

ПЛОТНИКОВА Ольга Васильевна — д.полит.н., профессор; ректор Сибирского института международных отношений и регионоведения (630078, Россия, г. Новосибирск, ул. Ватутина, 17/1; plotnikova-ov@mail.ru)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СВЯЗИ РЕГИОНОВ ГОСУДАРСТВ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

Аннотация. Данная статья посвящена сравнительному анализу международных отношений государств и международных связей регионов государств. Через общее и особенное этих двух трендов развития современного мира автор показывает их содержание.

Ключевые слова: международные отношения, международные связи регионов государств, современные тренды, региональное измерение

Во второй половине XX в. начало формироваться такое новое для мирового развития направление, как международное сотрудничество регионов государств, которые стали активно выходить на международную арену. В начале XXI в. международные связи регионов превратились в существенный компонент отношений государств с зарубежными странами. Осуществление международных связей регионов свидетельствует о повышении их роли во всех сферах экономики и в международных отношениях. Для понимания сущности данного явления попытаемся определить, что такое международные связи и как они соотносятся с международными отношениями.

Международные отношения — это совокупность политических, экономических, дипломатических, военных, культурных, научно-технических связей и взаимоотношений между народами, государствами и объединениями государств.

В федеральном законе РФ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» дается следующее определение: «международные связи — это осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях связи регионов с иностранными партнерами»¹.

Сравнивая определения международных отношений и международных связей, мы видим, что отношения включают в себя более широкий спектр видов, чем связи, а самое главное — в них присутствуют политические, дипломатические, военные аспекты, чего нет в связях. Отсюда следует, что регионы не имеют права осуществлять политические виды связей, в т.ч. дипломатические, консульские и военные. Они могут осуществлять связи в области экономики, науки, техники, экологии, культуры, образования и т.д., т.е. весь спектр связей, кроме политических. Это право остается за государством, которое на международной арене выступает как «один голос».

Исходя из вышесказанного, можно дать следующее определение международных связей регионов. Международные региональные связи — это связи, осуществляемые регионами государств на международной арене в сфере торговли, науки, техники, экономики, культуры, образования, здравоохранения и иных областях, кроме политической сферы [Плотникова, Дубровина 2013: 12].

С разрешения государства регионы сотрудничают с иностранными государствами, их регионами, местными властями, юридическими и физическими лицами

¹ Федеральный закон РФ N 4-ФЗ от 04.01.1999 «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». — *Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации* (под ред. Е.В. Белова). 2002. М.: Научная книга. С. 48.

иностранных государств, а также с международными организациями, о чем свидетельствуют многочисленные документы¹.

Следует различать два типа международных связей регионов. Если регионы сотрудничают с сопредельными регионами других государств, то речь идет о приграничном сотрудничестве, если они сотрудничают с несопредельными зарубежными регионами, то употребляется термин «межтерриториальное сотрудничество».

«Под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух или более Договаривающихся Сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения целей»².

«Под межтерриториальным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на установление отношений между территориальными сообществами двух или более Договаривающихся Сторон, отличных от отношений приграничного сотрудничества соседних сообществ и властей, включающие заключение соглашений с территориальными сообществами и властями других государств»³.

Осуществляя международные связи, регионы, согласно международным и российским документам⁴, имеют право заключать соглашения, но не договоры. Это связано с тем, что международные договоры могут заключать только субъекты международного права, что вытекает из самого определения международного договора. Регионы государств таковыми не являются.

Согласно ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров (1969 г.) и Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (1986 г.), «международный договор — это регулируемое международным правом соглашение, заключенное государствами и другими субъектами международного права в письменной форме, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном, двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования»⁵.

Заключая международные соглашения, регионы должны получить разрешение от государства на осуществление данной правовой акции. Как правило, внутреннее законодательство государств фиксирует механизм заключения соглашений их регионами. Соглашения, заключаемые регионами государств, обычно носят общий характер, определяют основные направления сотрудничества и его главное содержание. Они действуют только на территории региона, а по характеру правового регулирования могут быть приравнены к законам, которые принимаются на территории регионов.

Соглашения регионов с зарубежными партнерами заключаются только по вопросам, отнесенным внутренним законодательством государств к компетенции регио-

¹ Там же. С. 48-53; Европейская рамочная Конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21.05.1980. — Там же. С. 374-379; Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 09.11.1995. — Там же. С. 379-385; Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, имеющих отношение к межтерриториальному сотрудничеству от 05.05.1998. — Там же. С. 385-389 и др.

² Европейская рамочная Конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21.05.1980. — Там же. С. 375. Ст. 2.

³ Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, имеющих отношение к межтерриториальному сотрудничеству от 05.05.1998. — Там же. С. 386. Ст. 1.

⁴ Федеральный закон РФ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 04.01.1999 N 4-ФЗ. — Там же. С. 48-53; Европейская рамочная Конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21.05.1980. — Там же. С. 374-379; Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 09.11.1995. — Там же. С. 379-385; Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, имеющих отношение к межтерриториальному сотрудничеству от 05.05.1998. — Там же. С. 385-389 и др.

⁵ *Международное право в документах* (сост. Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков). 2000. М.: МЦУПЛ. С. 64, 95.

нов. Они не должны ущемлять интересы других регионов, противоречить конституциям государств, их законодательству и международным обязательствам стран, их политическим и экономическим интересам.

Таким образом, международные соглашения регионов – это международные документы, подписанные участниками международных связей на региональном уровне, в которых определяются основные направления сотрудничества и его главное содержание. Они не являются международными договорами и действуют только на территориях, подписавших их регионов [Плотникова, Дубровина 2013: 21].

Соглашения субъектов РФ с зарубежными партнерами являются формой реализации закрепленного Конституцией России права на участие регионов в международных и внешнеэкономических связях.

Осуществляя международные отношения и связи, государства и их регионы имеют право открывать свои представительства в других государствах и при международных организациях. И здесь существует принципиальная разница между представительствами государств и представительствами регионов.

Международные отношения государств реализуются через двустороннюю и многостороннюю дипломатию. Двусторонняя дипломатия осуществляется через дипломатические представительства, специальные миссии, консульские учреждения. Многосторонняя дипломатия осуществляется через постоянные представительства государств при международных (межправительственных) организациях, через делегации на международных конференциях и на сессиях органов международных организаций.

Дипломатические представительства – это зарубежные государственные органы внешних сношений, учреждаемые на основе взаимного соглашения одним государством на территории другого государства или при международной организации для поддержания постоянных официальных контактов и выступающие от имени учредившего их государства по всем политическим и иным вопросам.

Что касается открытия и деятельности представительств регионов на территориях иностранных государств, то здесь следует отметить следующее: в целях выполнения соглашений об осуществлении международных связей регионы имеют право открывать свои представительства в регионах зарубежных государств, но, как правило, это реализуется по разрешению ведомств иностранных дел.

Открытие представительств регионов производится на основе соглашений между органами государственной власти территорий. Эти представительства не обладают статусом дипломатических и консульских представительств. На них не могут быть возложены дипломатические и консульские функции. Представительства регионов и их сотрудники не пользуются дипломатическим и консульским иммунитетом и привилегиями. Данные представительства возглавляют граждане открывающего государства. Для их деятельности не требуется получение агремана или экзекватуры.

Представительства регионов на территориях сообществ иностранных государств выполняют такие функции, как информирование предприятий своего региона об экономических и юридических условиях осуществления внешнеторговых и инвестиционных операций в зарубежных странах; сбор и распространение информации в зарубежных странах о конкретных проектах, реализуемых предприятиями своего региона за рубежом; реклама за рубежом продукции, выпускаемой в регионе; организация выставок и ярмарок, а также зарубежных экономических миссий с участием бизнеса представляемого региона, оказание помощи в продвижении экспортной продукции за рубеж и т.д.

Представительства занимаются решением вопросов, входящих в компетенцию регионов. Их деятельность финансируется регионами, открывающими представительства.

Исходя из вышесказанного, можно дать следующее определение представительства региона за рубежом. Представительство региона за рубежом – это орган внешних связей региона, находящийся в регионе иностранного государства в силу соответствующего международного соглашения и выполняющий функции по защите

интересов своего региона и его юридических лиц [Плотникова, Дубровина 2013: 26].

Представительство не обладает правом экстерриториальности, на него распространяется законодательство страны пребывания. В стране пребывания представительство регистрируется как юридическое лицо.

Что касается участия государств и регионов в международных организациях, то здесь следует отметить важную особенность: государства сами создают международные (межправительственные) организации. Именно государства наделяют их определенными правами и обязанностями, позволяют им быть субъектами международных отношений и международного права.

Регионы могут участвовать в международных организациях только с разрешения государств, если им это позволяет внутригосударственное право, и только в тех международных организациях и их структурах, которые созданы государствами для защиты интересов местных и региональных властей, например в Конгрессе местных и региональных властей, созданном в Совете Европы.

Таким образом, подводя итоги, можно сказать: международные отношения и международные региональные связи имеют много общего и много особенного. Общее позволяет считать международные связи частью международных отношений, особенное говорит о том, что в международных отношениях сформирован региональный уровень.

Общее заключается в том, что в обоих случаях имеет место международная деятельность акторов, отражающая совокупность экономических, правовых, культурных, гуманитарных и иных взаимодействий этих акторов на международной арене, которая преследует определенные цели в своей международной деятельности – заключение и подписание международных документов, открытие зарубежных представительств, использование дипломатии как инструмента международной деятельности, участие в международных организациях.

Перечень различий, однако, более широкий.

1. Различные акторы. Основными акторами международных отношений являются государства. Их никто не создает, они появляются на международной арене в результате естественного исторического процесса. Основными акторами международных межрегиональных связей являются регионы государств. Их создают государства и наделяют определенными правами и обязанностями, в т.ч. и в международной сфере.

2. Международная правосубъектность. Государства, являясь основными участниками международных отношений, выступают также как основные субъекты международного права, т.е. основные носители международных прав и обязанностей. Регионы государств не наделены международной правосубъектностью. На международной арене государство выступает как «один голос» и полностью несет ответственность за международную деятельность своих регионов.

3. Содержание международной деятельности. Государства осуществляют международные отношения, а регионы – международные связи. Регионы имеют право вступать в международные связи только с разрешения своего государства. Именно оно наделяет их определенными полномочиями. Регионы не могут осуществлять политические связи, это является прерогативой государства.

4. Вид и содержание международных документов. Государства, вступая в те или иные международные отношения, подписывают международные договоры, регионы – международные соглашения.

5. Виды и функции зарубежных представительств. Государства, осуществляя международные отношения, открывают за рубежом дипломатические представительства, консульские учреждения, представительства при международных организациях. Все они наделены определенными правами и обязанностями и создаются для выполнения соответствующих функций. Регионы, осуществляя международные связи, открывают свои зарубежные представительства, которые занимаются решением вопросов, входящих в компетенцию регионов. Их деятельность финансируется регионами.

6. Вид дипломатии. Государства, осуществляя международные отношения,

используют дипломатию как основной инструмент международной деятельности. Регионы, осуществляя международные связи, могут прибегать только к народной дипломатии.

7. Вид участия в международных организациях. Государство имеет право участвовать в межправительственных международных организациях или сотрудничать с неправительственными организациями, исходя из своих политических, военных, экономических и иных целей. Для этого достаточно решения самого государства и соответствующей международной организации. Регионы могут вступать в международные организации только с разрешения своего государства, и только в те, которые занимаются проблемами развития регионов.

8. Вид права, которое регулирует международные отношения и международные межрегиональные связи. Международные отношения государств регулирует международное публичное право. Международные связи регионов могут регулироваться внутригосударственным правом, международным правом (публичным или частным), законодательствами нескольких государств, а иногда они одновременно регулируются и международным, и внутригосударственным правом.

9. Круг лиц, с которыми могут вступать в международные отношения государства и в международные связи – регионы. Государства могут вступать в международные отношения с государствами, их регионами, международными организациями. Регионы могут вступать в международные связи с зарубежными государствами, их регионами, местными властями, международными организациями, юридическими и физическими лицами. Таким образом, круг участников международных связей может быть более широким, чем международных отношений

Список литературы

Плотникова О.В., Дубровина О.Ю. 2013. *Международные связи регионов государств: теория и практика*: учебник. Новосибирск. 272 с.

PLOTNIKOVA Olga Vasil'evna, Dr.Sci.(Pol.Sci.), Professor; Chancellor of the Siberian Institute of International Relations and Regional Studies (Vatutina str., 17/1, Novosibirsk, Russia, 630078; plotnikova-ov@mail.ru)

INTERNATIONAL RELATIONS BETWEEN STATES AND INTERNATIONAL CONNECTIONS OF THEIR REGIONS: COMMON AND SPECIFIC FEATURES

Abstract. *The article focuses on the comparative analysis of international relations and international connections of the regions of the states. The author demonstrates the content of these two trends in the development of the modern world using its common and specific features.*

Keywords: *international relations, international links of countries' regions, modern trends, regional dimension*
