

Лейбо Юрий Иванович

Московский государственный институт
международных отношений МИД России,
профессор кафедры конституционного права,
доктор юридических наук

**К вопросу о разграничении внешнеполитических полномочий между
федерацией и землями в ФРГ (тезисы доклада)**

1. Внешнеполитическая деятельность германского государства в её конституционно-правовом оформлении давно является предметом исследования немецких учёных-конституционалистов. С этой целью ими разработано и введено в научный оборот понятие внешней власти (*auswärtige Gewalt*). Внешняя власть определяется ими как конституционно-правовая распорядительная власть над внешними делами государства. В свою очередь внешние дела — это все правовые отношения, которые возникают из положения Германии к другим государствам, международным организациям и надгосударственным объединениям. Глубоко исследована специфика внешней власти, дана классификация внешних дел в зависимости от их содержания и форм выражения.

2. Нормативной основой внешней власти является статья 32 Основного закона. В ней закрепляется презумпция компетенции Федерации во внешних делах. Тем самым переворачивается с ног на голову закреплённая в Конституции презумпция компетенции земель во внутригосударственной сфере (ст. 30, 70, 83). Основной закон устанавливает в ст. 32 п. 3 очень узкие рамки внешней деятельности земель, которые ещё более ограничиваются в силу внутригосударственных соглашений.

3. Статья 32 Конституции тесно увязана с другими конституционными положениями. Прежде всего, существует тесная связь статьи 32 и ст. 59 Основного закона. Если статья 32 разграничивает компетенцию в сфере

внешней власти между Федерацией и землями, то ст. 59 устанавливает, кто на уровне Федерации, какой федеральный орган уполномочен на её осуществление. Особые связи существуют между ст. 32 и статьями 23 и 24 Основного закона. Статья 23 трактует о возможности передачи суверенных прав Европейскому Союзу, а статья 24 – другим межгосударственным организациям. Эти статьи можно рассматривать как *lex specialis* по отношению к ст. 32 Конституции. Специальной в силу того, например, что сотрудничество парламента в передаче суверенных прав Европейскому Союзу осуществляется по правилам, установленным в ст. 3, а не по правилам ст. 32 Основного закона. Аналогично действует и ст. 24.

4. Статья 32 Конституции регулирует только отношения внешней власти. Она ни в коей мере не затрагивает компетенцию во внутренней сфере. При этом внешняя власть не является четвертой властью, дополняющей традиционную триаду разделения властей. Внешняя власть только разграничивает компетенцию во внешних делах, во-первых, Франции и земель, во-вторых, между самими федеральными органами. Презумпция компетенции внешней власти в пользу Федерации действует точно также, как закреплённая в ст. 30 Основного закона презумпция компетенции земель в отношении всех остальных публичных задач. Все физические и юридические лица должны содействовать выполнению публичных задач, которые вытекают из компетенции Федерации в отношении внешних дел государства.

5. Понятие «иностранное государство», содержащееся в ст. 32 Конституции должно трактоваться расширительно. Партнёрами ФРГ во внешних делах могут выступать и другие субъекты международного права. В решениях Федерального конституционного суда на это неоднократно указывалось. ФРГ, например, неоднократно заключал договоры с межгосударственными и наднациональными организациями, в частности ЮНЕСКО или с МОТ. Существуют и официальные связи с этими организациями, включая дипломатические.

6. В той мере, в какой земля обладает законодательной компетенцией, она может с согласия Федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами (ст. 32 п. 3 Основного закона). Здесь Конституция употребляет понятия договора в узком смысле. Оно охватывает только государственные договоры, но не договоры, например, о дружбе с регионами иностранных государств (к последним относится договор о дружбе между землей Рейнланд-Пфальц и Бургундией (Франция)).

Статья 32 п. 3 не распространяется на соглашение о партнёрстве городов и общин ФРГ с иностранными территориальными образованиями.

7. Земли вправе передавать Федерации право на заключение международных договоров по предметам, которые входят в сферу их исключительной законодательной компетенции. Этой цели служит заключенное в 1957 г. так называемое Линдауэрское соглашение между Федерацией и землями.