

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой



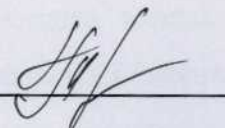
С.В. Чердаков

« 15 » 02 2019 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

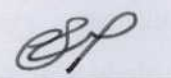
на тему: Правовое регулирование международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ

Исполнитель  
студент группы 521-узб 2

14.02.19 

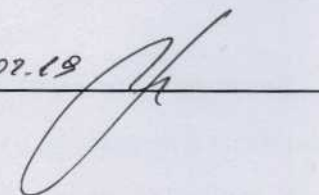
М.Л. Зюканова

Руководитель  
доцент, к.ю.н.

15.02.2019 

С.В. Чердаков

Нормоконтроль

15.02.19 

О.В. Громова

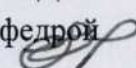
Благовещенск 2019

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

 С.В. Чердаков

«15» 06 2018 г.

**З А Д А Н И Е**

К выпускной квалификационной работе студента Зюкановой Марины Леонидовны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Правовое регулирование международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ (утверждена приказом от 20.11.2018 г. № 2725-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 10 февраля 2019 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Таможенный кодекс Евразийского Экономического Союза, Федеральный закон от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): становление и развитие правового регулирования международной деятельности субъектов РФ, реализация субъектами Российской Федерации права на осуществление внешнеэкономических связей

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): Кокамбо Юлия Дмитриевна, ст. преподаватель

7. Дата выдачи задания: 15 июня 2018 года.

Руководитель бакалаврской работы (проекта): Чердаков Сергей Владимирович, доцент, к.ю.н.

Задание принял к исполнению (дата): 15 июня 2018 года.



## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 61 с., 37 источников

### ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ, СУБЪЕКТ РФ, МЕЖДУНАРОДНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Цель исследования состоит в правовом анализе и изучении действующего законодательства, раскрывающую описание внешнеэкономической и международной деятельности субъектов Российской Федерации.

Задачи исследования:

- рассмотреть внешнеэкономическую и международную деятельность субъектов;
- выявить особенности внешнеэкономической и международной деятельности субъектов Российской Федерации;
- рассмотреть проблемы, связанные с внешнеэкономической и международной деятельностью субъектов Российской Федерации.

При написании работы использовались нормативно-правые акты и специальная литература.

## СОДЕРЖАНИЕ

|   |    |
|---|----|
| Введение  | 6  |
| 1 Становление и развитие правового регулирования международной деятельности субъектов РФ  | 9  |
| 2 Реализация субъектами Российской Федерации права на осуществление внешнеэкономических связей  | 23 |
| 2.1 Разграничение предмета предметов ведения и координация внешнеэкономических связей и международных Российской Федерации и субъектов Российской Федерации                 | 23 |
| 2.2 Регулирование осуществления субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических и международных связей конституционно-уставными и договорными способами | 31 |
| 2.3 Участие субъектов Российской Федерации в международных экономических организациях и внешнеэкономическая деятельность муниципальных образований                          | 37 |
| Заключение  | 55 |
| Библиографический список  | 58 |

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ВТП - Внешнеторговая политика;

ВЭД - Внешнеэкономическая деятельность;

МИД - Министерство иностранных дел;

ООН - Организация Объединенных Наций;

РСФСР - Российская Советская Федеративная Социалистическая  
Республика;

СНГ - Содружество Независимых Государств;

СССР - Союз Советских Социалистических Республик;

ФЗ - Федеральный закон.

## ВВЕДЕНИЕ

Традиционно считается, что разграничение предметов ведения между федерацией и субъектами касается только вопросов внутренней политики, в то время как сфера внешних отношений находится исключительно в ведении федерации. Представляется, что сегодня возникла необходимость в пересмотре этой точки зрения.

Международная деятельность субъектов РФ - тема относительно новая для Российского конституционного права. Ст. 72 п. «о» Конституции РФ 1993 г. относит координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Закрепление этой нормы послужило мощным толчком к развитию международной деятельности субъектов РФ в различных формах: заключение соглашений, участие в деятельности международных организаций, открытие представительств за рубежом и т. д.

Актуальность исследования внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации определяется не только их практической значимостью, но и недостаточной правовой регламентацией реализации названного правомочия субъектов Российской Федерации. На сегодняшний день вопрос о статусе субъектов федерации в межгосударственном общении не нашел однозначного разрешения ни в практике международно-правового регулирования, ни на уровне национальной правовой системы России.

Объектом исследования является специфическая область общественных отношений в сфере конституционно-правового регулирования осуществления субъектами Российской Федерации внешнеэкономических связей. Особое внимание уделяется взаимоотношениям Российской Федерации и ее субъектов в сфере внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, их конституционно-уставному и договорному регулированию.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие осуществление субъектами Российской Федерации внешнеэкономических связей, а также участие субъектов Российской Федерации в международных отношениях

Российской Федерации.

Целью исследования является комплексный анализ и теоретическое осмысление осуществления субъектами Российской Федерации внешнеэкономических связей, а также выработка рекомендаций по совершенствованию исследуемого полномочия субъектов Российской Федерации с учетом выявленных характеристик и закономерностей.

Задачи исследования:

- анализ полномочий Российской Федерации в сфере международных отношений;

- исследование координационного механизма внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;

- анализ конституций и уставов субъектов Российской Федерации, договоров и соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере регулирования международных и внешнеэкономических связей в их сопоставлении с нормами Конституции Российской Федерации 1993 г. и Федеральным законодательством;

- анализ положений национальной и зарубежной научной правовой доктрины для решения вопроса о возможности субъектов федерации самостоятельно осуществлять внешние связи;

- исследование конституционно-правовых норм Российской Федерации на предмет решения проблемы международной правосубъектности субъектов Российской Федерации, а также положений законодательства субъектов Российской Федерации по этому вопросу;

- оценка права на осуществление внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации с точки зрения эффективности конституционно-правового регулирования механизма его реализации;

- формулировка выводов и предложений для совершенствования и повышения эффективности применения законодательства, регламентирующего вопросы закрепления и реализации внешнеэкономических связей субъектами

Российской Федерации.

Для решения поставленных в исследовании задач использовались положения действующих нормативных актов Российской Федерации, которые в той или иной степени затрагивают вопросы внешнеэкономической деятельности.

Теоретической основой исследования являются фундаментальные работы по теории государства и права, конституционному, административному, международному праву. Среди них научные труды таких Российских ученых, как: Авакьян С.А., Баглай М.В., Барциц И.Н., Бекашев К.А., Васильев А.В., Васильев Р.Ф., Елисеев Б.П., Жилинский С.Э., Карапетян Л.М., Керимов Д.А., Кобец Н.Г., Крылов Б.С., Кудрявцев В.Н., Кузнецов М.Н., Кутафин О.Е., Лазарев В.В., Лучин В.О., Мальцев Г.В., Марченко М.Н., Матвеева Т.Д., Михалева Н.А., Носов СИ., Соловьева СВ., Страшун Б.А., Тихомиров Ю.А., Топорнин Б.Н., Туманов В.А., Чиркин В.Е., Шамба Т.М., Эбзеев Б.С, Экимов А.И., Энтин Л.М., Яценко И.С и др.

Правовой основой работы стали нормы: Федерального закона РФ от 15.07.1995 г. №101-ФЗ О международных договорах Российской Федерации, Федеральный закон РФ от 08.12.2003 г. №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

В ходе исследования учитывались позиции: Конституции Российской Федерации, другие законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации.

В работе применялся системный подход. Произведен анализ действующего законодательства Российской Федерации.



## 1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

Международная деятельность субъектов Российской Федерации - тема относительно новая, представляющая собой отдельное направление в праве.

Эволюцию конституционного и международного права в сторону признания права субъектов федерации на осуществление международной деятельности можно объяснить наличием обратной связи между законом и общественными отношениями. Именно эластичность и гибкость права, его способность реагировать на новые общественные потребности характеризуют степень развитости этого права, поэтому зачастую международная активность того или иного субъекта Федерации обуславливается не только его конституционным статусом, но и его историческим, географическим и культурным своеобразием.

Вместе с тем конституционное право субъектов РФ участвовать международных отношениях пробуждает больше вопросов, чем ответов. Практика участия субъектов Российской Федерации в международных отношениях сегодня сильно опережает развитие законодательства и теоретического обоснования международной правосубъектности членов федеративных союзов. Необходимо комплексное теоретико-прикладное исследование этой проблемы со всеми нюансами, порождаемыми ее спецификой.

Быстрый рост активности Российских регионов на внешних направлениях, их вовлеченность в международные проблемы, прямая вовлеченность во внешний мир в силу процессов глобализации правомерны. Для многих регионов внешнеэкономическая деятельность стала важным фактором социально-экономического развития. После распада Советского Союза в условиях разрыва традиционных экономических связей, сложившихся в рамках командной советской экономики, выход на международный уровень рассматривался многими субъектами Российской Федерации, как метод улучшить сложнейшее социально-экономическое положение региона. Необходимо, четко обозначить правовые рамки международной и внешнеэкономической деятельности российских

регионов. Международная и внешнеэкономическая деятельность регионов, отвечая их интересам, не должна вступать в противоречие с интересами Федерации в целом.

В процессе Конституирования федеративной государственности в России вопрос о международной деятельности субъектов решался поэтапно. На первом этапе (1991-1994 гг.) федеральное законодательство было недостаточным и имело самый общий характер (Конституция 1993 г.); федеральный центр слабо контролировал деятельность регионов на данном направлении. В ходе второго этапа (1995-1998 гг.) центр предпринимал более активные усилия по разработке соответствующего законодательства, усиливал контроль за международным сотрудничеством регионов. Третий этап начался в 1998 году. Его характеризует тенденция к усилению централизации внешних связей субъектов РФ.

При этом важнейшее значение имел тот факт, что союзные республики в составе СССР были формально конституированы как суверенные государства, обладающие международной правосубъектностью, а Украинская и Белорусская ССР являлись членами ООН. Таким образом, по аналогии с союзными республиками, в 1990-1992 годах требования самостоятельности в международных делах стали выдвигать и автономии, и административно-территориальные единицы в составе РСФСР/РФ.

Правовую основу для развития международных связей субъектов РФ составляют Федеративный договор и Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента РФ, акты Правительства России.

31 марта 1992 года республики Российской Федерации, за исключением Татарстана и Чечено-Ингушетии, руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, подписали Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации. Это было необходимо для урегулирования конфликта между общероссийским законодательством и декларациями о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации. В тот же день были

подписаны Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации и Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Все три договора вместе именовались как Федеративный договор, положения которого были включены в Конституцию РФ. Они ввели основные принципы федерализма в России, но в то же время закрепили его асимметрию (неравноправие субъектов Федерации).

Федеративный договор установил, что все субъекты РФ являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации, настоящему договору. Координация международных и внешнеэкономических отношений республик в составе Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с субъектами в составе Российской Федерации, за исключением автономной области и автономных округов.

Принятие новой Конституции РФ в декабре 1993 года стало следующим этапом в оформлении правовой базы участия регионов в международных отношениях. Конституция разграничила предметы ведения и полномочия между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры, внешнеэкономические отношения отнесены к ведению Российской Федерации. В совместном ведении РФ и субъектов находятся «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ». За пределами ведения РФ и предметов совместного ведения субъекты РФ располагают всей полнотой государственной власти.

Конституция - закрепила федеративные отношения в РФ, хоть и не сняла все вопросы, в том числе относительно регламентации международной деятельности РФ. Ключевыми словами для понимания полномочий регионов в этой области являются «выполнение» (то есть реализация международных договоров РФ) и «координация» (то есть согласованность и единая направленность действий Федерации и ее субъектов).

Для реализации международной деятельности российских регионов наибольшее значение имеют три федеральных закона: «О международных договорах Российской Федерации», «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

Наиболее важным положением, установленным Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации», является положение о том, что договор, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, заключается по согласованию с органами государственной власти данного субъекта (ст. 4). В продолжение конституционного положения договор предусматривает выполнение субъектами Федерации международных договоров РФ в пределах своей компетенции (ст. 32).

В начале 1999 года был принят Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», который установил, что самостоятельно регионы имеют право заключать соглашения только с субъектами зарубежных федераций, административно-территориальными образованиями зарубежных государств, а также принимать участие в работе международных организаций, созданных специально для этих целей. При этом соглашения не должны содержать положения, противоречащие Конституции РФ, нормам международного права, международным договорам России, федеральным законам. Соглашения с органами власти зарубежных государств регионы могут заключать только при согласии Правительства РФ. Соглашения, заключаемые регионами, не являются международными договорами; на них не распространяется действие международно-правовых норм. Предста-

вительства субъектов РФ за рубежом не обладают дипломатическим иммунитетом.

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» в качестве основополагающих принципов выдвинул единство внешнеторговой политики как составной части внешней политики РФ и единство системы государственного регулирования этой деятельности и контроля, за ее осуществлением. Глава 2 закона посвящена разграничению полномочий в области внешнеторговой деятельности между Федерацией и ее субъектами.

В сложных отечественных условиях раскрытие национальной экономики вовне должно быть постепенным, селективным и опирающимся на продуманную структурную и промышленную политику, при тонком индивидуальном сочетании мер либерализации и протекционизма. Накопление опыта в процессе формирования системы регулирования внешнеэкономической деятельности позволило обобщить практику в этой области и, с учетом мирового опыта, подготовить Закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», вступивший в силу в полном объеме с 1 июня 1996 г. Этот Закон содержит основные принципы регулирования внешнеэкономической деятельности.

Преобразующая (а не только сугубо регулирующая) деятельность государства, вырабатывающего политику развития отраслей и регионов, под которую подстраивается вся системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности и контроля за ее осуществлением.

На современном этапе развития государство стремится регулировать развитие внешней торговли не административными запретами и ограничениями, а путем создания благоприятных экономических условий для осуществления тех внешнеэкономических операций, которые способствуют повышению эффективности национальной экономики, реализации тех или иных задач социально-экономического развития страны. В то же время для операций, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на экономику страны, создаются менее благоприятные экономические условия. Административные меры могут ис-

пользоваться только в том случае, если с помощью иных (т.е. экономических) методов невозможно достигнуть поставленных целей. Рыночной системе хозяйства в принципе больше соответствуют экономические инструменты регулирования ВЭД. Но эффективность их использования имеет определенные рамки. В периоды значительного ухудшения состояния экономики, инфляции и резких различий между внутренними и мировыми ценами правительства (и об этом свидетельствует зарубежный опыт) в интересах мобилизации и лучшего использования ограниченных ресурсов вынуждены прибегать к административным инструментам регулирования экспортно-импортных операций.

Однако активное применение административного регулирования ни в коем случае не должно сводиться к использованию наиболее жестких инструментов репрессивного характера. Важно задействовать весь разработанный мировой практикой арсенал таких средств (в зарубежных странах применяются десятки видов лишь квотирования и лицензирования) и создать с их помощью комплексную систему управления внешнеэкономическими операциями. Ее целью должно быть не столько ограничение торговли, сколько контроль за ее развитием.

Поэтому использование административных инструментов сочетается в России с общепринятыми в мире правилами регулирования ВЭД. В частности, в России декларировано установление таких инструментов в качестве временных; предусмотрены распространение положений соответствующих документов на всех торговых партнеров (исключения возможны лишь в отношении развивающихся стран) и возможность изменять процедуру регулирования только на основе публикуемых законодательных актов.

По мере укрепления рыночных отношений основными субъектами ВЭД должны стать самостоятельные предприятия любых форм собственности, действующие в рамках закона под свою ответственность. Главная же задача государства - всемерное содействие и облегчение ВЭД этих субъектов. Без мощной поддержки государства - торгово-политической, кредитно-финансовой, налоговых и иных льгот - молодым, начинающим российским предпринимателям не

вписаться без огромных потерь для себя и для страны в международные экономические отношения. Именно это направление - содействие и поддержка - должно стать главным в деятельности государственных органов при усовершенствовании регулирования ВЭД.

В деятельность государственных органов входит:

- изменение ВЭД российских фирм в направлении от преимущественно разовых внешнеэкономических сделок к ВЭД как постоянной и органической части их общей хозяйственной деятельности с долгосрочной ориентацией на удержание и расширение внешних рынков;

- четкое разделение функций осуществления ВТП между ветвями власти, ведомствами, а также Федерацией и ее субъектами.

Действие системы внешнеэкономического регулирования, определенной федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, распространяется на всю территорию Российской Федерации. Президент осуществляет руководство государственной внешнеторговой политикой. Правительство обеспечивает проведение единой государственной внешнеторговой политики и осуществляет меры по ее реализации.

В соответствии с Законом разработка предложений по государственной внешнеторговой политике Российской Федерации, регулированию внешнеторговой деятельности ее участников, заключению международных договоров Российской Федерации в области внешнеторговых связей осуществляется Федеральным органом исполнительной власти, на который Правительством Российской Федерации непосредственно возложены координация и регулирование внешнеторговой деятельности, совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции.

Внешнеторговая политика является составной частью внешней политики Российской Федерации. Она подчинена требованиям внешней политики государства и не может входить в противоречие с ней. Поэтому конкретные решения в области внешнеторговой политики должны в полной мере согласовываться с политикой внешней. Если, Россия присоединяется к международным санк-

циям в отношении какого-либо государства, это должно находить отражение и в прекращении внешнеторговых операций с данной страной, какими бы выгодными они не являлись. Поэтому создание благоприятных условий для российских экспортеров на мировом рынке призвано стать одной из центральных задач российской внешней политики.

Единство политики экспортного контроля, осуществляемой в интересах реализации государственных задач обеспечения национальной безопасности, политических, экономических и военных интересов, а также выполнения международных обязательств Российской Федерации по недопущению вывоза оружия массового уничтожения и иных наиболее опасных видов оружия.

Экспортный контроль находится в компетенции федеральных властей и определяется исключительно на основе обеспечения безопасности страны, ее экономических, политических и военных интересов. Перечни товаров, подлежащих экспортному контролю, утверждаются Президентом РФ.

На всей территории Российской Федерации действует единый таможенный режим; по отношению ко всем ввозимым на нее и вывозимым с нее товарам применяются единые таможенные правила. В соответствии с Законом таможенно-тарифное и нетарифное регулирование внешнеторговой деятельности, политика в области сертификации товаров, установление стандартов и принципов безопасности и/или безвредности для человека при ввозе товаров и т.д. находится в компетенции федеральных властей, которые устанавливают единые правила и нормы на всей территории Российской Федерации. Отметим, что принцип единства таможенной территории зафиксирован также и в Таможенном кодексе РФ.

Равенство участников внешнеторговой деятельности и их не дискриминация. Этот принцип провозглашает равенство прав и обязанностей всех участвующих во внешнеэкономической деятельности. В отношении них применяются одинаковые нормы и правила. Все хозяйствующие субъекты ведут внешнеэкономическую деятельность на равных основаниях, выполняя одни и те же таможенные процедуры и выплачивая таможенные платежи и налоги. Легко по-



нять, что практика предоставления таможенных льгот для отдельных участников внешнеторговых операций противоречит Закону о государственном регулировании внешнеторговой деятельности.

Защита государством прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности. Государство стоит на страже прав и законных интересов юридических и физических лиц, участвующих во внешнеэкономических операциях. В том случае, если интересы участников внешней торговли пострадали в результате участия России в международных санкциях, они имеют право на возмещение убытков в судебном порядке за счет средств федерального бюджета (ст. 21 Закона). Закон предусматривает, что для защиты экономических интересов российских лиц, пострадавших от действий зарубежных государств, Россия может вводить ответные меры. Специальный раздел ежегодной Федеральной программы развития внешнеторговой деятельности должен содержать перечень случаев дискриминации и нарушения обязательств в отношении российских лиц, а также перечень принятых или намечаемых ответных мер.

Исключение неоправданного вмешательства государства и его органов во внешнеторговую деятельность, нанесения ущерба ее участникам и экономике Российской Федерации в целом. Этот принцип предполагает, что в рамках установленных законами и подзаконными актами РФ правил участники внешнеторговых операций пользуются полной свободой деятельности.

Следует подчеркнуть, что на внешнеэкономическую сферу распространяются общие принципы гражданского права, зафиксированные в первой части Гражданского кодекса: равенство участников регулируемых кодексом отношений, неприкосновенность собственности, свобода договора, равенство сторон гражданских отношений, недопустимость постороннего вмешательства в отношения сторон (в том числе со стороны государственных органов), необходимость беспрепятственного осуществления прав, обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебная защита.

Важным принципом регулирования внешнеторговой деятельности является зафиксированное в Законе содействие развитию этой деятельности и ее

стимулирование. Это содействие осуществляется, в частности, путем разработки и реализации федеральных программ развития внешнеторговой деятельности.

Правительство Российской Федерации ежегодно разрабатывает и представляет такую программу на утверждение в Федеральное Собрание РФ одновременно с проектом Федерального бюджета.

В Федеральной программе содержится:

– прогноз торгового баланса, как составная часть платежного баланса Российской Федерации;

– оценка современного состояния и проблем торгово-экономических отношений России с другими государствами;

– план внешних заимствований Российской Федерации с детальным описанием целевого использования иностранных кредитов;

– план экспортных кредитов, предоставленных с использованием средств федерального бюджета или под гарантии правительства РФ;

– план обслуживания внешнего долга России;

– план поступлений от обслуживания долгов других государств Российской Федерации;

– перечень мер государственного внешнеторгового регулирования, принимаемых или намечаемых в соответствующем году, ставки пошлин таможенного тарифа и правил их возможного изменения, количественные ограничения экспорта и импорта, а также перечень мер по защите внутреннего рынка и валютного регулирования;

– перечень мер стимулирования промышленного экспорта на соответствующий период и др;

В настоящее время требования Закона о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, содействии и стимулировании ее реализуется еще не в полной мере.

Первоочередными целями современной ВТП России являются:

– обеспечение доступа отечественным предприятиям к мировым рынкам

машин и оборудования, технологий и информации, капиталов, минерально-сырьевых ресурсов, к транспортным коммуникациям. Особое значение здесь имеет оказание политической, финансовой, информационной поддержки в продвижении продукции российских предприятий на рынки, контролируемые транснациональными корпорациями или защищенные протекционистскими барьерами зарубежных государств и их союзов;

– достижение благоприятного торгово-политического режима в отношениях с зарубежными странами и их торгово-экономическими группировками, организациями и союзами, снятие имеющихся и потенциальных дискриминационных ограничений. Особую роль здесь играет устранение различных торгово-экономических барьеров в отношениях с республиками бывшего СССР;

– долгосрочное урегулирование валютно-финансовых проблем во взаимоотношениях со странами-кредиторами, международными организациями и должниками России;

– формирование эффективной системы защиты внешнеэкономических интересов Российской Федерации (валютный, экспортный, таможенный контроль и др.).

Так, Российская Федерация занимается формированием концепции и стратегии развития внешнеторговых связей и основных принципов торговой политики страны; защитой экономического суверенитета и экономических интересов Российской Федерации и российских лиц; государственным регулированием внешнеторговой деятельности, экспортным контролем и рядом других направлений (Гл. 2, ст. 6).<sup>1</sup>

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности отнесены: проведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также с согласия

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации принята 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ, 2014, № 31, ст. 4398.

Правительства Российской Федерации с органами государственной власти иностранных государств; содержание своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти; открытие представительств в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; осуществление формирования и реализации региональных программ внешнеторговой деятельности; информационное обеспечение внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации; создание страховых и залоговых фондов в области внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации (Гл. 2, ст. 8).

Помимо федеральных законов, международная деятельность субъектов РФ регулируется другими правовыми документами государства.

Во исполнение Федеративного договора Президентом РФ в октябре 1992 года было издано распоряжение «О координации международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации», в соответствии с которым координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации должны осуществлять МИД и МВЭС России. В январе 1995 года было утверждено Временное положение о Представительстве Министерства иностранных дел РФ. В соответствии с этим ведомственным нормативным правовым актом к основным задачам представительства относились, в частности, содействие координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации и помощь в развитии их торговых, экономических, культурных и иных связей с зарубежными партнерами.

Среди актов, определяющих на федеральном уровне полномочия органов, уполномоченных осуществлять координацию внешних связей субъектов Федерации, особое место занимает Положение о Министерстве иностранных дел РФ. МИД России был наделен полномочиями координировать международную деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации в отноше-

нии соотечественников, проживающих за рубежом, осуществлять координацию деятельности и контроль за работой находящихся за рубежом представителей (представительств) органов исполнительной власти субъектов Федерации, содействовать развитию международных связей субъектов Федерации. Впоследствии центральное место МИД в сфере координации международных связей субъектов Федерации было подчеркнуто Указом Президента РФ «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации». Эти полномочия сохранились и в новом Положении о МИД России, вступившем в силу в июле 2004 года.

В соответствии с этим положением среди полномочий внешнеполитического ведомства выделено содействие «развитию международных связей субъектов Российской Федерации» и осуществление «их координации». На МИД возложены задачи: «Содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств», а также «координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации».

За рубежом координирующие полномочия предоставлены государственному органу внешних отношений - Посольству Российской Федерации в соответствующем иностранном государстве.

Реализуя в соответствии со ст. 80 п. 3 Конституции РФ свои полномочия по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, Президент РФ 3 июня 1996 года утвердил Основные положения регио-

нальной политики в Российской Федерации. К целям региональной политики в области международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации был отнесен учет интересов субъектов Федерации при разработке концепций внешней политики Российской Федерации.

Как известно, концепции внешней политики Российской Федерации, являющиеся документом доктринального характера, разрабатываются и принимаются в зависимости от появления новых тенденций в мировом развитии, которые требуют по-новому взглянуть на ключевые направления динамично меняющейся ситуации в мире, переосмыслить приоритеты внешней политики России с учетом ее возросшей ответственности за формирование международной повестки дня и основ международной системы.

Так, Концепция внешней политики Российской Федерации от 12 февраля 2013 года еще раз подчеркнула, что «субъекты Российской Федерации развивают свои международные связи в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 4 января 1999 г. №4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и другими законодательными актами. Министерство иностранных дел Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти оказывают содействие субъектам Российской Федерации в осуществлении ими международного и внешнеэкономического сотрудничества при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности России, используя в этих целях возможности действующего при Министерстве иностранных дел Российской Федерации Совета глав субъектов Российской Федерации. Развитие регионального и приграничного сотрудничества является важным резервом двусторонних связей с соответствующими странами и регионами в торгово-экономической, гуманитарной и иных областях».

В 2001 году Коллегией МИД России была утверждена Концепция работы МИД России по координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

## 2 РЕАЛИЗАЦИЯ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРАВА НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### **2.1 Разграничение предметов ведения и координация внешнеэкономических связей Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

МИД России исходит из того, что экономический, культурный и гуманитарный потенциалы субъектов Федерации в международной сфере могут полностью раскрыться лишь при соответствующей поддержке федеральных органов. В свою очередь, национальные интересы России на международной арене, ее позиции в отношениях с другими странами могут быть обеспечены в наиболее полной форме только за счет совместных усилий федерального центра и субъектов Федерации.

Для целей настоящей концепции принципиально важно подчеркнуть, что, в соответствии с упомянутыми законодательными актами, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а МИД России определен в качестве головного органа в системе федеральных органов исполнительной власти в сфере координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации.

Основными целями проводимой МИД России работы на данном направлении являются:

- создание субъектам Федерации благоприятных внешних условий для реализации ими конституционного права на осуществление международных и внешнеэкономических связей, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели, оказание им содействия в развитии международного сотрудничества при обеспечении единой внешнеполитической линии, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации;
- использование международных и внешнеэкономических связей субъек-

тов Федерации для обеспечения внешнеполитических и внешнеэкономических интересов Российской Федерации на международной арене;

- использование сотрудничества с сопредельными государствами на региональном уровне как инструмента для формирования пояса добрососедства по периметру наших границ.

9 февраля 2001 года была принята Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, согласно которой участниками приграничного сотрудничества в Российской Федерации в пределах своей компетенции могут являться федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также юридические и физические лица.

В соответствии с концепцией к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ относятся:

- ведение в пределах их полномочий переговоров с органами власти административно-территориальных образований сопредельных государств, а в отдельных случаях, с согласия Правительства Российской Федерации, - с органами государственной власти сопредельных государств и заключение в установленном порядке соглашений по приграничному сотрудничеству;

- подготовка предложений по установлению порядка осуществления хозяйственной деятельности на приграничной территории.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий имеют право:

- осуществлять в установленном порядке внешнеэкономические связи с муниципальными образованиями, административно-территориальными образованиями, организациями и гражданами сопредельных государств;

- заключать в установленном законодательством Российской Федерации порядке с иностранными партнерами соглашения (гражданско-правовые договоры) о приграничном сотрудничестве.

Несмотря на очевидные плюсы, которые принесло принятие Концепции о приграничном сотрудничестве (например, в данной концепции впервые было



дано правовое определение приграничного сотрудничества), многие представители регионов указывают, что положения концепции носят чрезмерно широкий характер, в связи с чем необходима их дальнейшая детализация. «Несмотря на принятую Правительством РФ Концепцию приграничного сотрудничества, не слишком хорошо обстоит дело и с четким определением уровней компетенции федеральных, региональных и местных органов власти в вопросах приграничного сотрудничества, что особенно актуально в связи с введением в действие федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации».

В 2002 году Российская Федерация ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей.

В 2005 году Комитетом по делам СНГ Совета Федерации был разработан проект Федерального закона «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации» в качестве законодательной инициативы палаты. Предварительный вариант закона представлял собой проект рамочного закона, дающего определение основным понятиям в сфере приграничной деятельности, закрепляющего задачи, принципы и формы такой деятельности. Законопроект неоднократно подвергался критике различными экспертами в связи со значительным ограничением возможностей региональных властей в области приграничного сотрудничества, игнорированием изменений последних лет, в том числе расширения Евросоюза, несогласованностью в распределении прав и обязанностей различных уровней власти с уже существующими отраслевыми актами российского законодательства и многим другим.

Федеральный закон принят Государственной Думой 14 июля 2017 года и одобрен Советом Федерации 19 июля 2017 года. В первом чтении он был одоб-

рен еще 7 лет назад, 30 июня 2010 года, но на доработку документа потребовалось достаточно много времени.

Федеральным законом регулируются отношения, возникающие в связи с осуществлением приграничного сотрудничества, определяются основные принципы, задачи и направления приграничного сотрудничества, а также полномочия субъектов приграничного сотрудничества Российской Федерации, которыми являются Российская Федерация, приграничные субъекты Российской Федерации и муниципальные образования приграничных субъектов Российской Федерации.

Предусматривается, что приграничное сотрудничество основывается на соблюдении общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, учёте интересов национальной безопасности Российской Федерации и других принципах.

Приграничное сотрудничество может осуществляться в области экономики, транспорта и связи, энергетики, науки и образования, культуры и искусства, здравоохранения и иных областях.

Федеральным законом определяется порядок заключения соглашений о приграничном сотрудничестве. В частности, предусматривается, что соглашения о приграничном сотрудничестве муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации заключаются органами местного самоуправления таких муниципальных образований по согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации.

У России самая протяженная в мире государственная граница. Больше половины субъектов Российской Федерации занимают приграничное положение и в той или иной мере сотрудничают с сопредельными районами 18 государств. Все это создаёт уникальные условия для развития приграничного со-

трудничества, однако действующее нормативно-правовое регулирование этой сферы не давало возможности в полной мере реализовать имеющийся потенциал связей с приграничными государствами.

Приграничное сотрудничество осуществляется в соответствии со следующими основными принципами:

1) соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации;

2) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

3) учет интересов национальной безопасности Российской Федерации;

4) учет особенностей межгосударственных отношений и особенностей территорий приграничного сотрудничества Российской Федерации и территорий приграничного сотрудничества сопредельных государств;

5) обеспечение взаимной выгоды для субъектов приграничного сотрудничества Российской Федерации и субъектов приграничного сотрудничества сопредельных государств при реализации международных программ приграничного сотрудничества, проектов международных программ приграничного сотрудничества;

6) обеспечение доступа населения территорий приграничного сотрудничества Российской Федерации к информации о приграничном сотрудничестве;

7) обеспечение соответствия стратегий социально-экономического развития, государственных программ Российской Федерации и приграничных субъектов Российской Федерации международным программам приграничного сотрудничества;

8) добросовестное выполнение положений соглашений о приграничном сотрудничестве.

Принятие закона позволит приграничным территориям получить новый импульс социально-экономического развития. Регионы и, в частности, приграничные муниципальные образования, получают финансовую возможность для

обустройства своих территорий, создания предприятий и всего комплекса услуг, чтобы наши граждане их смогли и захотели получить у нас, а не за границей.

Приграничное сотрудничество приграничного субъекта Российской Федерации осуществляется органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества относятся:

1) проведение встреч, консультаций и иных мероприятий с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований сопредельных государств, а также с согласия Правительства Российской Федерации с органами государственной власти сопредельных государств;

2) заключение соглашений о приграничном сотрудничестве с государственно-территориальными, административно-территориальными образованиями сопредельных государств, а также с согласия Правительства Российской Федерации с органами государственной власти сопредельных государств;

3) создание организаций приграничного сотрудничества и (или) участие в их деятельности, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации создание органов приграничного сотрудничества и (или) участие в их деятельности;

4) участие в деятельности международных организаций в сфере приграничного сотрудничества в рамках органов, созданных специально для этой цели;

5) участие в разработке и реализации международных программ приграничного сотрудничества, проектов международных программ приграничного сотрудничества;

6) оказание содействия органам местного самоуправления муниципальных образований приграничного субъекта Российской Федерации и координация деятельности указанных органов в сфере приграничного сотрудничества;

7) согласование проектов соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований приграничного субъекта Российской Федерации;

8) формирование перечня соглашений о приграничном сотрудничестве приграничного субъекта Российской Федерации и перечня соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований приграничного субъекта Российской Федерации;

9) сбор информации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей приграничного субъекта Российской Федерации и муниципальных образований приграничного субъекта Российской Федерации с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств по вопросам приграничного сотрудничества и о результатах осуществления таких связей;

10) иные полномочия в сфере приграничного сотрудничества в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Приграничные субъекты Российской Федерации приводят свое законодательство, а муниципальные образования приграничных субъектов Российской Федерации приводят свои муниципальные правовые акты в соответствии с настоящим Федеральным законом в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

В течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона приграничные субъекты Российской Федерации формируют и направляют в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере приграничного сотрудничества, перечни соглашений, заключенных до дня вступления в силу настоящего Федерального закона органами государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации с государственно-территориальными и административно-территориальными образованиями сопредельных государств, а также с органами государственной власти сопредельных государств.

Согласно постановления Губернатора Амурской области от 05.10.2018 № 236 «Об утверждении Положения о министерстве экономического развития и внешних связей Амурской области», задачами министерства являются:

- комплексный анализ и прогнозирование социально-экономического развития Амурской области, разработка стратегий и программ развития Амурской области на перспективу, определение приоритетов и реализация государственной социально-экономической, инвестиционной и инновационной политики;

- улучшение делового климата, создание условий для развития инвестиционной деятельности, формирование системы государственной поддержки субъектов инвестиционной деятельности, реализующих инвестиционные проекты на территории Амурской области;

- координация привлечения инвестиций в экономику Амурской области, взаимодействие с институтами, осуществляющими софинансирование и сопровождение инвестиционных проектов;

- подготовка и сопровождение комплексных проектов в Амурской области (территории опережающего социально-экономического развития, иные проекты);

- определение приоритетных направлений развития топливноэнергетического комплекса, промышленности, энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

- координация международных и внешнеэкономических связей на территории Амурской области, обеспечение выполнения в пределах полномочий министерства международных договоров Российской Федерации, затрагивающих вопросы, относящиеся к ведению Амурской области;

- содействие развитию торгово-экономического, научно-технического, культурного, гуманитарного и иного сотрудничества Амурской области с зарубежными странами и их отдельными территориями;

- разработка предложений и формирование программ развития междуна-

родных и внешнеэкономических связей, туризма, развития малого и среднего предпринимательства, потребительского рынка Амурской области и осуществление мероприятий по их реализации;

- государственное управление и регулирование в сфере туризма в пределах установленных полномочий;

- создание эффективной системы мер по развитию и координации межрегионального сотрудничества, обеспечению расширения существующих и налаживанию новых взаимовыгодных межрегиональных связей;

- обеспечение защиты интересов Амурской области при осуществлении международных и внешнеэкономических связей;

- государственное регулирование потребительского рынка и услуг с учетом интересов потребителей;

- осуществление единой государственной политики в сфере регулирования производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции на территории Амурской области;

- поддержка местных товаропроизводителей в части продвижения их продукции на потребительский рынок Амурской области и других регионов Российской Федерации;

- разработка и реализация системы мер и механизмов по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства на территории Амурской области;

- содействие развитию конкуренции, создание справедливых условий деятельности для хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности.

## **2.2 Регулирование осуществления субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей конституционно-уставными и договорными способами**

В целях последовательной реализации внешнеполитического курса Российской Федерации, позволяющего обеспечивать ее национальные интересы на основе принципов прагматизма, открытости и многовекторности в условиях

формирования новой полицентричной системы международных отношений, в мае 2012 года был подписан Указ Президента РФ «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», который предписывает Министерству иностранных дел Российской Федерации совместно с другими федеральными органами исполнительной власти «содействовать созданию благоприятных внешних условий для долгосрочного развития Российской Федерации, модернизации ее экономики, укреплению позиций России как равноправного партнера на мировых рынках».

Реализуя право, предоставленное Конституцией Российской Федерации, субъекты издают собственные законы и иные правовые нормативные акты. Право на участие в международных и внешнеэкономических связях закреплено в основных законах (конституциях и уставах) практически всех регионов.

Так, Конституция Республики Башкортостан закрепляет за субъектом право в пределах своих полномочий осуществлять международные и внешнеэкономические связи. «Республика Башкортостан в соответствии с федеральным законодательством может участвовать в деятельности международных организаций, заключать договоры и соглашения с административно-территориальными образованиями иностранных государств, с субъектами иностранных федеративных государств, с органами государственной власти иностранных государств».<sup>2</sup>

В основу этих документов заложен на сегодняшний день основополагающий принцип, согласно которому регион определяется как субъект в составе Российской Федерации, обладающее всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы в ведение федеральных органов государственной власти.

Большинство регионов имеют специальные законы, посвященные организации их международной и внешнеэкономической деятельности. Региональное законодательство в области международного сотрудничества принимает Законодательное собрание региона. Например, в Нижегородской области, законом о

---

<sup>2</sup> Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15



Законодательном собрании устанавливается порядок заключения соглашений области при осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей. Оно может, наряду с губернатором, принимать решения о проведении переговоров и подписании соглашений с зарубежными партнерами, а председатель собрания может представлять область в международном сотрудничестве.

Законы определяют пределы компетенции регионов, которая включает:

- право на осуществление международной экономической деятельности в соответствии с законодательством РФ и субъекта Федерации;
- право формировать и реализовывать региональную программу по международным и внешнеэкономическим связям;
- право заключать соглашения с субъектами зарубежных федераций и регионами зарубежных государств;
- право учреждать представительства субъекта Федерации за пределами России по согласованию с Министерством иностранных дел;
- право разрешать открытие на территории субъекта представительств зарубежных партнеров по согласованию с МИД России.

Законы также регулируют вопросы согласования соглашений с федеральными органами, условия присоединения субъекта к заключенным ранее соглашениям, вступления их в силу и опубликования.

Законы субъектов Федерации, как правило, не определяют правовую природу соглашений (иногда имеется лишь указание на то, что эти документы не являются международными договорами), не определяют место соглашений в системе регионального законодательства, а также условия и порядок разрешения спора по соглашениям с зарубежными партнерами.

Помимо положений, посвященных международным соглашениям, некоторые региональные законы содержат нормы, регулирующие статус представительств субъектов Федерации за рубежом, участие субъектов в деятельности международных организаций, официальные визиты и т.д.

В некоторых регионах общее регулирование вопросов международной

деятельности осуществляется актами органов исполнительной власти: указами президента республики, распоряжениями администрации, постановлениями правительства, постановлениями администрации, постановлениями губернатора.

Важное значение имеют программы развития международного сотрудничества субъектов Федерации, которые составляются, как правило, на срок от двух до пяти лет. Программы определяют:

- конкретные формы и направления сотрудничества с зарубежными партнерами;
- основные цели и задачи региона в данной области;
- особенности международного сотрудничества, характерные для данного региона;
- значение международной и внешнеэкономической деятельности для развития региона.

К таким программам можно отнести, например, государственную программу Республики Саха (Якутия) «Международное сотрудничество и внешнеэкономическая деятельность Республики Саха (Якутия) на 2012-2017 годы»; «Стратегию развития внешнеэкономической деятельности Краснодарского края до 2020 года»; «Стратегию социально-экономического развития Ярославской области до 2030 года» и многие другие.

Одним из основных направлений экономической модернизации Российской Федерации на современном этапе является формирование эффективной системы осуществления внешнеэкономической деятельности регионов, обеспечивающей более активную их вовлеченность в процесс разделения труда. Правовая база для осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ в настоящее время создана как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. Существенные пробелы по регламентации ВЭД имеются в муниципальном законодательстве.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматриваются проблемы правового регулирования внешнеэкономической деятельности

субъектов Российской Федерации и пути его совершенствования, позволяет утверждать, что действующая в анализируемом направлении законодательная база отличается несовершенством и хаотичностью. Страдают от этого, прежде всего, приграничные регионы Российской Федерации, причем в купе с недоразвитостью транспортной инфраструктуры слабая законодательная база ВЭД существенно тормозит внешнеэкономическое сотрудничество субъектов РФ. Так в ходе анализа правового регулирования приграничного сотрудничества Забайкальского края с регионами Китая был сделан вывод, что назрела необходимость в совершенствовании законодательной базы сразу по нескольким вопросам ВЭД – в сфере правового регулирования перевозок грузов автомобильным и железнодорожным транспортом и таможенно - тарифному регулированию ВЭД.

Основным законом, регламентирующим государственное регулирование ВЭД РФ является Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ. Закон определяет основы государственного регулирования внешнеторговой деятельности, закрепляет полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области внешнеторговой деятельности. В Законе прописаны методы государственного регулирования внешнеторговой деятельности (таможенно-тарифное регулирование, нетарифное регулирование, запреты и ограничения внешней торговли услугами и интеллектуальной собственностью; меры экономического и административного характера), оговорены особые режимы осуществления внешнеторговой деятельности и приводится перечень мероприятий, содействующих развитию внешнеторговой деятельности. Закон отличается от предшествующих аналогов: четкостью формулировок понятий экспорта и импорта товаров, услуг, интеллектуальной собственности; подробным рассмотрением аспектов осуществления торговой политики государства (в ст. 4,5 и 12); включением в ст. 16 положения о сроках вступления в силу нормативных актов, касающихся осуществления мер по государственному регулированию внешне-

торговой деятельности; конкретикой в определении основания для введения ответных мер и их соответствующих процедур; в вопросах регулирования бартерных сделок (гл. 10), которые ранее регулировались указами Президента РФ. Впервые в Законе государственное регулирование внешнеторговой деятельности подразделено на торговлю товарами (гл. 5), услугами (гл. 6), интеллектуальной собственностью (гл. 7). Наиболее детально урегулированной является область внешней торговли товарами.<sup>3</sup>

Данным законом, впервые в Российском законодательстве, введены системные положения, касающиеся международной торговли услугами. Это конкретный пример масштабной адаптации российской правовой системы к праву Всемирной торговой организации (ВТО). Закон представляет государственным органам, участникам внешнеторговой деятельности необходимый набор правовых средств защиты экономических интересов и противодействия нечестной конкуренции с позиций международно-правовой практики.

Вместе с тем, в Законе выявлены некоторые недостатки, в том числе противоречия в тексте его отдельных статей. Так, возможность (в некоторых случаях) введения запретов и ограничений внешней торговли товарами предусмотрена п.1. ст. 2. Однако, в следующем п. 2 этой же статьи сказано: «меры, указанные в части 1 настоящей статьи, не должны приниматься или применяться способом, являющимся средством произвольной или необоснованной дискриминации государств, либо представлять собой скрытые ограничения внешней торговли товарами»<sup>4</sup>

Таким образом, созданная система нормативно-правового регулирования ВЭД в субъектах РФ нуждается в совершенствовании. Необходимо принятие регионального закона «О межрегиональном и внешнеэкономическом сотрудничестве субъекта РФ», регламентирующего основные цели, задачи, нормы, поряд-

---

<sup>3</sup> Никифоров В.А. Российское законодательство в области государственного регулирования внешней торговли // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 8. С. 128-138.

<sup>4</sup> Зверев В.С. Трансграничные российско-китайские проекты: опыт реализации в Приморском крае // Стратегическое планирование на Дальнем Востоке: ответ на глобальные и локальные вызовы. М.: Московский общественный научный фонд. 2006. С.179-190.

док и механизм осуществления внешнеэкономической деятельности, с выделением в самостоятельные статьи приграничное экономическое и гуманитарное сотрудничество, создания климата наибольшего благоприятствования трансграничных взаимодействий и т.д. Регулирование международной деятельности субъектов Российской Федерации также нуждается в приведении его в соответствии с федеральным законодательством. Необходимо осуществить экспертизу федеральной и региональной нормативно-правовой базы ВЭД с учетом глобализации и учащения кризисных ситуаций на мировых рынках.

Таким образом, можно констатировать, что стремление регионов к расширению собственной самостоятельности на международной арене является составной частью более общих процессов внутригосударственной регионализации и федерализации, а, в свою очередь, сами эти процессы стимулируют дальнейшую активизацию международных связей регионов Российской Федерации.

### **2.3 Участие субъектов Российской Федерации в международных экономических организациях и внешнеэкономическая деятельность**

Анализ конституционных актов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, показывает, что в большей их части содержатся утверждения о самостоятельном участии в международных и внешнеэкономических связях. Между тем, урегулирование на уровне субъектов Российской Федерации вопроса о самостоятельности субъектов Российской Федерации в отсутствие соответствующего федерального решения является противоречием Конституции Российской Федерации и действующему федеральному законодательству.

Большинство конституционных актов субъектов Дальневосточного федерального округа четко не обозначают принадлежность предметов ведения и полномочий в области осуществления субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей. Определение координации внешних связей субъектов Российской Федерации как предмета совместного ведения, а собственно осуществления такого рода связей - как исключительного происходит далеко не во всех конституциях (уставах) субъектов Российской

Федерации.

Конституционные акты субъектов Дальневосточного федерального округа в большинстве своем не содержат указаний об объеме компетенции в области внешних связей, равно как и конкретизирующих полномочий в этой сфере. Детализирующую смысловую нагрузку несут предметные соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области международных и внешнеэкономических связей, которые в свою очередь также не свободны от нарушений конституционного законодательства Российской Федерации.

Специальные законы субъектов Российской Федерации о договорах (соглашениях) об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, по нашему мнению, должны претерпеть ряд изменений. Во-первых, должны быть не средством регулирования особенностей международной правоспособности, а способом регулирования вопросов разделения полномочий между государственными органами субъектов Российской Федерации. Поэтому употребление формулировок «международный договор субъекта Российской Федерации», «самостоятельный участник» вряд ли допустимы. Во-вторых, необходимо дополнить законы субъектов Российской Федерации положениями о необходимости проверки договоров (соглашений) субъектов Российской Федерации на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, конституциям (уставам) субъектов и законодательству субъектов, указать органы, полномочные проводить такую проверку; предметно решить вопрос об ответственности соответствующих органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации за заключение и ратификацию соглашений, противоречащих названным нормативно-правовым актам.

В целях развития внешнеэкономической деятельности Амурской области, направленного на расширение международных связей, привлечение иностранных инвестиций, совершенствование номенклатуры и увеличение объемов экспорта, улучшение структуры импорта Правительство Амурской области Губер-

натор Амурской области О.Н.Кожемяко постановил утвердить Концепцию внешнеэкономической деятельности Амурской области на 2011 - 2020 годы от 16 мая 2011 года № 308.

В соответствии с приоритетами, заложенными Концепцией долгосрочного развития до 2020 г., Российская Федерация ориентирована на создание интегрированного евразийского экономического пространства. Одним из основных направлений деятельности является обеспечение благоприятных условий для налаживания межрегионального и приграничного сотрудничества с участием ее субъектов. Успешная реализация этих приоритетов во многом зависит от способности органов власти всех уровней к целенаправленной и скоординированной работе в обеспечении организационно-финансовой поддержки участников внешнеэкономической деятельности.

Цель разработки Концепции состоит в определении ключевых приоритетов и направлений внешнеэкономической деятельности Амурской области с учетом с долгосрочных целей и задач ее социально-экономического развития.

При этом решаются следующие основные задачи:

- определение приоритетных направлений развития ВЭД Амурской области на период до 2020 г., путей и способов их обеспечения;
- определение приоритетных для развития внешнеэкономического сотрудничества стран;
- разработка основных мероприятий, направленных на расширение экспорта продукции региональных товаропроизводителей, а также на совершенствование структуры импорта;
- формирование приоритетов и комплекса мер, направленных на привлечение в экономику области иностранных инвестиций, современных передовых зарубежных технологий и опыта;
- определение приоритетных направлений деятельности и организационных мероприятий в части совершенствования механизма приграничного экономического сотрудничества;
- определение приоритетных направлений деятельности и развитие меха-

низмов активизации международного туризма и гуманитарного сотрудничества как факторов, способствующих развитию внешнеэкономической деятельности.

Резюмируя все вышеизложенное, отметим, что необходимость координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации вызвана объективными причинами. В их числе, в частности, стремление не допустить ложно трактуемую самостоятельность субъектов во внешних связях и как следствие таковой - выход субъектов Российской Федерации за рамки компетенции, очерченной Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством по предметам совместного ведения, договорами (соглашениями) о разграничении предметов ведения и полномочий. Принципиально, что соглашения субъектов Российской Федерации об осуществлении внешних связей не имеют статуса международных договоров, не содержат норм международного права, так как такой статус нормам права могут придать правотворческие действия полноценных субъектов международного права, какими (субъекты Российской Федерации не являются. Следовательно, такие соглашения являются по природе своей административно-правовыми, гражданско-правовыми и пр. соглашениями, хотя и осложненными иностранным элементом, основанными на нормах национальных систем права государств.

Несмотря на актуальность и значимость координации как функции управления, как механизма, само понятие «координация» в законодательстве Российской Федерации отсутствует. Результаты анализа термина «координация» с точки зрения сущности содержания позволяют выделить два вида координации: персональную и объективную. Исходя из смысловой трактовки норм федерального законодательства, в п. «о» ст.72 Конституции Российской Федерации имеется ввиду объективная координация применительно к осуществлению международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации.

С этой позиции возможны два варианта восполнения пробела.

Во-первых, конституционные изменения: либо путем включения в ст.71 Конституции Российской Федерации предмета ведения Российской Федерации



в виде координации внешних связей субъектов Российской Федерации, что устранил объективный характер этой координации, либо путем изменения в п. «о» ст.72 Конституции «координации» на «взаимодействие», содержащее в том числе и координацию в объективном понимании и предполагающее взаимоотношения по принципу обратной связи. Скоординированные действия предполагают согласованные действия, а не те, что основаны на принципе властеподчинения.

Во-вторых, законодательные изменения, в частности, формулирование понятия координации в объективном смысле и внесение соответствующего дополнения в статью I Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», где под координацией международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации следует понимать управленческое воздействие уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормативно-правовое воздействие органов государственной власти Российской Федерации на общественные отношения в сфере международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

Следует отметить наличие различных форм координации внешних связей субъектов Российской Федерации (участие, согласование, информирование), а также способ их правового закрепления - при помощи различных нормативно-правовых актов. При этом заметим относительную гармоничность различных источников применительно к освещению форм координации внешних связей, что в свою очередь должно положительно сказываться на эффективности реализации собственно механизма координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

Примечательно, что ряд процедурных моментов механизма координации внешних связей субъектов Российской Федерации изложен в Федеральном законе «О координации международных и внешнеэкономических связей Российской Федерации» достаточно лаконично, что порождает необходимость конкретизирующего, разъясняющего нормотворчества (нередко для этого приме-

няются указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативно-правовые акты, в том числе приказы Министерства юстиции Российской Федерации). Вместе с тем остается неясным, на какой именно стадии координационного механизма осуществляется проверка соглашений на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, а также по поводу соблюдения (не нарушения) законных интересов других субъектов Российской Федерации. Думается, это должна быть стадия согласования проекта соглашения, когда в процесс заключения соглашений включаются федеральные органы власти.

Говоря об ответственности в области внешних связей субъектов Российской Федерации, необходимо обратить внимание на два момента.

Во-первых, ответственность за невыполнение обязательств по соглашениям с иностранными партнерами лежит на субъектах Российской Федерации и устанавливается либо в самом соглашении, либо иным образом совместно с иностранным партнером. Отметим, что четкие рамки правовой ответственности самой Российской Федерации и ее субъектов по международным обязательствам последних до конца не определены. Как следствие - может иметь место заключение таких соглашений субъектов Российской Федерации с иностранными партнерами, по которым может возникать ответственность федерального центра (международные кредиты, ответственность по которым несет центр). В этой связи особую значимость приобретает повышение уровня правовой культуры представителей субъектов Российской Федерации, ответственных за заключение и выполнение соглашений о внешних связях. Юридическая компетентность, а также наличие дипломатичности зачастую служат гарантом стабильности внешних связей субъектов Российской Федерации. Следовательно, нелишними будут семинары, тренинги по темам успешности ведения переговоров, способов установления дружественных отношений и пр., а также курсы подготовки, переподготовки, повышения квалификации сотрудников, занятых непо-

средственно в области осуществления внешних связей с иностранными партнерами.

Во-вторых, вопросы ответственности в связи с несоответствием соглашений субъектов Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству должны решаться в рамках внутригосударственного права Российской Федерации, хотя на настоящий момент адресные нормы в российском законодательстве отсутствуют. В этой связи необходимой мерой выступает включение в состав группы по подготовке проекта соглашения компетентных специалистов-правоведов и повышение их ответственности (регламентация такого рода деятельности должна осуществляться правовыми актами субъекта).

Наряду с этим подчеркнем необходимость активизации:

- деятельности уполномоченных лиц (в частности, прокуратуры, суда) по проверке конституционности соглашений субъектов Российской Федерации с иностранными государствами и создания в этой связи конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации;

- деятельности должностных лиц и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по приведению соглашений об осуществлении внешних связей в соответствие с названными выше нормативно-правовыми актами;

- деятельности по адресному применению мер конституционно-правовой ответственности.

В настоящее время особое значение имеет реализация двух основных задач:

- расширить участие регионов в выработке и реализации международной стратегии российского государства;

- придать постоянный и системный характер международной деятельности субъектов Федерации. Для их реализации необходимо уточнить категориальный аппарат, в связи с чем надлежит выделить два типа внешних связей субъектов (с приграничными государствами и с иными государствами), а также обозначить виды таких связей (торгово-экономические, научные и научно-

технические связи, культурные, экологические и гуманитарные связи).

Особую актуальность и непосредственно практическую значимость несут в себе:

- формы осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации (определяются законодательным путем и при помощи Договоров о разграничении предметов ведения и предметных Соглашений в области международных и внешнеэкономических связей между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов);

- методы осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации (рассматриваются как средства, способы осуществления связей; в зависимости от преследуемой цели разделяются на две группы - методы, способствующие заключению соглашений с иностранными партнерами и методы, направленные на реализацию заключенных соглашений).

Субъекты Российской Федерации вольны в выборе и использовании форм и методов осуществления международных и внешнеэкономических связей в зависимости от конкретного случая. Вместе с тем, важнейшим условием эффективности правового регулирования осуществления внешних связей выступает соответствие всех действий субъектов (включая нормотворческую деятельность) во-первых, Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Договорам (предметным Соглашениям) о разграничении предметов ведения и полномочий, во-вторых, международным обязательствам Российской Федерации в целом, общегосударственному внешнеполитическому курсу, принципам федерализма и демократии.

Необходимо помнить, что полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть дополнены путем делегирования определенных прав со стороны федеральных органов власти. При этом основную проблему составляет соблазн передать (и, соответственно, принять) часть тех полномочий, которые Конституцией Российской Федерации отнесены к предметам Российской Федерации. Подобное делегирование возможно только в отношении полномочий, входящих в сферу совместного ведения Российской

Федерации и субъектов, в том числе путем заключения «зонтичных (рамочных) соглашений».

Учитывая реальные возможности субъектов Российской Федерации влиять на формирование национальных конкурентных преимуществ, следует создать эффективную систему государственной научно-технической экспертизы. Целесообразно также наладить мониторинг сотрудничества в региональном разрезе и таким образом выявлять возможности подключения субъектов Российской Федерации к международным программам и проектам в целях оперативного информирования и стимулирования региональных структур.

В рамках общероссийского политического курса в сфере международных и внешнеэкономических отношений с зарубежными государствами, субъекты Российской Федерации должны сыграть важную роль в процессе совершенствования договорно-правовой базы сотрудничества, формирования правовых основ общего экономического, научно-технологического, культурного пространства и двустороннего сотрудничества. При этом непосредственные контакты субъектов российского Дальнего Востока, в частности, с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона трудно переоценить: первоначально сотрудничество должно осуществляться на базе координации совместных действий субъектов Российской Федерации и зарубежных партнеров, а в последующем возможна деятельность Российской Федерации в целом и иностранных государств в рамках единой согласованной политики.

Так, ряд российских регионов (Нижегородская, Амурская, Астраханская, Томская и Тульская области, город федерального значения Санкт-Петербург, Хабаровский и Ставропольский края, Республики Мордовия и Башкортостан) посвятили свои законы непосредственно соглашениям в данной сфере. В Пензенской, Новосибирской и Свердловской областях, Республике Алтай, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре были приняты Законы о международных и внешнеэкономических связях этих субъектов. В Нижегородской области - Закон о координации связей. Порядок заключения и утверждения соглашений о международных и внешнеэкономических связях регулируется Законом Ев-

рейской автономной области. Закон Владимирской области посвящен порядку официального опубликования и вступления в силу соглашений об осуществлении таких связей. Несколько иной подход избран в Читинской области, где был принят региональный Закон по вопросу об установлении полномочий администрации Читинской области в сфере международных и внешнеэкономических связей.

Учитывая, что проводимые федеральными органами государственной власти в последние годы преобразования в сфере федеративных отношений не отразились на тексте комментируемого Закона, это и обусловило такое разнообразие в подходах к правовому урегулированию международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

Под международными и внешнеэкономическими связями субъектов РФ понимается взаимодействие с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, международными организациями, а также с органами государственной власти иностранных государств в различных областях жизнедеятельности, в частности, в рамках торгово-экономического, научно-технического, экологического, гуманитарного, культурного сотрудничества. Из этого вытекает, что договорные отношения субъектов РФ с иностранными юридическими и физическими лицами в контексте Закона № 4-ФЗ не относятся к международным и внешнеэкономическим связям российских регионов.

Законодательство не содержит четких сроков для подобных уведомлений, а лишь оперирует понятием «заблаговременно». Как представляется, такой подход способен существенно усложнить процедуру взаимодействия субъектов РФ с уполномоченными федеральными органами государственной власти в области международных и внешнеэкономических отношений и может создавать почву для конфликтов между ними. Фактически данный орган имеет возможность парализовать переговорный процесс между региональными властями и иностранными партнерами или размыть его временные рамки, посчитав, что субъект РФ не заблаговременно известил его о начале таких переговоров. А это

означало бы констатацию факта несоблюдения сроков, которые нормативно не установлены. Например, такое возможно в случае, если уполномоченный орган государственной власти решит, что субъект РФ не вправе вступать в правоотношения с иностранными партнерами по предмету переговоров, поскольку это может повлечь нарушение суверенитета или территориальной целостности РФ, или же в случае если он считает необходимым направить для участия в таких переговорах своего представителя. Следует также отметить, что в Законе № 4-ФЗ в отличие от названного Указа Президента РФ обязанность заблаговременно уведомлять уполномоченные федеральные органы государственной власти о начале переговоров с иностранными партнерами возложена на любые органы власти субъектов РФ, а не только на исполнительные. Таким образом, учитывая верховенство норм федерального закона, субъекты РФ вправе путем принятия собственных нормативных правовых актов определить порядок предоставления такой информации со стороны органов не только исполнительной власти, но и законодательной (в частности, при переговорах о заключении межпарламентских соглашений).

По общему правилу органы государственной власти субъектов РФ самостоятельно определяют процедуру ведения переговоров и заключения соглашений с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, международными организациями, а с согласия Правительства Российской Федерации - с высшими органами государственной власти иностранных государств.

Правовой основой для международного и внешнеэкономического взаимодействия с участием регионов РФ служат их собственные нормативные акты, положения которых основаны на Конституции РФ, основополагающих принципах и нормах международного права, международных договорах РФ, а также на федеральных законах и иных нормативных правовых актах, принятых по вопросам исключительного ведения РФ и совместного ведения с ее субъектами.

Казна включает средства соответствующего бюджета и иного государственного или муниципального имущества, не закрепленного за государственными

ми или муниципальными предприятиями и учреждениями (абз. 2 ч. 4 ст. 214 и абз. 2 ч. 3 ст. 215 Гражданского кодекса РФ). При этом Закон № 4-ФЗ не говорит о характере ответственности РФ по обязательствам ее субъекта в рамках заключаемых соглашений с органами государственной власти иностранных государств. Из этого следует, что в зависимости от содержания соглашения о международных и внешнеэкономических связях ответственность может быть как субсидиарной, так и солидарной.<sup>5</sup>

Учитывая достаточно сложный механизм получения государственных гарантий со стороны Правительства РФ, следует отметить, что практика их предоставления субъектам Российской Федерации в рамках соглашений с органами государственной власти иностранных государств в настоящее время отсутствует.

Правительство РФ может также принять на себя обязательства субъекта РФ по соглашениям с органами государственной власти иностранных государств путем предоставления официальных гарантий, которые являются не чем иным, как способом обеспечения исполнения обязательств региональных властей перед иностранными партнерами.

Проведенные исследования политико-правовых основ приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации в системе их международных и внешнеэкономических связей позволили автору сделать ряд выводов и рекомендаций.

В федеративных государствах, в отличие от унитарных, международные и внешнеэкономические связи субъектов федераций имеют свои особенности, обусловленные наличием института разделения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными уровнями государственной власти. В сфере международной деятельности субъекты федеративных государств обладают значительной долей полномочий, соответствующих их предметам ведения согласно внутреннему законодательству или прецедентному праву.

---

<sup>5</sup> Варламов В.Ю. Комментарий к Федеральному закону О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации (постатейный) Юстицинформ, 2007



Однако во всех федеративных государствах принцип главенства федерации в международных отношениях является базовым и в сфере внешних сношений полномочия федерации должны быть более обширными, чем ее внутренние полномочия. Напротив, субъекты федерации не могут участвовать в международных отношениях более того, чем им позволяют внутренние полномочия. Они обязаны, прежде всего, действовать в рамках своих внутренних полномочий и не могут иметь в международной сфере больше полномочий, чем в плане внутреннем. Другими словами в международных отношениях действует базовая формула федерализма «единство в отношении внешнего мира и внутреннее многообразие».

Анализ международного законодательства показывает, что субъекты федеративных государств, в том числе и субъекты Российской Федерации, могут обладать частичной международной правосубъектностью и имеют право в пределах своих полномочий вступать в международные связи. Такая трактовка правосубъектности в международной сфере в отношении субъектов Российской Федерации позволяет снять напряженность в отношениях между федеральным центром и некоторыми субъектами Федерации, возникшую на основании конституционного статуса республик РФ как государств (ст. 5 Конституции Российской Федерации). Поскольку тезис частичной правосубъектности субъектов Российской Федерации имеет политический характер, то его восприятие будет способствовать дальнейшей оптимизации федеративных отношений, а также принципов разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере международной деятельности, в том числе в области приграничного сотрудничества.

Исследование политико-правовых основ международных связей, внешне-экономической деятельности и приграничного сотрудничества в Российской Федерации, анализ действующего федерального и регионального (конституции и уставы субъектов Федерации) законодательства позволили автору констатировать, что в результате приведения конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, имевшиеся

несколько лет назад противоречия в сфере разграничения предметов ведения и полномочий в области международного, в том числе приграничного, сотрудничества в основном преодолены.

Вместе с тем, до сих пор в некоторых действующих основных законах федерального уровня имеются нормы, вновь провоцирующие политические споры о полной или частичной правосубъектности субъектов Российской Федерации. Например, в Бюджетном кодексе РФ от 1998 г. в ч. 3 ст. 99 говорится, что «Долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут существовать в форме: соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени субъекта Российской Федерации».

Краткий обзор становления и развития международных и внешнеэкономических связей регионов современной России, их законодательного обеспечения показывает, что эта сфера становится реальным фактором совершенствования и укрепления федеративных отношений в Российской Федерации.

Первая стадия характеризовалась взрывным характером ВЭД субъектов Российской Федерации, многие из которых в условиях слабости федеральной власти фактически повысили свой статус до статуса субъектов международного права. Наряду с позитивными тенденциями к укреплению самостоятельности субъектов Федерации и децентрализации государственного управления, некоторые субъекты Российской Федерации, особенно в 90-е годы, вторгались в компетенцию совместного ведения - внешнеэкономический экспорт и импорт. Это являлось результатом стремления после развала страны к экономическому обособлению некоторых регионов, а кое-где и откровенному сепаратизму, угрожавшему целостности России, что находило свое нормативное закрепление в правовых актах республик, краев и областей.

В результате интенсивного формирования федерального законодательства в сфере международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации произошли систематизация деятельности регионов России в этой области, переход их в плоскость конституционно-правовых норм, значительное снижение доли договорных способов разграничения предметов ведения

и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в осуществлении субъектами Федерации внешних сношений.

Дальнейшая интенсификация внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации может быть обеспечена присоединением Российской Федерации к Всемирной торговой организации. Однако это требует дальнейшего совершенствования правовых норм в сфере внешнеторгового сотрудничества, как на федеральном, так и на региональном уровнях, в плане приведения их к нормам, используемым в мировой торгово-экономической практике. При этом, в целях обеспечения национальной безопасности государства пристальное внимание должно быть отдано законотворческому процессу в депрессивных приграничных регионах России, с тем, чтобы повысить, с одной стороны, их привлекательность для иностранных и отечественных инвестиций, с другой - ответственность региональных властей за их использование в целях повышения уровня социально-экономического потенциала и благосостояния населения.

В последние годы в системе международных и внешнеэкономических связей российских регионов определенное развитие получило приграничное сотрудничество. Этому способствовало принятие Правительством РФ в 2001 г. Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации и присоединение России в 2003 году к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Однако изучение состояния приграничного сотрудничества показало необходимость усиления внимания со стороны государства к этой сфере деятельности приграничных субъектов Российской Федерации, т. к. большинство из них являются депрессивными. При этом, совершенствование государственной политики в отношении приграничных регионов должно быть направлено на скорейшее выравнивание их социально-политического потенциала и повышение уровня жизни населения.

Дальнейшая политика России в отношении приграничных субъектов Федерации должна опираться на принципы разумного государственного протек-

ционизма, создания социальных гарантий, в том числе для этнических общностей; компактно проживающих на соответствующих территориях, дифференцированного подхода к приграничным территориям с учетом природно-климатических условий и уровня социально-экономического развития.

Предложения о заключении соглашения об осуществлении международных, внешнеэкономических связей области вносятся губернатору области Законодательным Собранием Амурской области, исполнительными органами государственной власти области.

Предложения должны содержать проект соглашения или его основные положения, обоснование целесообразности его заключения и оценку финансово-экономических последствий заключения соглашения. Губернатор области рассматривает предложения о заключении соглашения, принимает решения о подготовке соглашения или сообщает инициатору предложения о нецелесообразности заключения соглашения с обоснованием решения.

При принятии решения о заключении соглашения, затрагивающего интересы муниципального образования, Правительство области уведомляет соответствующий орган местного самоуправления о предстоящем заключении соглашения и направляет проект соглашения органам местного самоуправления на согласование.

Органы местного самоуправления направляют свои предложения в Правительство области в течение десяти рабочих дней после получения проекта соглашения области. Поступившие предложения рассматриваются Правительством области при подготовке проекта соглашения.

Правительство области выступает стороной от Амурской области в соглашениях, другой стороной или другими сторонами которых выступают органы исполнительной власти иностранных государств, административно-территориальных образований иностранных государств, международные организации в рамках органов, созданных специально для этой цели.

Законодательное Собрание Амурской области выступает стороной от Амурской области в соглашениях, другой стороной или другими сторонами ко-

торых выступают законодательные (представительные) органы государственной власти административно-территориальных образований иностранных государств, субъектов иностранных федеративных государств, международные организации.<sup>6</sup>

Губернатор области поручает исполнительному органу государственной власти области подготовку мероприятий для проведения переговоров и подписания соглашений. Решения о сроках проведения переговоров и подписания соглашения принимаются губернатором области или Законодательным Собранием Амурской области в соответствии с их компетенцией.

После подписания соглашение представляется в Законодательное Собрание Амурской области для утверждения.

Губернатор области как высшее должностное лицо области, представляющее область в международных отношениях, ведет переговоры и подписывает соглашение без предъявления специальных полномочий.

Полномочия на ведение переговоров и подписание соглашения могут предоставляться губернатором области его заместителям на основании актов, оформленных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Председатель Законодательного Собрания Амурской области ведет переговоры с органами законодательной (представительной) государственной власти административно-территориальных образований иностранных государств, субъектов иностранных федеративных государств, с международными организациями без предъявления полномочий.

Полномочия на ведение переговоров предоставляются председателем Законодательного Собрания Амурской области другим лицам на основании актов, оформленных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Область может присоединиться к ранее заключенным межрегиональным соглашениям других субъектов Российской Федерации, если присоединение к соглашению допускается его условиями.

---

<sup>6</sup> Закон Амурской области от 05.10.2004 года № 359-ОЗ О соглашениях амурской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей

Заключение соглашения утверждается законом области. Проекты законов области об утверждении или расторжении соглашения вносятся губернатором области в Законодательное Собрание Амурской области.

Вместе с проектом закона области представляются:

- заверенная копия официального текста соглашения;
- пояснительная записка, которая должна содержать обоснование целесообразности утверждения соглашения, определение соответствия его законодательству Российской Федерации и области, оценку возможных финансово-экономических и иных последствий утверждения или расторжения соглашения;
- при необходимости решение заинтересованных органов местного самоуправления о заключении соглашения. При отрицательном решении представить его обоснование.

Соглашения в форме протоколов, подписанные губернатором области, в течение 10 рабочих дней со дня подписания направляются в Законодательное Собрание Амурской области для ознакомления.

Соглашения в форме протоколов, подписанные председателем Законодательного Собрания Амурской области, принимаются Законодательным Собранием Амурской области и в течение десяти рабочих дней со дня принятия направляются губернатору области для ознакомления.

Соглашения об осуществлении международных, внешнеэкономических связей вступают в силу с момента, указанного в соглашениях. Соглашения об осуществлении международных, внешнеэкономических связей в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, подлежат государственной регистрации, которая является обязательным условием вступления их в силу.

Межрегиональные соглашения вступают в силу со дня вступления в силу закона области об утверждении соглашения, если иное не установлено законом области об утверждении соглашения.

Органы местного самоуправления в пределах предоставленных им полномочий обеспечивают исполнение соглашений об осуществлении международных, внешнеэкономических связей и межрегиональных соглашений.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При решении вопроса об участии субъектов Российской Федерации в процессе прекращения или приостановления действия договоров - нормами о согласовании с субъектами Российской Федерации предложений о прекращении (приостановлении) договора, если такой договор затрагивает собственные предметы ведения субъекта Российской Федерации, либо полномочия в рамках предметов совместного ведения либо касается предметов ведения Российской Федерации, но в результате его действия наступили официально установленные вредные последствия для субъекта Российской Федерации или для прекращения (приостановления) договора необходимо согласие большинства субъектов Российской Федерации.

Усиление координирующей роли Федерации в вопросе внешнеэкономических и международных связей субъектов Федерации продиктовано в т. ч. и геополитическими условиями современного развития России, не задействованным потенциалом пограничья как ресурса евразийской интеграции.

При решении вопроса об участии субъектов Российской Федерации в выполнении международных договоров Российской Федерации учитывать наличие определенного круга полномочий субъектов Российской Федерации в сфере осуществления внешних связей.

Требуют конституционно-правового уточнения понятия «международные и внешнеэкономические отношения» и «международные и внешнеэкономические связи» в целях однозначного определения объема компетенции во взаимоотношениях с иностранными партнерами для Российской Федерации и ее субъектов соответственно.

Одним из приоритетных направлений должно стать совершенствование законодательства в этой сфере.

На федеральном уровне основными задачами должны стать:

- правовое разграничение предметов ведения и полномочий между центром и регионами в сфере приграничного сотрудничества, законодательное

обеспечение участия субъектов РФ и органов местного самоуправления в сотрудничестве с территориальными властями зарубежных стран;

- скорейшее присоединение и ратификация Российской Федерацией Дополнительного протокола и Протокола № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве;

На региональном уровне целесообразно включение в основные законы субъектов Федерации (конституции и уставы) обозначения статуса самого субъекта как приграничного субъекта Российской Федерации, и статуса пограничных районов субъекта - как приграничных территорий.

Анализ особенностей приграничного сотрудничества российских регионов показал, что по уровню и характеру взаимодействий, по приоритетам в сотрудничестве, а также по возможностям сотрудничающих территорий можно выделить три типа сотрудничества:

- европейский (европейская часть России) - на этом направлении характерным является расширение и углубление приграничного сотрудничества вплоть до взаимодействия на уровне местных сообществ и местных органов самоуправления сопредельных государств, активное включение российских территорий в деятельность межрегиональных межстрановых образований международного сотрудничества типа «еврорегионов»;

- азиатский (Сибирь, Дальний Восток) - активное формирование приграничного сотрудничества на этом направлении в первую очередь обусловлено возможностями сибирских и дальневосточных регионов России с точки зрения природоресурсного потенциала, соответственно основными задачами здесь являются формирование транспортной инфраструктуры и т.д.;

- постсоветский (на границах со странами СНГ) - здесь основной задачей является восстановление бывших экономических связей, обустройство границ и создание инфраструктуры приграничных территорий, например, таможенных и пропускных пунктов и др.

Следует сформировать однозначное отношение к вопросу о пределах самостоятельности субъектов Российской Федерации при осуществлении внеш-



них связей. При этом само понятие «самостоятельность» надлежит трактовать как возможность легитимных действий в рамках собственной компетенции, но не как утверждение суверенитета субъектов Российской Федерации.

Конституционно-правовое регулирование осуществления субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей предполагает выработку конституционно-правовых установлений и определение юридических средств обеспечения их действенности, т.е. формирование юридического инструментария. С этой позиции целесообразно оперировать понятием эффективности конституционно-правового регулирования, под которой понимается результативность конституционно-правовых средств (нормативных и правоприменительных актов).

Оценку эффективности конституционно-правового регулирования надлежит проводить с позиций соответствия требованиям определенности, однозначности конституционно-правовых предписаний, единообразия формулирования норм конституционного права, полноты охвата средствами конституционно-правового регулирования исследуемой области федеративных отношений.

Основную нагрузку в обеспечении эффективности конституционно-правового регулирования внешних связей субъектов Российской Федерации необходимо возложить на правовые нормы императивного характера. Проявление диспозитивного метода правового регулирования может прослеживаться в возможности выбора того или иного конституционно правового средства, а также при реализации собственных полномочий субъектов Российской Федерации в сфере внешних связей.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации 12.12.1993 с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

2 Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10.04.1992 года № 2689-1 О Федеративном договоре 1992. - № 17. - Ст. 898.

3 Закон Российской Федерации от 21.04.1992 г. №2708-1 Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. №199У 4 Федеральный закон РФ от 15.07.1995 г. №101-ФЗ О международных договорах Российской Федерации (12.03.2014 г.). [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

5 Федеральный закон РФ от 04.01.1999 г. №4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

6 Федеральный закон РФ от 08.12.2003 г. №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

7 Федеральный закон от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ О таможенном регулировании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

8 Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» / [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

9 Федеральный закон от 10.12.2003 г. № 173-ФЗ О валютном регулирова-

нии и валютном контроле [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

10 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.02.2001 г. № 196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

11 Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 330 Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

12 Постановление Правительства Амурской области от 16.05.2011 № 308 «О концепции внешнеэкономической деятельности Амурской области на 2011-2020 годы» [Электронный ресурс] : принят прав. Ам. Обл. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс»

13 Закон Амурской области от 05.10.2004 № 359-ОЗ «О соглашениях Амурской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей» [Электронный ресурс] : принят прав. Ам. Обл. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс»

14 Федеральный закон от 10.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета. - 1995. – 21 июля.

15 Федеральный закон от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 2. - Ст. 231.

16 Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 50. - Ст. 4850.

17 Федеральный закон от 26.07.2017 № 179-ФЗ Об основах приграничного сотрудничества // Собрание законодательства РФ. - .2017. - № 31 (Часть I). - Ст. 4728.

18 Указ Президента РФ от 03.06.1996 года № 803 «Об Основных положени-

ниях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 23. - Ст. 2756.

19 Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 20. - Ст. 2112.

20 Постановление Правительства РФ от 14.12.1999 года № 1390 «О порядке регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 51. - Ст. 6356.

21 Постановление Правительства РФ от 21.12.2000 г. № 990 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» (с изменениями от 04.07.2017 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 1 (часть II). - Ст. 125.

22 Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 09.02.2001 г. № 196-р) // Собрание законодательства РФ. 2001. - № 8. - Ст. 764.

23 Перечень мероприятий по реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации (утвержден распоряжением Правительства РФ от 03.07.2003 г. № 907-р) (с изменениями от 09.12.2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. - № 28. - Ст. 2943.

24 Устав Амурской области от 20.02.1997 г. // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. - М.: Известия, 1997.

25 Распоряжение Президента РФ от 19 октября 1992 г. №591-рп «О координации международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

## II Специальная литература

26 Александров, О.Б. Регионы во внешней политике России / О.Б. Александров. - М., - 2005. – 229 с.

- 27 Баглай, Ю.И. Конституционное право зарубежных стран: учебник для ВУЗов / М.В. Баглай. - М.: НОРМА, - 2000. - 832 с.
- 28 Безуглов, А.А., Конституционное право России / А.А. Безуглов. - М., - 2001. - 429 с.
- 29 Богданова, Н.А. Конституционное законодательство субъектов РФ в системе российского конституционного права / Н.А. Богданова. – М., – 2004. - 125 с.
- 30 Игнатенко, Г.В. Международное право / Г.В. Игнатенко. - М: НОРМА, 2001.-584 с.
- 31 Игнатенко, Г.В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации / Г.В. Игнатенко // Российский юридический журнал.- 1995. - № 1. - С. 3-20.
- 32 Крылов, Б.С. Проблема разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов / Б.С. Крылов. – М., – 2006. – 147 с.
- 33 Сергунин, А.А. Правовое регулирование международной деятельности российских регионов / А.А. Сергунин. - Нижний Новгород, 2000. - 159 с.
- 34 Толстых, В.Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации / В.Л. Толстых. – Томск, 2002. – 85 с.
- 35 Толстых, В.Л. О правовой природе международной деятельности субъектов федерации / В.Л. Толстых // Российский юридический журнал. - 1998.- № 1.- С. 58-61.
- 36 Толстых, В.Л. Конституционно-правовые основы международной деятельности субъектов Российской Федерации / В.Л. Толстых. – Томск, 1997. - 188 с.
- 37 Шумилов, В.М. Международное публичное экономическое право / В.М. Шумилов. - М.: НИМП, 2001. - 288 с.