

Э. А. Садыкова⁴

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 субъектами, — 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.

Международный опыт позволяет сделать вывод, 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 со-

ответствующих 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 неопределенным вопрос о юридической природе этих соглашений.

Проблема защиты интересов регионов на международной арене является следствием ограниченного правового статуса регионов на международной арене. Это подчеркивается и европейским законодательством, согласно которому Комитет регионов ЕС обладает исключительно консультативной функцией и не наделен 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, как и любое юридическое или физическое лицо, могут обжаловать любое решение суда, направленное против них, и любое решение, касающееся их прямо и индивидуально⁵.

В Германии Акт о сотрудничестве между федерацией и землями по делам Европейского союза от 12 марта 1993 года⁶ предусматривает, что федеральное правительство по просьбе бундесрата должно применять возможные средства судебной защиты, когда нормы,

⁴ Профессор кафедры международных отношений, мировой политики и зарубежного регионоведения Института международных отношений, истории и востоковедения Казанского (Приволжского) федерального государственного университета, доктор политических наук, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Республики Татарстан. Автор более 30 научных публикаций, в т. ч. 5 монографий: «Право и политика государств в современном мире», «Проблемы обеспечения национальной безопасности в сфере международных и внешнеэкономических связей регионов России», «Перспективы России в партнерстве цивилизаций», «Устойчивое развитие глобального мира. Цивилизационное измерение», «Концептуальные вопросы модели межцивилизационного диалога в современных международных отношениях». Постоянный член Международного совета музеев ЮНЕСКО.

⁵ *Lejeune Y.* Participation of Subnational Units in the Foreign Policy of the Federation // *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other.* McGill-Queen's Press, 2003. P. 111.

⁶ Bundesrepublik Deutschland. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern.

определенные Договором о Европейском союзе, утрачивают 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 реформам¹ позволяет любому региону или сообществу получить федеральные полномочия для своего иска.

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»². Однако американские штаты довольно широко и самостоятельно участвуют во внешних связях, и федеральные органы власти не препятствуют им в этом, если такие связи не противоречат общенациональным интересам и внешней политике США.

Конституция Австралии не относит к исключительной компетенции федеральных органов власти деятельность в области внешней политики. Австралийские штаты самостоятельно устанавливают международные связи.

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

Международные связи субъектов Российской Федерации также являются важным компонентом внешней политики государства и способствуют дальнейшей интеграции России в систему мирохозяйственных связей. Рассматриваемый вопрос связан, в частности, с потребностями социально-экономических преобразований государства и требует выработки четкой политики, в том числе конкретизации вопроса о полномочиях центра и регионов во внешней сфере.

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

Согласно ст. 71 Конституции РФ, внешняя политика, международные отношения Российской Федерации, вопросы войны и мира, а также внешнеэкономические отношения отнесены к ведению Федерации³. В соответствии со ст. 72 Конституции в число предметов совместного ведения включены «координация между-

народных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации»⁴. Из этих конституционных положений следует несколько выводов. Во-первых, на конституционном уровне признается наличие у субъектов Федерации права осуществлять международные и внешнеэкономические связи. Во-вторых, поскольку их координация отнесена к предметам совместного ведения, субъекты Федерации наряду с федеральной властью должны иметь в этой области определенные полномочия. В-третьих, субъекты Федерации не вправе заключать международные договоры. В их совместном с Федерацией ведении находится лишь исполнение международных договоров РФ. Вопросы же, связанные с юридическим статусом международных соглашений, заключаемых субъектами Федерации, в Конституции не регулируются.

Большое практическое значение для вопросов регулирования международной деятельности субъектов Федерации имеет федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»⁵, 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 Федерации.

В то же время указанный закон не вносит необходимой четкости в понимание ряда вопросов. Так, например, неясно, почему закон разделяет понятия «международные связи» и «внешнеэкономические связи» субъектов 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».

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

Международный опыт показывает, что наиболее распространенными направлениями внешних связей регионов являются экономика и гуманитарная сфера

¹ Belgium. Special Institutional Reform Act. 1980. Aug.

² США. Конституция и законодательные акты : пер. с англ. / сост. В. Н. Лафитский ; под ред. О. А. Жидкова. М. : Прогресс : Универс, 1993. С. 35.

³ Конституция Российской Федерации : принята всенародным референдумом 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237. 25 дек. ; СЗ РФ. № 9. Ст. 71.

⁴ Конституция Российской Федерации. Ст. 72.

⁵ Федеральный закон РФ от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 2.

в самых широких толкованиях. Экономика включает внешнюю торговлю, оказание услуг, привлечение инвестиций и весь комплекс сопутствующих вопросов. По инициативе Президента России была создана новая многоуровневая интеграционная модель — ЕАЭС, целью которой является создание евразийского партнерства. Уникальность положения России на евразийском пространстве диктует необходимость выработки собственной геостратегической модели, позволяющей создать условия для объединения различных национальных, культурных, конфессиональных ценностей. Прежде всего следует отметить влияние геополитического положения страны на особенности культурно-цивилизационных характеристик российских территорий. Россия в системе мировых геоэкономических и геополитических отношений находится между формирую-

щимися интеграционными трансконтинентальными сообществами — Евро-Атлантическим и Азиатско-Тихоокеанским.

Возрастает значение 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. Гуманитарная сфера сотрудничества объединяет культуру, образование, науку, спорт, молодежную политику и др. 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.