

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время международная деятельность регионов становится все более интенсивной и образует новый структурный уровень в системе международных отношений. Для федеративных отношений значимым является вопрос о перспективах развития национального государства, с точки зрения сохранения позиций центральной власти. Устройство государства, в том числе взаимоотношения федерации с ее членами, - это сугубо внутреннее дело и регулируется внутренним правом. В международном праве не принимается во внимание провозглашение себя субъектом права, поскольку таковыми становятся не в силу какого-либо соглашения, заявления или решения, а в силу своего международного статуса.

Распределение полномочий между национальными органами государственной власти и органами власти административно-территориальных образований по вопросам, затрагивающим их международные связи, обычно основывается на положениях конституции государства и детализируется в законодательных и нормативных актах национального и субнационального уровня в соответствии с компетенциями, определёнными конституцией.

Международный опыт позволяет сделать вывод о том, что участие субъектов федераций в международных и внешнеэкономических связях возможно в двух основных формах: в виде прямого участия в международных делах и в виде влияния на внешнюю политику федеративного государства через участие в работе соответствующих федеральных органов государственной власти. Практика зарубежных федераций, члены которых правомочны устанавливать международные связи, основана на разрешительном порядке, в основном федеральные власти

осуществляют контроль за международной деятельностью внутригосударственных регионов.

Соглашения субъектов федеративных государств с иностранными партнерами независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами, в связи с чем остается не определенным вопрос о юридической природе этих соглашений.

Проблема защиты интересов регионов на международной арене является следствием ограниченного правового статуса регионов на международной арене. Это подчёркивается и европейским законодательством, согласно которому Комитет регионов ЕС обладает исключительно консультативной функцией и не наделён правом апелляции в Суд ЕС. Законодательство Евросоюза, в частности, отказывает регионам Германии, Австрии или Бельгии в прямом обращении в Суд Европейского Союза для отмены опротестуемых ими решений Парламента, Совета или Комиссии ЕС. Однако, в соответствии с прецедентным правом Суда ЕС, регионы могут, как и любое юридическое или физическое лицо, обжаловать любое решение суда, направленное против них, и любое решение, касающееся их прямо и индивидуально¹.

В Германии Акт о сотрудничестве между федерацией и землями по делам Европейского Союза от 12 марта 1993 г.² предусматривает, что федеральное правительство по просьбе Бундесрата должно предпринимать возможные средства судебной защиты, когда нормы, определённые Договором о Европейском Союзе, затрагивают действием или его отсутствием со стороны учреждений ЕС законодательные полномочия земель и когда федерация не имеет законодательного права в этой области (п. 7). В Бельгии Специальный Акт по институциональным реформам³ позволяет любому региону или сообществу получить федеральные полномочия для своего иска.

¹ Lejeune, Y. Participation of Subnational Units ... P. 111.

² Bundesrepublik Deutschland. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern ...

³ Belgium. Special Institutional Reform Act ...

Согласно Конституции США, «ни один штат не может без согласия Конгресса заключать какое-либо соглашение или договор с другим штатом или с иностранной державой либо, вести войну...»¹. Однако, американские штаты довольно широко и самостоятельно участвуют во внешних связях и федеральные органы власти не препятствуют таким связям, если они не противоречат общенациональным интересам и внешней политике США.

Конституция Австралии не относит к исключительной компетенции федеральных органов власти в области внешней политики. Австралийские штаты осуществляют самостоятельные международные связи.

Участие немецких земель в международных отношениях, согласно Конституции ФРГ, может быть прямым и опосредованным. Конституция предоставляет право землям непосредственно заключать договоры с иностранными государствами с согласия федерального правительства и в пределах законодательных полномочий.

В новой Федеральной Конституции Швейцарии участие кантонов в принятии внешнеполитических решений определено в пределах их компетенции. В ст. 56 конституции предусматривается, что «кантоны могут заключать договоры с заграницей по вопросам, относящихся к их ведению, при условии, что эти договоры не должны противоречить праву и интересам Конфедерации, правам других кантонов и обязательном информировании Конфедерации о заключении договоров»².

Таким образом, в мировой практике выделение внешнеэкономических связей в отдельное направление деятельности субъектов федерации является обычным. Как правило, выход членов федерации на международную арену не затрагивает вопросы политики и обороны. Международные связи субъектов Российской Федерации также являются важным компонентом внешней политики нашего государства и способствуют дальнейшей

¹ США. Конституция и законодательные акты: перевод с английского. (сост. В.Н.Лафитский; под ред. со вступ. Жидкова О.А.). М., Прогресс; Универс, 1993. С. 35.

² Конституция Швейцарской Конфедерации./ пер. с нем. С.А.Авраменко. М.: Издательство МГУП, 2001. С. 37.

интеграции России в систему мирохозяйственных связей. Рассматриваемый вопрос связан и с потребностями социально-экономических преобразований государства и требует выработки четкой политики, связанной в частности с конкретизацией вопроса о полномочиях центра и регионов во внешней сфере.

В настоящее время, в условиях санкционной политики Запада в отношении России международная внешнеэкономическая деятельность субъектов Российской Федерации приобретает все большее значение с точки зрения сохранения и развития сотрудничества с зарубежными партнерами. В Российской Федерации сложились конституционно-правовые механизмы, определяющие как порядок непосредственного вступления в отношения с субъектами зарубежных федераций, административно территориальными образованиями унитарных иностранных государств, иностранными государствами, так и через федеральные органы государственной власти.

Согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации, внешняя политика, международные отношения Российской Федерации, вопросы войны и мира, а также внешнеэкономические отношения Российской Федерации отнесены к ведению Федерации¹. В соответствии со ст. 72 Российской Конституции в число предметов совместного ведения включены «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации»². Из этих конституционных положений следует несколько выводов. Во-первых, на конституционном уровне признается наличие у субъектов Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей. Во-вторых, поскольку их координация отнесена к предметам совместного ведения, субъекты Федерации должны иметь здесь наряду с федеральной властью свои полномочия. В-третьих, субъекты Федерации не

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным референдумом 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 дек. № 237; СЗ РФ. 03.03.2014. N 9. Ст. 71.

² Конституция Российской Федерации. Ст.72

вправе заключать международные договоры. В их совместном с Федерацией ведении находится лишь исполнение международных договоров Российской Федерации. Вопросы же, связанные с юридическим статусом международных соглашений, заключаемых субъектами Российской Федерации, в Конституции не регулируются.

Важное практическое значение для вопросов регулирования международной деятельности субъектов Российской Федерации имеет федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»¹, который заложил основы правового обеспечения международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, равно как и полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в этой области. Это первый нормативный правовой акт, который в развитие конституционных положений направлен на регламентацию полномочий федеральных и региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения в конкретной сфере - сфере международных связей субъектов Российской Федерации.

В то же время, указанный закон не вносит необходимой четкости в понимание ряда вопросов. Так, например, не ясно, почему закон разделяет понятия «международные связи» и «внешнеэкономические связи» субъектов Российской Федерации, нет четкости в том, что законодатель подразумевает под «иными областями» связи субъектов Федерации с иностранными партнерами. Ведь при расширительном толковании в категорию «иных областей» можно включить, например, вопросы политического или военно-технического характера. Значимым является и вопрос о различии между понятиями «внешнеэкономические отношения» и «внешнеэкономические связи».

¹ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» Федер. закон Рос. Федерации от 04.01.1999 №4-ФЗ Принят Гос. Думой. Рос. Федерации 2 декабря 1998 г.// Собр. законодательства Рос. Федерации, 1999. - № 2, ст. 231. 79

Федеральные органы власти оказывают содействие органам государственной власти субъектов федерации при осуществлении последними международных и внешнеэкономических связей, в частности, например, необходимую правовую и экспертно-консультативную помощь при выполнении соглашений субъектов федерации, а также федеральные органы государственной власти обеспечивают защиту прав и законных интересов субъектов Российской Федерации в иностранных государствах.

Ключевым моментом при подготовке, подписании и реализации международных соглашений регионами является соблюдение Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права; международных договоров Российской Федерации, федерального законодательства, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, а также недопустимость положений, ущемляющих законные интересы другого субъекта Российской Федерации.

Международный опыт показывает, что наиболее распространенными направлениями внешних связей регионов являются экономика и гуманитарная сфера в их самых широких толкованиях. Экономика включает внешнюю торговлю, оказание услуг, привлечение инвестиций и весь комплекс взаимосвязанных с этим вопросов. По инициативе Президента России была создана новая многоуровневая интеграционная модель- ЕАЭС, целью которого является создание большого евразийского партнерства. Уникальность положения России на евразийском пространстве свидетельствует о необходимости выработки собственной геостратегической модели, позволяющей создать условия для объединения различных национальных, культурных, конфессиональных ценностей. Прежде всего, следует отметить влияние геополитического положения страны особенностей на особенности культурно-цивилизационных характеристик российских территорий. Российская Федерация в системе мировых геоэкономических и геополитических

отношений находится между формирующимися интеграционными трансконтинентальными сообществами - Евро-Атлантическим и Азиатско-Тихоокеанским.

Возрастает значимость двусторонних связей в сфере межрегионального и приграничного сотрудничества на основе межправительственных соглашений. Так, например, Россия имеет подобные соглашения с Финляндией, Польшей, Казахстаном, Китаем и рядом других стран, в рамках которых создаются подкомиссии по приграничному сотрудничеству в состав которых входят представители приграничных регионов. Приграничное сотрудничество российских дальневосточных регионов в значительной мере определяется динамикой российско-китайских отношений, что требует соответствующего правового регулирования по обе стороны границы, т.е. зависит от объединения усилий на уровне национальных органов власти приграничных государств.

Гуманитарная сфера сотрудничества объединяет культуру, образование, науку, спорт, молодежную политику и др. Для регионов, являющихся территориями компактного проживания этносов, таких как республики в составе Российской Федерации, регионы Бельгии, автономии Испании или канадская провинция Квебек, международное сотрудничество имеет особую гуманитарную составляющую, направленную на взаимодействие с соотечественниками, укрепление этнокультурных связей и продвижением региональной идентичности. Для федеративных отношений значимым является вопрос о перспективах развития национального государства, с точки зрения сохранения позиций центральной власти. Одновременно, не менее важным следует считать ответ на обратный вопрос: означает ли это создание благоприятных условий для роста влияния субъектов федерации. В результате развития внешнеэкономических связей у субъектов федерации может появиться больше возможностей для решения социальных задач регионального масштаба, а рост региональной экономики способствует экономическому развитию страны в целом.