

Конституционно-правовое регулирование внешней политики в финно-угорских странах

О. В. Бахлова,

*доктор политических наук,
профессор кафедры всеобщей истории
и мирового политического процесса
ФГБОУ ВПО «МГУ им. Н. П. Огарёва»
(г. Саранск, РФ)*

Внешняя политика в современных условиях, с учетом последствий процессов глобализации и интеграции, является важной составной частью общегосударственной политики. Ее эффективность во многом обусловлена надлежащим ресурсным обеспечением, продуманным концептуально-идеологическим обоснованием, нормативно-правовым урегулированием, развернутым информационно-аналитическим сопровождением и сбалансированной инструментально-институциональной системой. Вызовы глобального и регионального уровней, включение в интеграционные и иные над- или межгосударственные объединения побуждают многие государства обратить внимание на эти компоненты. В новых и новейших конституциях, особенно принятых в конце XX – начале XXI в., вопросы внешней политики, безопасности и обороны содержательно занимают достаточно большое место и даже нередко выступают как специальный объект конституционно-правового регулирования с выделением соответствующих разделов, глав и иных структурных единиц в тексте Основного закона.

Исходя из анализа конституционно-правовых положений в данной сфере, главным образом можно охарактеризовать организационную составляющую внешнеполитического механизма

государства – совокупность государственных органов, наделенных компетенцией в области осуществления внешних сношений, что позволяет более четко представить и его функциональную составляющую как совокупность устойчивых взаимодействий между названными органами. Исследуем их на примере финно-угорских стран, внешняя политика которых претерпела весьма существенные изменения в ходе постбиполярной геополитической и постсоциалистической трансформации, фактического и формального «ухода» из геополитического пространства СССР / России с легализацией новых статусно-ролевых характеристик в евро-атлантическом интеграционном процессе.

Прежде всего обратимся к **Эстонии**, дольше всего находившейся в сфере влияния России и сравнительно недавно покинувшей постсоветское пространство, реализуя, как и многие другие «новички», цель «возвращения» в Европу.

В преамбуле к Конституции 1992 г. Эстонское государство провозглашается оплотом внутреннего и внешнего мира. Детализированное регламентирование интересующей нас сферы содержится в главе IX Конституции «Международные отношения и международные договоры». Согласно ст. 120, порядок сношений Эстонской Республики с другими государствами и международными организациями устанавливается законом. Ст. 123 определяет позицию страны по соотношению международного и национального (внутригосударственного) права: Эстонская Республика не заключает международных договоров, противоречащих Конституции, но если законы или иные акты Эстонской Республики противоречат ратифицированным Рийгикогу (Парламенту) международным договорам, применяются положения международных договоров. Таким образом, напрямую Конституция Эстонской Ре-



спублики не закрепляет принцип верховенства международного права.

Организационная составляющая внешнеполитического механизма Эстонской Республики определяется в главах IV «Рийгикогу», V «Президент Республики», VI «Правительство Республики» и частично в главе IX.

Президент Эстонской Республики во внешнеполитической сфере наделяется полномочиями, типичными для главы государства в парламентской республике. Он:

- представляет Эстонскую Республику в международных сношениях;
- по предложению Правительства Республики назначает и отзывает дипломатических представителей Эстонской Республики, принимает верительные грамоты дипломатических представителей, аккредитованных в Эстонии;
- публикует законы в соответствии со ст.ст. 105 и 107 Конституции и подписывает ратификационные грамоты;
- присваивает дипломатические звания (ст. 78).



*Президент
Эстонской Республики
Тоомас Хендрик Ильвес*



*Премьер-министр
Эстонской Республики
Андрус Ансип*

Рийгикогу – Парламент Эстонской Республики – осуществляет законодательное обеспечение внешнеполитического курса страны. Рийгикогу, согласно ст. 65, ратифицирует и денонсирует международные договоры (в соответствии со ст. 121 Конституции); выступает с заявлениями, декларациями и обращениями к народу Эстонии, к другим государствам и международным организациям. Собственно ст. 121 предполагает, что Рийгикогу ратифицирует и денонсирует следующие договоры Эстонской Республики:

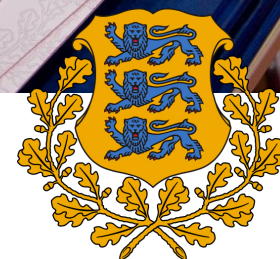
1) по которым изменяются государственные границы (по ст. 122, для ратификации таких договоров требуется большинство в две трети голосов состава Рийгикогу);



*Основной закон
Эстонской Республики*



*Флаг
Эстонской Республики*



*Герб
Эстонской Республики*

2) для введения в действие которых необходимо принять, изменить или отменить законы Эстонии;

3) по которым Эстонская Республика присоединяется к международным организациям или союзам;

4) по которым Эстонская Республика принимает на себя военные или имущественные обязательства;

5) которые предусматривают ратификацию.

Ст. 128 Конституции предусматривает, что Рийгикогу принимает решение об использовании Сил обороны для выполнения международных обязательств Эстонского государства (глава X «Государственная оборона»).

Правительство Эстонской Республики осуществляет внутреннюю и внешнюю политику государства; представляет Рийгикогу проекты законов, а также договоры с иностранными государствами для их ратификации и денонсации; организует сношения с другими государствами (ст. 87) [3].

В Венгрии процесс постсоциалистической трансформации в конституционно-правовой сфере занял гораздо более продолжительное время, что обусловлено спецификой политической системы страны. Целесообразно рассмотреть соответствующие положения прежнего и нового Основного закона государства, введенного в действие 1 января 2012 г.

В § 6 главы I «Общие положения» Конституции Венгерской Республики 1949 г. (в редакции законов 1989–1990 гг. с отдельными последующими изменениями) фиксируется миролюбивый характер



политики государства: Венгерская Республика отвергает войну как средство решения споров между нациями и воздерживается от применения насилия, направленного против независимости или территориальной целостности других государств, и соответственно от угрозы применения насилия; Венгерская Республика стремится к сотрудничеству со всеми народами и странами мира.

В § 7 той же главы несколько иначе, чем в Конституции Эстонской Республики, разъясняется позиция страны по принципу верховенства международного права: законодатель предусмотрел, что правовая система Венгерской Республики включает общепринятые положения международного права, а также обеспечивает соответствие принятых обязательств требованиям международного и внутреннего права.

В анализируемой Конституции отсутствует специальная глава по международным отношениям Венгрии. Полномочия органов государственной власти по внешнеполитическим вопросам фиксируются в соответствующих главах.

Государственное собрание как высший орган государственной власти и народного представительства Венгерской Республики заключает международные договоры, имеющие особо важное значение с точки зрения внешних связей Венгерской Республики (п. *f* абз. 3 § 19); принимает решение об объявлении состояния войны и заключении мира (п. *g*); в случае возникновения непосредственной опасности вооруженного нападения иностранной державы или в состоянии войны (военная опасность) объявляет чрезвычайное положение и создает Совет обороны (п. *h*); принимает решение о применении Вооруженных сил за рубежом или внутри страны (п. *j*). Для решений, определенных в пунктах *g* и *h* абз. 3, необходимы две трети голосов депутатов Государственного собрания (п. 4 § 19 главы II «Государственное собрание»).

§ 19/A Конституции предусматривает, что если возникают препятствия для принятия этих решений Государственным собранием, то Президент Республики правомочен: объявить состояние войны, провозгласить чрезвычайное положение с учреждением Совета обороны, а также объявить состояние бедствия. «Факт препятствия» наступает в том случае, если Государственное собрание не заседает и его созыв, вследствие краткости времени, а также из-за событий, вызвавших чрезвычайное положение или состояние бедствия, встречает непреодолимые препятствия. «Факт препятствия», а также обоснованность объявления состояния войны, чрезвычайного положения или состояния бедствия устанавливают совместно

председатель Государственного собрания, председатель Конституционного суда и премьер-министр. Государственное собрание на первом заседании, состоявшемся после прекращения «факта препятствия», анализирует обоснованность объявления состояния войны, чрезвычайного положения или состояния бедствия и выносит решение о правомерности примененных мероприятий. Для этого решения необходимы две трети голосов депутатов Государственного собрания.

Венгерская Республика отвергает войну как средство решения споров между нациями и воздерживается от применения насилия, направленного против независимости или территориальной целостности других государств, и соответственно от угрозы применения насилия; Венгерская Республика стремится к сотрудничеству со всеми народами и странами мира.

Согласно § 19/B Конституции Венгерской Республики, в период чрезвычайного положения вопрос о применении Вооруженных сил за рубежом или внутри страны, а также о проведении чрезвычайных мероприятий, определенных в специальном законе, решается Советом обороны. Председателем Совета обороны является Президент Республики; его членами – председатель Государственного собрания, руководители групп депутатов партий, располагающих представительством в Государственном собрании, премьер-министр, министры, командующий Венгерской армии, а также начальник Генерального штаба. Совет обороны осуществляет: права, возложенные на него Государственным собранием; права, возложенные на него Президентом Республики; права, возложенные на него Правительством. Совет обороны может издавать постановление; в нем он может приостановить применение отдельных законов, соответственно отклоняться от постановлений, имеющих силу закона, а также ввести прочие особые чрезвычайные меры, однако не может отменить действия Конституции. Постановление Совета обороны утрачивает силу с прекращением чрезвычайного положения, за исключением случая, когда Государственное собрание продлевает действие постановления.





Президент Венгрии
Янош Адер



Премьер-министр Венгрии
Виктор Орбан

Президент Республики:

- представляет Венгерское государство (п. а абз. 1);
- от имени Венгерской Республики заключает международные договоры; если предмет договора относится к сфере законодательства, то для заключения договора необходимо предварительное согласие Государственного собрания (п. b абз. 1);
- назначает и принимает чрезвычайных и полномочных послов и посланников (п. с абз. 1).

При этом во всех мероприятиях и распоряжениях, определенных в абз. 1, за исключением в нашем случае п. а, необходима виза премьер-министра или соответствующих министров (контрассигнация) (§ 30/A главы III «Президент Республики»).

Правительство Венгерской Республики принимает участие в определении внешней политики, заключает международные договоры от имени Венгерской Республики (п. j абз. 1 § 35 главы VII «Правительство Республики») [4].

В «Основных пунктах соглашения» Конституции / Основного закона Венгрии, принятого Государственным собранием 25 апреля 2011 г. и вступившего в силу с 1 января 2012 г., провозглашается следующее:

– Венгрия будет стремиться к сотрудничеству со всеми народами и странами мира в интересах установления и сохранения мира и безопасности, а также содействия устойчивому развитию человечества;

– Венгрия в целях выполнения ее обязательств, принятых в соответствии с нормами международного права, будет обеспечивать гармонию между внутренними и внешними законами;

– Венгрия будет уважать общепризнанные нормы международного права. Прочие источники международного права станут частью венгерской правовой системы после их публикации в другом законе (ст. P).



Конституция Венгрии 2011 г.



Полный герб Венгрии



Современный
герб Венгрии



Флаг Венгрии

Коллизии между венгерским законодательством и международными соглашениями рассматриваются Конституционным судом Венгрии (р. е § 2 ст. 24 блока «Государство»). Решения об аннулировании законов или правовых норм, которые считаются конфликтующими с международными соглашениями, должны приниматься квалифицированным большинством.

В конституционном блоке «Государство» нового Основного закона Венгрии, несмотря на его объемность, внешнеполитические полномочия органов государственной власти прописаны недостаточно четко.

Парламент Венгрии как высший орган народного представительства, в том числе согласно Конституции, предоставляет мандат для признания обязательного объема международных соглашений, подпадающих под его обязательства и полномочия (ст. 1).

Президент Республики как глава государства должен:

- представлять Венгрию (р. а § 3 ст. 9);
- на основании мандата от Парламента или Правительства подтверждать обязательный характер международного договора (р. а § 4 ст. 9);



– аккредитовать и принимать послов и посланников (р. *b* § 4 ст. 9).

Для всех действий и решений, сформулированных в § 4, Президент Республики должен получить скрепляющую подпись члена Правительства. Президент может отказаться от любого из действий, указанных в р. *b* § 4, если отсутствуют необходимые законодательные условия или существует обоснованное предположение, что это приведет к серьезному сбою демократического функционирования государственной организации (ст. 9).

Как и в прежней Конституции, в новом акте законодатель подробно регламентирует действия органов государственной власти, требующие принятия решений об участии в военных операциях. Решение о переброске Сил обороны через границы Венгрии должно приниматься Правительством. Оно же принимает решение о разворачивании войск по решению Европейского Союза или по решению Организации Североатлантического договора, о чем немедленно сообщает Парламенту и одновременно уведомляет Президента. Аналогичные действия требуются от Правительства относительно участия Сил обороны в миссиях по поддержанию мира или гуманитарных операциях в зоне военных действий за рубежом. Парламент, за исключением случаев разворачивания войск по решению ЕС или НАТО, большинством в две трети присутствующих членов принимает решение о разворачивании Сил обороны в стране и за границей, об их размещении за границей и о разворачивании иностранных вооруженных сил на территории или за пределами территории Венгрии, и об их размещении в Венгрии (ст. 46) [1].

Конституционное и политическое развитие **Финляндии** происходило в несколько иных условиях. Во-первых, Финляндия в эпоху «холодной войны» непосредственно не контролировалась Советским Союзом, хотя и находилась в сфере его интересов. Во-вторых, страна не имела кодифицированной конституции, что осложняло и правовую регламентацию сферы внешней политики. Наиболее серьезно на изменение данной ситуации после распада СССР повлияло вступление Финляндии в Европейский Союз в 1995 г.

Необходимо подчеркнуть, тем не менее, что, несмотря на отсутствие у Финляндии солидного опыта кодификации внешнеполитической сферы, ее новая Конституция 1999 г., в сравнении с конституциями других финно-угорских стран, гораздо более подробно регламентирует вопросы внешнеполитической деятельности государства. В главе 1 «Основы государственного строя» говорится об участии Финляндии в международном сотрудничестве с целью обеспечения свобод



Президент Финляндии
Саули Нийнистё



Премьер-министр Финляндии
Юрки Катайнен

и прав человека, а также развития общества (§ 1). Как и Конституция Эстонии, финляндский Основной закон содержит специальную главу, даже более обширную – главу 8 «Международные отношения». § 93 этой главы определяет компетенцию органов государственной власти по международным вопросам несколько иным образом, устанавливая более значимые полномочия главы государства.

Внешняя политика Финляндии осуществляется под руководством Президента Республики совместно с Государственным советом (Правительством). Однако Эдускунта (Парламент) ратифицирует и денонсирует международные соглашения и принимает решения о вступлении в силу международных соглашений в части, установленной в Конституции. Решения по вопросам войны и мира Президент принимает с согласия Эдускунты.



Герб Финляндии



Флаг Финляндии

Государственный совет несет ответственность за национальную подготовку решения, которое принимается в Европейском Союзе, и за решения о мерах, принимаемых Финляндией, которые ее касаются, если только решение не вступило в силу с одобрения Эдускунты. Эдускунта участвует в национальной подготовке того решения, которое принимается в Европейском Союзе в соответствии с предписаниями Конституции.



Эдускунта (Парламент) Финляндии

За отношения с другими государственными и международными организациями по важным внешнеполитическим позициям несет ответственность тот министр, в чьем ведении находятся международные отношения.

§ 94 закрепляет порядок и процедуру ратификации и денонсации международных соглашений Финляндии. Согласно требованиям Конституции, в ратификации Эдускунты нуждаются договоры и иные международные соглашения, содержащие такие предписания, которые касаются сферы законодательства или в ином виде имеют важное значение, или которые в соответствии с Основным законом по какой-либо другой причине нуждаются в ратификации Эдускунты. В согласии Эдускунты такие соглашения нуждаются также при их расторжении.

Решение о ратификации или денонсации международного соглашения принимается простым большинством Эдускунты. Если предложение о ратификации соглашения касается Основного закона либо изменения территории государства, решение должно приниматься не менее чем двумя третями поданных голосов.

Оговаривается, что международные соглашения не могут подвергать риску демократические принципы Конституции.

§ 95 определяет порядок и процедуру вступления международных соглашений Финляндии в силу.

Нормы договоров и иных международных соглашений, которые затрагивают сферу законодательства, вступают в силу путем принятия закона. В остальных случаях международные

соглашения вступают в силу путем принятия указа Президента Республики.

Проект закона о вступлении в силу международного соглашения рассматривается в соответствии с законодательной процедурой. Однако если проект касается Основного закона или изменения территории государства, Эдускунта должна, без передачи проекта на сессию следующего созыва Эдускунты, одобрить решение о нем путем принятия не менее чем двумя третями поданных голосов.

В законе о вступлении в силу международного соглашения может быть установлено, что он вступает в силу путем издания указа. Общие предписания об опубликовании договора и иных международных соглашений устанавливаются законом.

Фиксируется право Эдускунты на получение информации по международным вопросам, а именно: парламентский комитет по иностранным делам вправе по своему желанию и в иных случаях получать без промедления объяснения от Государственного совета по вопросам, которые касаются внешней политики и политики безопасности. Большой комитет Эдускунты должен в соответствующих случаях получать объяснения по поводу подготовки других дел в Европейском Союзе. Совет при председателе может принять решение о передаче объяснения на рассмотрение на пленарном заседании, однако Эдускунта не вправе принимать решение по делу.

Внешняя политика Финляндии осуществляется под руководством Президента Республики совместно с Государственным советом (Правительством). Однако Эдускунта (Парламент) ратифицирует и денонсирует международные соглашения и принимает решения о вступлении в силу международных соглашений в части, установленной в Конституции.

Премьер-министр обязан заранее и без промедления обеспечить Эдускунту и соответствующий комитет информацией о делах, рассматриваемых на заседании Совета Европейского Союза. То же самое относится к подготовке изменения договора, на котором основан Европейский Союз.



Конституции всех финно-угорских стран достаточно подробно регулируют сферу внешней политики государства и регламентируют внешнеполитические полномочия государственных органов. Сравнительный анализ показывает примерно одинаковую их трактовку, с несколько большим объемом компетенции главы государства в Финляндии.

Соответствующая комиссия Эдускунты вправе высказать свое мнение Государственному совету в отношении полученных ею сведений и информации (§ 97).

Отдельные вопросы процедурного характера во внешнеполитической сфере затрагиваются в других главах Конституции. Так, в главе 4 «Деятельность Эдускунты» допускается, что рассмотрение международных дел, которые внесены в Эдускунту, может в случае необходимости продолжаться даже на сессии, которая проводится после выборов в Эдускунту (§ 49). Разъясняя принцип гласности в деятельности Эдускунты, законодатель особо оговаривает, что при обсуждении международных отношений Финляндии и дел, касающихся Европейского Союза, члены комиссии должны сохранять такие секреты, которые комитет по иностранным делам или Большой комитет после заслушивания Государственного совета считает делами взрывоопасными (§ 50) [2].

Итак, конституции всех финно-угорских стран достаточно подробно регулируют сферу внешней политики государства и регламентируют внешнеполитические полномочия государственных органов. Сравнительный анализ показывает примерно одинаковую их трактовку, с несколько большим объемом компетенции главы государства в Финляндии, что объясняется спецификой ее формы правления – полупрезидентской республики, тогда как в Венгрии и Эстонии разграничение внешнеполитических полномочий между органами государственной власти обусловлено характерными чертами парламентарной республики. Наибольшая степень детализации внешнеполитических положений и их структурированности проявляется в Конституции Финляндии 1999 г., наименьшая – в новом Основном законе Венгрии

2011 г. Конституцию Эстонии 1992 г. можно рассматривать как пример кардинального повышения внимания законодателя к сфере внешней политики, получившей автономный статус в процессе постсоциалистической трансформации.

Конституции всех финно-угорских стран отражают и другую тенденцию, свойственную новым и новейшим документам подобного рода: фиксируются основные принципы участия государства в международных союзах и определяется его отношение к международному праву. Однако сфера интеграционной политики затрагивается в гораздо меньшей степени. В конституциях Венгрии и Финляндии присутствуют некоторые положения, закрепляющие процедуры рассмотрения и решения вопросов, связанных с Европейским Союзом и НАТО (для Венгрии). В эстонской конституции они не были закреплены, поскольку интеграция республики в евро-атлантические структуры состоялась гораздо позже принятия Основного закона. В целом главная регулирующая роль в данной сфере возлагается на подзаконные нормативно-правовые акты.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*внешнеполитический механизм;
внешняя политика; государственный орган; компетенция; конституция;
международные отношения*

*mechanism of foreign policy; foreign policy;
State Body; jurisdiction; Constitution;
international relations*

KEYWORDS

Поступила 16.12.2011

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция / Основной закон Венгрии от 25 апреля 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitutions.ru/archives/5628>.
2. Конституция Финляндии от 11 июня 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitutions.ru/archives/283>.
3. Конституция Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eesti.ee/rus/riik/pohiseadus/>.
4. The Constitution of the Republic Hungary [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>.