными государствами и прочими субъектами международного права. Согласно п. 1 ст. 32 Основного закона ФРГ ведение сношений находится непосредственно в компетенции федеральной администрации с прямо подчиненными ей органами власти. Именно поэтому вовне федеративное государство обязано выступать как единое целое [6. — С. 112].

Таким образом, конституция закрепляет двойной уровень полномочий, предусматривающий осуществление Федерацией внешней политики и координирование связей субъектов, а также реализацию землями внешних связей.

Процесс заключения международных договоров содержит некоторые особенности. Так, Федерация правомочна заключать международные договоры, однако в соответствии с п. 2 ст. 32 земли обладают правом быть заслушанными в том случае, если Федерация намеревается заключить договор, который затрагивает особое положение какой-либо земли [11]. Сле-

довательно, земли получают возможность выражения собственных предложений и замечаний. Впрочем, согласно п. 3 ст. 32 Основного закона земли обладают правом заключения договоров с иностранными государствами и от своего имени по вопросам, входящим в их законодательную компетенцию. Однако обязательным условием является предварительное одобрение федерального правительства. Благодаря такому подходу обеспечивается проведение единой внешней политики. При этом для вступления земли в переговоры о заключении соглашения с иностранным партнером формального согласия федерального центра не требуется [7. — С. 158]. Однако некоторые исследователи отмечают, что количество международных договоров земель незначительно, при этом в большей степени распространена практика заключения соглашений с регионами иностранных государств о партнерских связях либо о взаимодействии в определенных областях (коммунальное хозяйство, инфраструктура, транспорт, экология, образование, культурные и молодежные связи). Подобные соглашения не рассматриваются германским правом в качестве международных договоров и, как следствие, не нуждаются в формальном одобрении со стороны федеральных структур [7. — С. 159].

Несмотря на тот факт, что земли ФРГ не обладают международной правосубъектностью, они располагают значительными возможностями для влияния на формирование и проведение внешней политики государства. Осуществление данного аспекта происходит через Бундесрат, т.е. федеральный орган, представляющий интересы земель ФРГ и обеспечивающий их вовлечение в законодательную деятельность государства. Таким образом, законопроекты, касающиеся международных отношений, рассматриваются изначально в Бундесрате [4. — С. 82]. Кроме того, посредством своего уча-

ствия в Бундесрате земли содействуют деятельности Европейского союза, данное положение раскрывается в ст. 23, 24 Основного закона [1. — С. 224–248]. Для этого в 1988 г. Бундесрат образовал специальную палату по делам ЕС. Она является не только совещательным комитетом, но и независимым органом, который уполномочен принимать решения. Все решения палаты по делам ЕС обладают такой же силой, как и решения, принимаемые на пленарных заседаниях Бундесрата [13. — Р. 95]. Это способствует учету интересов регионов ФРГ в рамках ЕС, а, следовательно, в целом повышает их роль в данной сфере [12. — Р. 73].

Особое значение имеет Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, подписанная 21 мая 1980 г. в Мадриде, которая регламентирует международные связи регионов Германии и Европы в целом. Согласно данному документу территориальным сообществам при определенных условиях предоставляется право заключать соглашения о приграничном сотрудничестве [8. — С. 385–397]. Кроме того, с каждым годом возрастают масштабы участия регионов Германии в европейской форме межгосударственной интеграции «еврорегионов». Данное взаимодействие осуществляется в условиях практически полной самостоятельности региональных и местных властей, наделенных для этого широкими полномочиями. Субъектами такого сотрудничества с германской стороны становятся обычно административно-территориальные образования — районы и коммунальные объединения, реже — территориальные общины (статус общины может иметь любой населенный пункт). Решение об участии в еврорегиональном сотрудничестве принимается местными властями самостоятельно. Кроме этого, регионы Германии имеют свои представительства, делегации и агентства при междуна-

родных организациях, к примеру, при Европейском союзе, также они распространяются в некоторых столицах иностранных государств. Впрочем, часто подобным организациям поручаются представительские функции, поэтому они не располагают привилегированным статусом [9. — С. 38].

Помимо полномочий, очерченных в Основном законе и конституциях самих земель, для координации региональной международной деятельности Федерация предпринимает ряд мер, таких как разработка общих регламентов для каждой земли, директив о взаимодействии муниципалитетов и внешнеполитического ведомства, а также проведение консульских и других мероприятий. Основной функцией подобных предписаний является предоставление Федерации инструмента для обеспечения единого исполнения федеральных законов [4. — С. 107]. Для выстраивания взаимодействия с дипломатическими и консульскими представительствами внутри страны и за рубежом, а также с другими иностранными учреждениями действует изданная для этого специальная директива [15. — Р. 152]. Одна из них посвящена теме распределения финансовых средств, предоставляемых Министерством иностранных дел, для содействия международным культурным мероприятиям в рамках партнерства городов, общин и округов [14. — С. 22].

Внешнеэкономическая деятельность также является частью международных связей субъектов Германии. Для ее осуществления земельные власти разрабатывают программы поддержки малых и средних предприятий при выходе на новые рынки и занимаются информированием потенциальных иностранных инвесторов. Выпускается множество справочно-информационных изданий и электронных версий на сайтах, в том числе и земельных органов власти. В большей мере

они затрагивают вопросы международной торговли и предпринимательства [4. — С.108].

Таким образом, земли ФРГ наделены правом вступления в международные связи при координации данной деятельности федеральным центром. Координация международных связей регионов производится на основе принципов компетенции и единства внешней политики, что безусловно способствует учету интересов как федерации, так и земель в проведении международной деятельности.

Одним из важных аспектов осуществления международного сотрудничества является работа земельных и федеральных учреждений. К высшим органам управления земли относятся правительство земли, премьер-министр и министры. Высшие земельные органы исполнительной власти функционируют как правительственные и как административные инстанции. За каждым министром закреплена определенная сфера деятельности, поэтому отдельные министерства функционируют как специальные органы исполнительной власти (министр внутренних дел, министр по экономике, министр по делам религиозных культов и др.) [2]. Однако на земельном уровне нет министерства, отвечающего за внешние сношения. Поскольку земельные парламенты — ландтаги — также не наделены компетенциями в международных делах, они не имеют права рассматривать на своих заседаниях внешнеполитические проблемы и выступать с соответствующими заявлениями.

Кроме этого, в Германии существует средняя степень организации исполнительной власти на уровне земель, которая представлена главой окружного управления. На средней степени относительно редко создаются специальные органы исполнительной власти. Нижняя степень состоит также из общих и специальных органов исполнительной власти. К общим органам ис-

полнительной власти нижней ступени относятся земельные советы (Landrat). Наряду с ними существует множество специальных органов исполнительной власти [15. — Р. 152].

Как упоминалось прежде, отношения с другими государствами в Германии осуществляются Федерацией. Однако соглашение, подписанное в Линдау 14 ноября 1957 года, лишило федеральные власти права подписывать международные договоры без единогласного одобрения со стороны земель. Подписание соглашения стало поводом к образованию специальных институциональных структур. Одним из таких институтов является Постоянная комиссия земель по договорам. В ее состав входят государственные служащие из земель при федеральном правительстве. Функцией членов комиссии является координация рекомендаций по договорам как внутри правительства земель, так и между правительствами земель. Таким образом, постоянная комиссия является важным звеном в процессе принятия международных договоров между землями и федерацией [10].

Подводя итоги, стоит подчеркнуть, что регулирование международных связей субъектов Федеративной Республики Германия происходит основным образом посредством Основного закона и конституций земель. Согласно положениям Основного закона, земли обладают правом проводить международную деятельность, а также с согласия федерального правительства заключать международные договоры, участвовать в подготовке межгосударственных договоров. В свою очередь координация осуществляется Министерством иностранных дел ФРГ, разрабатывающим документы для регулирования сотрудничества земель с иностранными государствами, региональными образованиями, международными организациями и т.д. Но, помимо этого, значительная координация

обеспечивается Европейским союзом из-за членства в нем Германии. Таким образом, политические представители земель уполномочены поддерживать неформальные отношения с иностранными государствами. Именно поэтому

чаще всего такими контактами становятся многочисленные договоренности о побратимстве и партнерстве, заключаемые землями с регионами, штатами или аналогичными территориальными единицами иностранных государств.

Литература

1. *Богатырев В.В.* Место и роль международной деятельности субъектов федераций в современном мире // Актуальные проблемы экономики и права. — 2014. — № 4 (32). — С. 242–248.
2. *Восскуле А.* Организация исполнительной власти в федеративной системе Германии // Казанский федералист. — 2003. — № 1 (5).
3. *Геймбух Н.Г.* Совершенствование конституционного законодательства Германии о разграничении предметов ведения Федерации и земель // Вестник Томского государственного университета. — 2015. — № 4 (18). — С. 14–20.
4. *Карпенко Е.В.* Развитие сотрудничества Нижегородской области и земли Северный Рейн-Вестфалия: структурно-функциональные особенности и технологическое обеспечение: диссертация на соискание ученой степени канд. полит. наук / Карпенко Е.В. — Нижний Новгород, 2007. — 186 с. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=16106306>.
5. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под ред. М.В. Баглая. — М.: НОРМА, 2004. — 832 с.
6. Международные связи регионов государств: характеристика и особенности: учебник / О.В. Плотников, О.Ю. Дубровина. — М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2016. — 191 с.
7. *Плотникова О.В.* Современная система международных региональных связей: политологический аспект: диссертация на соискание степени докт. полит. наук / Плотникова О.В. — М., 2005. — 304 с.
8. Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. — М., 2002. — 610 с.
9. *Степурина А.Н.* Влияние глобализации на развитие международных связей регионов РФ, ФРГ, США (сравнительный анализ) // Власть. — 2009. — № 6. — С. 36–39.
10. *Уве Леонарди.* Полномочия по заключению договоров и международные отношения субъектов Федераций. — URL: <https://clck.ru/GvYyo> (дата обращения: 3.07.2019).
11. Grundgesetz und Verfassungen der deutschen Bundesländer. — URL: <https://www.bundestag.de/grundgesetz> (дата обращения: 25.06.2019).
12. *Currle D.* The Constitution of the Federal Republic of Germany. — Chicago, 1994. — P. 73.
13. *Hrbek R.* German Federalism and the Challenge of European Integration. In: German Federalism Today, p. 95.
14. Handbuch für Internationale Zusammenarbeit. — 1997. — 360.Lieferung. — Juni. — S. 22.
15. *Hartmann R.* Handbuch der deutschen Bundesländer. — Bonn, 1991. — S. 152.