

Министерство науки и высшего образования 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
И. о. зав. кафедрой
 Т. Ю. Ныrkова
« 16 » 06 2025 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

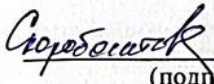
на тему: Правовые основы международных связей субъектов Российской Федерации на примере Амурской области

Исполнитель
студент группы 121-об2

 16.06.2025
(подпись, дата)

П. А. Дидаш

Руководитель
доцент, канд. юрид. наук

 16.06.2025
(подпись, дата)

О. В. Скоробогатова

Нормоконтроль

 16.06.2025
(подпись, дата)

Н. С. Архипова

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

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И. о. зам. зав. кафедрой

Т. Ю. Ныркова

« 10 » 10 2024 г.

ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студента Дидаш Полины Александровны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Правовые основы международных связей субъектов Российской Федерации на примере Амурской области

(утверждена приказом от 14.04.2025 № 980-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 16.06.2025.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, ФЗ "Об оружии", ФЗ "О полиции".

4. Содержание выпускной квалификационной работы: теоретические основы административной ответственности за нарушение правил оборота оружия, особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере оборота оружия, проблемы и перспективы развития административной ответственности за нарушение правил оборота оружия.

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): нет

7. Дата выдачи задания: 10.10.2024

Руководитель выпускной квалификационной работы: доцент, канд. юрид. наук
Скоробогатова О. В.

Задание принял к исполнению (дата): 10.10.2024 
(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 63 с., 34 источников

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ СВЯЗИ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, АМУРСКАЯ ОБЛАСТЬ

Целью данной работы является исследование правовых основ и особенностей регулирования международных связей субъектов Российской Федерации на примере Амурской области.

Для достижения указанной цели в работе поставлены следующие задачи:

- 1) изучение понятий и признаков международных связей субъектов РФ; определение состава и содержания правовых норм, регулирующих международные связи субъектов РФ;
- 2) выявление особенностей правового статуса субъектов РФ в международных отношениях;
- 3) оценка соответствия правового регулирования международным стандартам и практике;
- 4) формирование предложений по совершенствованию правового регулирования международных связей субъектов РФ.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Правовые основы координации и осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации	10
1.1 Международно-правовой аспект участия субъектов федеративных государств в международной деятельности	10
1.2 Правовое регулирование в сфере координации и осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: внутринациональный аспект	17
2 Формы международного сотрудничества субъектов Российской Федерации на примере Амурской области	28
3 Координация государственного управления в сфере международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации на примере Амурской области	33
3.1 Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации на примере Амурской области: институциональный аспект	33
3.2 Государственное управление в субъектах Российской Федерации в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей на примере Амурской области	47
Заключение	57
Библиографический список	60

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В настоящей бакалаврской работе применяют следующие термины с соответствующими определениями.

АЕПР – Ассоциация европейских приграничных регионов

АЕР – Ассамблея европейских регионов

КМРВСЕ – Конгресс местных и региональных властей Совета Европы

МИД – Министерство иностранных дел

РФ – Российская Федерация

Ст. – Статья

ФЗ – Федеральный закон

ВВЕДЕНИЕ

Международная интеграция и глобализация экономики привели к существенному изменению характера взаимоотношений между странами и регионами мира. Роль отдельных государств постепенно перераспределяется в пользу крупных экономических зон и территориальных образований внутри стран, включая регионы. Российская Федерация, являясь федеративным государством, характеризуется наличием значительной самостоятельности субъектов федерации в различных областях жизни общества, включая внешнеэкономическую и внешнеполитическую деятельность.

Развитие внешней активности регионов обусловлено объективными факторами современного этапа мирового экономического развития, такими как усиление процессов интеграции и кооперации между различными территориями планеты, стремление к привлечению иностранных инвестиций и технологий, необходимость адаптации к новым условиям глобальной конкуренции. Таким образом, повышение значимости региональных факторов становится важным элементом национальной стратегии развития государства.

Однако процесс активизации участия субъектов Российской Федерации в международных связях порождает ряд серьезных юридических проблем, касающихся соотношения компетенций федеральных и региональных органов государственной власти, законности действий представителей субъекта Федерации на международной арене, согласования норм национального законодательства с нормами международного права. Необходимо отметить, что современная практика демонстрирует многочисленные случаи нарушения принципа единства конституционно-правового пространства, возникновение коллизий между федеральным и региональным уровнем нормативных актов, отсутствие четких механизмов контроля и оценки эффективности результатов осуществления международных проектов на региональном уровне.

Все вышеуказанное свидетельствует о наличии актуальной научной и прикладной потребности в исследовании системы правового регулирования международных связей субъектов Российской Федерации, выявлении слабых мест существующей модели организации данного вида деятельности, разработке рекомендаций по оптимизации действующих правил и процедур. Анализ указанных аспектов позволяет глубже осмыслить природу феномена региональной дипломатии, выявить предпосылки и факторы успешности международной деятельности регионов, обозначить пути преодоления возникающих трудностей и противоречий.

Таким образом, объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе установления и поддержания контактов субъектов Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями, предметом изучения является совокупность соответствующих правовых норм и формализованных процедур, обеспечивающих эффективное функционирование механизма управления международными связями на уровне субъектов Российской Федерации.

Цель настоящей работы заключается в изучении состояния правовой регламентации международных связей субъектов Российской Федерации, анализе существующих проблем и выработке научно обоснованных предложений по повышению качества регулирования рассматриваемых общественных отношений.

Для достижения указанной цели были сформулированы следующие исследовательские задачи:

- раскрыть сущность понятия международных связей субъектов Российской Федерации, рассмотреть историческое развитие института регионального сотрудничества;
- исследовать современное состояние законодательства Российской Федерации, определяющего порядок формирования и ведения международных связей субъектов Федерации;

- проанализировать судебную практику разрешения споров, возникающих в ходе исполнения договоров и соглашений между субъектами Федерации и иностранными партнерами;
- провести сравнительный анализ опыта зарубежных стран в части правового оформления межтерриториального сотрудничества;
- предложить меры по совершенствованию текущего российского законодательства, направленные на обеспечение согласованности внутренней и внешней политики государства.

Методология исследования базируется на применении общенаучных методов познания (анализ, синтез, индукция, дедукция), специальных приемов юридической науки (формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод). Использованы научные публикации ведущих специалистов в области публичного права, комментарии официальных документов и отчетов государственных органов, монографии и учебные пособия отечественных авторов.

Научная новизна исследования определяется глубоким исследованием вопроса о правовой природе международных связей субъектов Российской Федерации, попыткой систематизировать имеющиеся знания о механизме правового регулирования указанного процесса, выявлением пробелов и недостатков действующей нормативной базы.

Практическая значимость проведенного анализа выражается в возможности использования полученных выводов и рекомендаций при подготовке законопроектов, направленных на улучшение порядка формирования и функционирования системы международных связей субъектов Российской Федерации, а также в образовательном процессе подготовки кадров юридического профиля.

Работа структурирована следующим образом: первая глава посвящена раскрытию теоретических основ международных связей субъектов Российской Федерации, второй частью представлена характеристика основных элементов механизма правового регулирования данного

направления деятельности, третья глава направлена на обобщение материалов судебной практики и оценку современных тенденций развития межгосударственного сотрудничества на уровне регионов, заключение подводит итог всему исследованию, содержательно повторяя ключевые положения и рекомендации автора. Список литературы отражает широкий спектр научных трудов и иных источников информации, используемых автором в работе над темой исследования.

В результате проведенного исследования установлено следующее:

1. Международные связи субъектов Российской Федерации имеют ряд особенностей, связанных с особенностями их правосубъектности, характером полномочий и компетенций, а также специфическими условиями реализации международного права.

2. Особое внимание уделено роли Амурской области как субъекта федерации, активно участвующего в международном сотрудничестве благодаря своему географическому положению и особым экономическим условиям Дальнего Востока.

3. Определены нормы и принципы, регулирующие международные связи субъектов РФ, включая федеральные законы, указы президента, постановления правительства и региональные законы.

4. Среди рассмотренных нормативных актов выявлено, что Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ ("О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации") утратил силу вследствие изменений в законодательстве, направленных на совершенствование механизма взаимодействия регионов с зарубежными партнёрами.

5. Остальные проанализированные акты, такие как Конституция РФ, Федеральный закон № 164-ФЗ, № 101-ФЗ, различные указы и распоряжения, продолжают оставаться действующими и применяемыми в процессе организации международной деятельности субъектов РФ.

1 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КООРДИНАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Международно-правовой аспект участия субъектов федеративных государств в международной деятельности

Под правоспособностью традиционно понимается признанная юридической наукой возможность лица выступать обладателем субъективных гражданских прав и обременяться соответствующими обязанностями. Следовательно, международная правоспособность предполагает наличие способности у определенного субъекта приобретать права и исполнять соответствующие обязательства согласно общепринятым принципам и нормам международного права.

Следует особо подчеркнуть, что концепция международной правосубъектности значительно шире. Она охватывает способность не только владеть определенными правами и нести юридические обязанности, но и непосредственно становиться полноправным участником многообразных международных правоотношений, закрепленных актами международного права.

Анализируя категорию субъекта международного права, ученые выделяют особое значение лиц, обладающих юридически признаваемыми правами и обязанностями в рамках социальных взаимодействий, урегулированных правилами международного права. Эти субъекты представляют собой институциональные структуры, способные обрести конкретные права и обязанности, защищаемые международными нормами, и одновременно самостоятельно осуществлять участие в публичных отношениях, предусмотренных международным правом.

Среди ключевых субъектов международного права центральное положение занимают суверенные государства, выступающие первичными участниками всех значимых международно-правовых отношений. Вместе с

тем отдельные авторы указывают на роль народов и наций, хотя их статус остается дискуссионным вопросом современной доктрины международного права. Помимо перечисленных категорий, выделяются производные субъекты международного права, создаваемые основными субъектами и характеризующиеся определенным объемом предоставленной им международной правоспособности. Таковыми чаще всего выступают международные межправительственные организации, действующие от своего имени в сложных многосторонних взаимоотношениях между государствами.

Необходимо отдельно акцентировать внимание на важном аспекте международной правоспособности, заключающемся в праве субъектов участвовать в сложном и многогранном процессе выработки новых норм международного права. Этот элемент подчеркивает динамичность самой категории международной правоспособности и её связь с развитием современного международного правопорядка.

Поскольку мировое сообщество не располагает специализированными органами, уполномоченными вырабатывать обязательные нормы международного права, единственным источником возникновения таких норм остаются сами субъекты международного права. Именно поэтому принято выделять две группы субъектов международного права: основные (первичные, универсальные) и производные (вторичные).

К основным субъектам традиционно относят исключительно государства, обладающие суверенитетом и независимостью в принятии решений. Второстепенную группу образуют международные организации, созданные самими государствами и функционирующие на основании делегированных им полномочий.

Современные исследователи фиксируют устойчивую тенденцию расширения перечня субъектов международного права, обусловленную необходимостью учета возрастающей роли негосударственных участников мировой политики. Первоначально перечень ограничивался лишь государственными структурами, однако ныне ситуация существенно

изменилась благодаря возникновению качественно новых реалий международной жизни.

Современная доктрина международного права однозначно трактует федеративное государство как единый целостный субъект международных отношений, действующий в мировом сообществе от своего имени. Между тем, большинство экспертов сходятся во мнении, что составляющие элементы такой федерации — субъекты Федерации — не приобретают самостоятельного статуса субъектов международного права. Тем не менее, игнорировать очевидные признаки регионализации было бы некорректно. Современные процессы характеризуются активным участием представителей локальных и региональных уровней власти в мировых делах, стремящихся утвердить собственную позицию на международной арене.

Наблюдаемый рост интенсивности международных контактов субъектов Российской Федерации вызвал появление концепции, допускающей признание наличия у них самостоятельной международной правосубъектности. Научное сообщество условно подразделяет позиции исследователей на два лагеря. Первый лагерь придерживается традиционной точки зрения, утверждая, что международный характер деятельности субъектов Федерации обусловлен внутренними законами, и полноценная правосубъектность им не присуща. Сторонники второго подхода считают возможным говорить о существовании особой формы международной правосубъектности субъектов Федерации.

Приверженцы консервативного взгляда подчеркивают эпизодичность случаев появления членов федераций на международной сцене и утверждают, что разрозненные проявления не позволяют считать их субъектами международного права. Более того, само международное право не регулирует этот вопрос детально, оставляя решение государству-члену федерации. Известный ученый А. Н. Вылегжанин обращает внимание на сохранение автономии членов Федерации, однако утверждает, что именно федеральный центр приобрел полноценный статус субъекта международного права. Он

настаивает на отсутствии различий между унитарной и федеративной формами правления в международном праве, вследствие чего участники федеративных союзов не могут претендовать на статус субъекта международного права.

Противники идеи придания российским регионам международной правосубъектности основывают свои аргументы на том, что субъекты Федерации лишены реальной возможности непосредственного влияния на формирование норм международного права. Важно подчеркнуть, что классическое понимание международной правоспособности неразрывно связано с обладанием государственным суверенитетом. Соответственно, поскольку российские регионы не обладают признаками суверенных государств, следовательно, они автоматически исключаются из числа обладателей международной правоспособности.

Авторы альтернативного подхода предлагают пересмотреть традиционный взгляд на круг субъектов международного права, расширив его за счет включения индивидуальных лиц, международных организаций неполитического характера, транснациональных корпораций, а также субъектов и частей федераций, территорий с особым статусом в унитарных государствах и некоторых судебных инстанций международного уровня. Такое предложение мотивировано масштабными изменениями, вызванными процессом глобализации и эволюцией самого международного права.¹ Несмотря на радикальное увеличение количества потенциальных субъектов, сторонники подобного подхода подчеркивают, что сама природа международного права сохраняет свое фундаментальное качество как преимущественно межгосударственной дисциплины.

Так, сторонниками расширения предлагается рассматривать международные договоры, подписываемые отдельными частями федераций, как имеющие публично-правовой характер, при условии, что такие акты

¹ Баглай М. В., Лейбо Ю. И., Энтин Л. М. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2017. С. 976.

закljučаются строго в рамках собственной компетенции данных субъектов и направлены на реализацию конкретных целей. Примечательно, что применительно к договорной практике существует позиция, выраженная в статье 2 Венской Конвенции о международных договорах 1969 года, которая гласит, что термин «договор» подразумевает любое международное соглашение, зафиксированное письменно и подчиняющееся правилам международного права, вне зависимости от конкретной формы документа и названия акта. Следует учитывать, что данная норма специально оговаривает, что субъектами договора могут быть только государства, что делает невозможным распространение данной дефиниции на двусторонние или многосторонние договоренности, заключаемые субъектами федеративных государств².

Принимая во внимание реальную международную практику, важно отметить, что традиционная точка зрения большинства юристов основана на принципе солидарной ответственности всей территории федеративного государства перед мировым сообществом за выполнение принятых обязательств. Вместе с тем история международного права хранит некоторые эпизоды, в которых возникали дискуссии относительно международной правосубъектности компонентов федеративных систем. Примером служит феномен так называемой «федеральной оговорки», зародившийся в Соединенных Штатах Америки в условиях разработки Устава Международной организации труда в 1915 году.

Именно тогда впервые была предложена идея внесения специальной статьи («федеральная оговорка»), предусматривающая особые условия соблюдения международно-правовых обязательств федеральными единицами, в частности штаты, провинции и другие компоненты федерации могли принимать участие в выполнении требований международно-правовых инструментов, несмотря на ограничения, установленные федеральной

² Лебедева А. Н. Статус субъекта Российской Федерации: основы конституции, конституционная модель, практика: монография. М.: ИГиП РАН, 1999. С. 197.

конституцией. Статья 19 Устава МОТ, принятая в 1919 году, прямо устанавливала, что каждая федерация вправе индивидуально определять степень своей вовлеченности в исполнение положений международных договоров, принимая во внимание специфику внутреннего распределения полномочий между центром и регионами. В ситуации невозможности прямого исполнения определенных обязательств, ответственность возлагалась на региональные органы власти, которым предлагалось обсудить предлагаемые мероприятия и рекомендовать необходимые изменения местного законодательства.³

Важным событием в развитии отечественной политической практики стало утверждение Правительством Российской Федерации Концепции приграничного сотрудничества, содержащей принципиальную идею определения зоны, предназначенной для осуществления совместных мероприятий с соседними государствами, путем подписания международных договоров Российской Федерации либо соглашений, иницилируемых субъектами Федерации в строгом соответствии с установленным законодательством Российской Федерации порядком.

Активизация процессов приграничного сотрудничества привела к формированию новой практики заключения двусторонних соглашений между сопредельными государствами, что способствует укреплению партнерских связей и экономическому развитию пограничных районов. Одной из наиболее распространенных форм такого взаимодействия являются еврорегионы, деятельность которых регулируется исключительно положениями национальных законодательств, что создает значительные трудности в определении их точного правового статуса.

Российские регионы проявляют высокую активность в участии в подобной интеграции, испытывая серьезные затруднения, вызванные отсутствием достаточной нормативной ясности как на уровне внутренних

³ Кузурманова И. В. Взаимодействие и координация как элементы системы государственного управления // Власть и общество: грани взаимодействия: материалы IX Всероссийской науч.-практ. конф. «Государство, право, управление – 2009». М.: ГУУ, 2010. С. 129.

законов, так и на уровне международных соглашений, формируемых государствами, заинтересованными в укреплении взаимовыгодных отношений с использованием потенциала своих регионов.

Отсюда следует вывод, что на сегодняшний день в международной практике доминирует представление о том, что внутренняя деятельность субъектов федерации осуществляется не на основе принципов международного права, а в соответствии с нормами национального конституционного права. Область и пределы участия таких субъектов в международных контактах определяются нормами федерального законодательства и конституционными установками соответствующего государства. Международный правопорядок признает существование федеративных государств как единых субъектов международного права, не затрагивая подробно аспекты, касающиеся возможного участия составляющих их единиц в международных коммуникациях. Поэтому международные обязательства принимаются исключительно самим государством, а не входящими в его структуру административными единицами.

Тем не менее, субъекты федерации, действуя в рамках внутреннего права, могут получать определенные полномочия, свидетельствующие о частичной международной правоспособности.⁴ Например, такие полномочия могут включать право заключения соглашений с иностранным компонентом, порой имеющими публично-правовой характер, возможность участвовать в осуществлении международных договоров, членство в международных организациях и другие виды деятельности.

Важно заметить, что соглашения, заключаемые субъектами федерации, формально не классифицируются ни внутренним законодательством, ни международным правом как международные договоры. Однако в отдельных ситуациях возможны исключения, обусловленные специальными

⁴ Амплеева Т. Ю. История российского государства и права: учебное пособие. М.: МГИМО-Университет, 2016. С. 146

международными договоренностями, что подтверждает гибкость подходов к определению границ международной правоспособности региональных образований.

1.2. Правовое регулирование в сфере координации и осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: внутринациональный аспект

Правовые основы координационного механизма в сфере международных и внешнеэкономических связей составляют нормы следующих нормативных правовых актов и договоров: Конституции Российской Федерации, федеральных («О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», «О международных договорах Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и др.), а также договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и соглашений между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей.

Координация международной деятельности российских регионов осуществляется также на основе указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативных актов федеральных органов исполнительной власти и нормативных правовых актов субъектов Федерации.⁵

Конституционные полномочия и ответственность за проведение государственной политики распределяются в федеративных государствах между федеральным правительством и субъектами (например, государствами,

⁵ Амплеева Т. Ю. Проблемы российской государственности: учебное пособие. М.: МИИТ, 2004. С. 200 .

провинциями, штатами или кантонами).

В российской модели федерализма международные отношения, внешняя политика и внешнеэкономические отношения относятся к полномочиям Российской Федерации (п. «к» и «л» ст. 71 Конституции Российской Федерации).⁶

Вместе с тем на уровне субъектов РФ допускается осуществление международных и внешнеэкономических связей, координация которых отнесена к предметам совместного ведения так же, как и выполнение международных договоров Российской Федерации (п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Ряд исследователей в этой связи отмечает несовершенство модели разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации. Приводятся следующие доводы:

- 1) ст. 71 и 72 Конституции РФ содержат дублирующие положения;
- 2) в ряде норм Конституции РФ «закрепляются взаимно "пересекающиеся" предметы ведения Федерации и ее совместного ведения с субъектами РФ».

Применительно к вопросу о координации международных и внешнеэкономических связей следует согласиться с этой критикой. Действительно из содержания положений 71 и 72 статей Конституции Российской Федерации не понятно, в чем отличие дефиниций: «международные отношения» и «международные связи», в также «внешнеэкономические отношения» и «внешнеэкономические связи». Включение в ст. 71 вопросов о международных договорах (п. «к») и внешнеэкономических отношениях (п. «л») частично продублировано в ст. 72 (п. «о» ч. 1) в части координации внешнеэкономических связей и выполнения международных договоров РФ.

Детальная регламентация конституционной возможности участия субъектов РФ в международных и внешнеэкономических связях, а также

⁶ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Норма: Инфра-М, 2011. С. 768 .

выполнении международных договоров РФ происходит на уровне федерального законодательного регулирования. По своему объему полномочия в сфере международных и внешнеэкономических связей регионов не могут быть сопоставимы с федеральными, в том числе и в вопросах правового регулирования. Но эти полномочия должны быть точно определены, однако это далеко не так, о чем ниже будут приведены конкретные суждения.⁷

Ограниченность международной деятельности субъектов Федерации связана с тем, что они не обладают суверенитетом, следовательно, возможности российских регионов ограничены нормами Конституции РФ и действующего федерального законодательства. В частности, положениями Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». С принятием этого закона появилась правовая база для реализации конституционных норм в сфере координации международной деятельности российских регионов. Указанный федеральный закон позволил конкретизировать границы полномочий субъектов РФ в вопросах международной деятельности.

В ст. 1 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ закреплено, что субъекты Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией страны, федеральным законодательством и договорами между федеральными органами государственной власти и органами субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных Федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этих целей.

⁷ Постников А. Е. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография. М.: ИНФРА-М, 2016. С. 237.

Субъекты Российской Федерации с согласия Правительства Российской Федерации могут выстраивать такие связи и с органами государственной власти иностранных государств. В этом же федеральном законе установлено, что органы государственной власти субъекта РФ имеют право на ведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей в пределах полномочий, предоставленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации (ст. 2).

Рассматриваемый закон в правовом отношении создает возможности для открытия представительств субъектов и за пределами Российской Федерации (ст. 10). В законе регламентируются вопросы согласования проектов соглашений субъектов РФ с федеральными органами государственной власти.

Закрепление координации в сфере предметов совместного ведения, казалось бы, должно предполагать, что федеральные органы и органы субъектов Российской Федерации совместно ее осуществляют. Однако, как уже было отмечено ранее, в Федеральном законе от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» было установлено, что координация возлагается только на федеральные органы исполнительной власти в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации по предложению Правительства Российской Федерации (ч. 1 ст. 11).

Содержание полномочий субъектов Российской Федерации, в том числе в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей, установлено еще одним федеральным законом.⁸ Так, в п. «7» ч. 2 ст. 8 среди полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации предусмотрено утверждение заключения и расторжения договоров субъекта Российской Федерации.

⁸ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст.

Имеются в виду как внутригосударственные договоры, так и соглашения в сфере международных и внешнеэкономических связей.

К сожалению, в данном случае допущена техническая неточность, потому что понятие «договор» можно применять в отношении внутригосударственных соглашений, но никак не в связи с осуществлением международных и внешнеэкономических связей.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» устанавливает, что международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта, на которые возложена соответствующая функция (ст. 4).⁹ Федеральный закон также допускает возможность субъектов РФ инициировать предложения как о заключении, так и о приостановлении либо расторжении международных договоров. Такие инициативы могут быть приняты во внимание или отклонены федеральным центром. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» определяет основы государственного регулирования внешнеторговой деятельности, полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности в целях обеспечения благоприятных условий для внешнеторговой деятельности, а также защиты экономических и политических интересов Российской Федерации.

Министерство иностранных дел Российской Федерации и иные федеральные органы, осуществляющие координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, в целях реализации единого внешнеполитического курса Российской Федерации, руководствуются положениями следующих Указов Президента Российской Федерации: от 20 апреля 2014 г. № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики

⁹ Лукашук И. И. Современное право международных договоров. Заключение международных договоров. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 672

Российской Федерации в сфере содействия международному развитию»; от 8 ноября 2011 г. № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации».

Отдельно стоит сказать еще об одном акте главы государства, который имеет определяющее значение для выстраивания стратегии участия субъектов РФ в международной деятельности. Речь идет об Указе Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.». Целый ряд вопросов в области координации международных и внешнеэкономических связей субъектов регулируется постановлениями Правительства Российской Федерации.¹⁰ Тесная координация и взаимодействие субъектов РФ по вопросам развития внешнеэкономической деятельности уполномоченными с федеральными органами должна проходить в специально создаваемых институциональных форматах и регламентах информационного обмена.

Правительство Российской Федерации принимает решения о согласии на осуществление субъектами РФ международных связей с государственными органами зарубежных государств, соответственно в отдельном постановлении регулируются вопросы дачи такого согласия. В связи с тем, что все соглашения субъектов РФ в области международных и внешнеэкономических связей подлежат федеральному контролю, Правительство РФ устанавливает правила такой государственной регистрации. Правительство Российской Федерации заключает соглашения с правительствами зарубежных государств в целях установления и развития международных связей субъектов РФ, включая приграничное сотрудничество регионов.

К источникам правового регулирования международных и внешнеэкономических связей относятся нормативные правовые акты

¹⁰ Матвеева Т. Д. Международное право: учебник. М.: Юрайт, 2014. С.370 .

федеральных органов исполнительной власти, прежде всего Министерства иностранных дел Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации.

Субъектам Российской Федерации предоставлены значительные полномочия по осуществлению международной деятельности в пределах своей компетенции.¹¹ Государственные органы субъектов Российской Федерации регулируют сферу собственных международных и внешнеэкономических связей, поскольку они:

- разрабатывают и реализуют во взаимодействии с федеральными органами управления программы развития внешнеэкономической деятельности;

- оказывают поддержку деятельности организациям, входящим в инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность на территории региона;

- разрабатывают и осуществляют организационные и иные мероприятия, меры и механизмы в интересах региональных участников внешнеэкономической деятельности;

- создают и поддерживают региональные информационные ресурсы для участников внешнеэкономической деятельности;

- содействуют наращиванию региональных компетенций в сфере внешнеэкономической деятельности, в том числе путем организации программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере внешнеэкономической деятельности на базе высших учебных заведений и тренинговых центров, расположенных в субъектах РФ;

- способствуют развитию на региональном уровне общественного диалога по вопросам развития внешнеэкономической деятельности в целях совершенствования мер, механизмов и инструментов поддержки

¹¹ Колосов Ю. М., Малеев Ю. Н. Геворгян К. Г. Международное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. С. 904.

внешнеэкономической деятельности, распространения лучших практик в сфере внешнеэкономической деятельности;

- создают условия для формирования региональных объединений производителей и экспортеров для выработки консолидированной позиции регионального бизнеса по вопросам развития внешнеэкономической деятельности;

- обеспечивают повышение эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых на развитие внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации;

- осуществляют координацию деятельности различных организаций и программ в сфере развития внешнеэкономической деятельности на территории субъектов Российской Федерации в целях получения синергического эффекта и избегания нецелесообразного дублирования функций, мер и механизмов по развитию внешнеэкономической деятельности.

Российские регионы участвуют в реализации таких мероприятий, как: обеспечение планирования, координации и мониторинга международной и внешнеэкономической деятельности; создание организаций инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность и иных. Все они требуют правовой регламентации не только федерального, но и регионального уровня. Именно на это ориентирует субъекты РФ государственная программа Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности».

В соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения РФ и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Однако Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»¹² не содержит на этот счет никаких положений и остается непонятным, в какой части субъекты Федерации могут осуществлять самостоятельное правовое регулирование в данной области.

Кроме того, Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹³ отнес к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности следующие: проведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей; содержание своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах; открытие представительства в иностранных государствах; 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.

По всем указанным вопросам для реализации своих полномочий субъекты Российской Федерации могут принимать нормативные правовые акты. Этот вывод прямо подкрепляется п. 47 ч. 2 ст. 26.3 и п. 3.1 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Вопрос о самостоятельности участия можно ставить только в отношении того, что субъект РФ выступает от своего имени, но практически все эти действия он должен согласовывать с федеральными органами

¹² Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 2. Ст. 231.

¹³ Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (ред. от 22.08.2024) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 50. Ст. 4850.

исполнительной власти (Правительством Российской Федерации, Министерством иностранных дел, Министерством Юстиции, Министерством экономического развития, а при необходимости, которая определяется исключительно на федеральном уровне, и с иными федеральными органами).

На уровне субъектов Российской Федерации принимаются нормативные правовые акты в пределах компетенции по вопросам международных и внешнеэкономических связей. В региональных законах устанавливается порядок осуществления международных и внешнеэкономических связей, указываются сферы такого сотрудничества (торгово-экономическая, научно-техническая, экологическая, гуманитарная, культурная, туристическая и иные), определяются полномочия государственных органов субъектов РФ в области международных связей, решаются бюджетно-налоговые вопросы, включая финансирование этой деятельности, утверждаются региональные программы международного сотрудничества, решаются иные важные вопросы.

К полномочиям государственных органов субъектов Российской Федерации в сфере международного сотрудничества обычно относятся такие, как: принятие законов субъекта РФ; утверждение, заключение и расторжение соглашений о международных и внешнеэкономических связях; координация законодательные (представительные) органы субъектов РФ имеют полномочие в форме закона утверждать и расторгать соглашения в области международных и внешних связей.

Проблема в том, что ряд субъектов указывают, что в их конституциях (уставах) имеются в виду внутренние договоры и соглашения в сфере внешних связей, а другие – не разграничивают внутренние договоры с государственными органами или иными субъектами РФ и соглашения в сфере международного сотрудничества.

Субъекты РФ должны точно определять предметы собственного ведения в вопросах международных и внешнеэкономических связей для более полного, точного и ясного правового регулирования в этой сфере,

опираясь прежде всего на Конституцию Российской Федерации.

Правовое регулирование в Российской Федерации вопросов координации международных и внешнеэкономических связей нуждается в концептуальном изменении, путем включения в координационный механизм органов субъектов РФ, которые фактически являются его элементом (о чем будет сказано более подробно в главе 4). Что касается правовых основ осуществления международных и внешнеэкономических связей российских регионов, то необходимо продолжить работу над приведением в соответствие с федеральными законами нормативных правовых актов субъектов РФ.

2 ФОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

Международная деятельность субъектов федераций затрагивает вопросы внешнеэкономического развития, гуманитарного сотрудничества, туризма, образования и иные сферы. В правовом отношении такое сотрудничество выражается в заключении соглашений между субъектами федераций и иными участниками международной деятельности.

В Российской Федерации ее субъекты не обладают суверенитетом, поэтому не могут заключать международные договоры, а соглашения в сфере международных и внешнеэкономических связей возможны только с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств и с согласия Правительства РФ – с органами государственной власти иностранных государств (ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»).

Субъекты Российской Федерации активно заключают подобные соглашения. Эти документы могут иметь различные названия: меморандумы, декларации, соглашения, договоры.¹⁴

Например, Меморандум о взаимопонимании между Правительством Ленинградской области (Российская Федерация) и Правительством провинции Чхунчхон-Намдо (Республика Корея) 2000 г.; Совместная декларация о региональном сотрудничестве между Ленинградской областью и Федеральной землей Мекленбург – Передняя Померания 2002 г.; Соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Волгоградской областью Российской Федерации и штатом Боливар Республики Венесуэла от 14 декабря 2001 г. и иные.

¹⁴ Ашавский Б. М. Международное право: учебник. М.: Статут, 2015. С. 848 .

Амурская область является участником Соглашения между Администрацией Амурской области Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 25 июня 2003 года; Соглашения между Правительством Амурской области Российской Федерации и Народным Правительством провинции Хэйлунцзян Китайской Народной Республики об экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 25 июня 2009 года; Соглашения между Правительством Амурской области Российской Федерации и Министерством внешней торговли Корейской Народно-Демократической Республики о торгово-экономическом сотрудничестве от 11 июня 2014 года.

По периоду действия подобные соглашения делятся на бессрочные и срочные (обычно заключаются на три-пять лет с правом пролонгации).

Международное сотрудничество между составными частями федеративных государств и их зарубежными партнерами требует подготовительных мероприятий. С этой целью формируются двусторонние комиссии между государственными органами субъектов Российской Федерации и государственными органами зарубежных государств, деятельность которых относится к формам международного сотрудничества (например, Двусторонняя Комиссия по экономическому сотрудничеству между Министерством экономики Словацкой Республики и Правительством Астраханской области Российской Федерации).

Представители правительства Амурской области на регулярной основе участвуют в работе целого ряда координационных и совещательных органов по сотрудничеству с зарубежными партнерами, таких, как рабочие группы Комиссии по подготовке регулярных встреч глав правительств России и Китая, Совместная российско-китайская Комиссия по границе, Межправительственная комиссия по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству между РФ и КНДР, постоянная Смешанная комиссия по экономическому сотрудничеству между дальневосточными

регионами России и Хоккайдо (Япония), Смешанная российско-китайская комиссия по судоходству на пограничных участках рек Амурского бассейна. В рамках развития межрегионального сотрудничества с зарубежными партнерами Амурская область на постоянной основе участвует в работе некоторых международных объединений, в том числе Ассоциации региональных администраций стран Северо-Восточной Азии (АРАССВА), Российско-Китайского Координационного совета по межрегиональному и приграничному торгово-экономическому сотрудничеству, Совета сотрудничества между регионами Дальнего Востока России и провинциями Северо-Востока КНР.

Открытие своих представительств отдельными регионами за рубежом используется не так активно, поскольку это требует финансирования, причем за счет средств самого субъекта Федерации. Тем не менее такие представительства имеют целый ряд российских регионов: Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская область, Республика Саха (Якутия), Дагестан, Татарстан, Краснодарский край и др. В частности, Республика Саха (Якутия) имеет Представительство в г. Пекине (КНР) в составе Торгпредства Российской Федерации.

Амурская область пока таким правом не воспользовалась, зарубежные представительства Амурской области отсутствуют.

Приходится констатировать, что большинство регионов не реализовали свое право иметь представительства за рубежом, хотя это один из ключевых инструментов внешнеэкономической деятельности и обеспечения роста конкурентоспособности субъектов РФ на внешних рынках.

Один из интересных инструментов регионального партнерства выработан в Калининградской области, где действуют Советы по долгосрочному сотрудничеству с регионами Белоруссии, Литвы и Польши.

Международное сотрудничество по гуманитарным вопросам развивается благодаря поощрению со стороны федеральных и региональных органов взаимодействия с общественными организациями – зарубежными

партнерами.

На уровне субъектов РФ в связи с расширением деятельности ЮНЕСКО растет число региональных отделений комиссии. Так, были созданы Отделения Комиссии РФ по делам ЮНЕСКО в Ростовской области, Республике Алтай, в Приморском крае, Республике Башкортостане, Дагестане, Татарстане, Ханты-Мансийском автономном округе (Югре), Чеченской Республике, Республике Саха и др.

ЮНЕСКО позитивным образом влияет на расширение нормативно-правового регулирования в сфере защиты культурных ценностей на региональном уровне. Имеется прямая связь между финансовыми возможностями регионов и их активностью в сотрудничестве с ЮНЕСКО и иными международными организациями.

Международное гуманитарное сотрудничество, в котором проявляют себя и субъекты РФ, касается разнообразных вопросов. Среди них военно-мемориальная область.

При организационном содействии представителей Амурской области в 2016 г. на международном пункте пропуска Благовещенск – Хэйхэ состоялась церемония передачи российской стороне останков военнослужащих, павших в Русско-японской войне 1904-1905 гг., найденных в Китае. Так же следует отметить, что Амурская область участвует в Ассоциации региональных администраций стран Северо-Восточной Азии. В министерстве юстиции зарегистрировано 3 соглашения о сотрудничестве Амурской области с зарубежными партнерами (с Беларусью, КНР, КНДР). Установлены побратимские связи с двумя городами КНР – Хэйхэ и Удалянчи.

Представители субъектов РФ (как правило, приграничные) участвуют в разных военно-мемориальных мероприятиях, в частности, связанных с сохранением памятников.

Еще одним аспектом гуманитарного сотрудничества является установление и поддержка связей между коренными малочисленными народами. В этой связи следует отметить сотрудничество Амурской области и

районов КНР: в приграничных районах делегации представителей коренных малочисленных народов принимают участие в совместных мероприятиях.

Приграничные субъекты РФ заинтересованы в развитии приграничного сотрудничества, интеграции и улучшении социально-экономической обстановки в приграничных территориях. На уровне субъектов РФ принимаются концепции и программы приграничного сотрудничества, в рамках полномочий и на основе федеральных нормативных правовых актов.

С 2015 г. появился еще один формат приграничного сотрудничества – форум приграничных регионов. На таких форумах с российской стороны участвуют представители федеральных органов власти (МИД России, Минэкономразвития России, Минпромторг России, Агентство стратегических инициатив), а также государственных органов субъектов РФ, общественные организации, представители бизнеса и заинтересованные зарубежные партнеры. Форумы приграничных регионов способствуют установлению новых связей между приграничными территориями и развитию уже имеющихся, что подтверждается заключенными соглашениями.¹⁵

Так, Амурская область активно используя свое особенное географическое положение, ежегодно организует российско-китайский экономический форум «АмурЭкспо». Темами Форума являются вопросы укрепления стратегического партнерства России, Китая и других стран, расширения сотрудничества в различных сферах экономики и углубления взаимодействия по вопросам культуры, науки и образования.

В рамках Форума также предусмотрена выставочная часть. Традиционные категории экспозиции посвящены таким направлениям, как сельское хозяйство, продовольствие, промышленность, транспортные средства и логистика, строительство, туризм и инновации, финансовые и другие услуги.

¹⁵ Торкунов А. В., Мальгин А. В. Современные международные отношения: учебник. М.: Аспект Пресс, 2017. С. 688 .

3 КООРДИНАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1 Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации на примере Амурской области: институциональный аспект

Создание соответствующих институциональных основ координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации было первоначально поручено Министерству иностранных дел и Министерству внешних экономических связей Российской Федерации (Министерство внешних экономических связей действовало с 22.02.1992 г. по 30.04.1998 г. Впоследствии координация данных вопросов сосредоточилась прежде всего в Министерстве иностранных дел Российской Федерации, а также в иных федеральных министерствах.

Можно признать, что в России институциональный механизм координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ сложился.¹⁶ Главенствующее место в этом механизме занимает глава государства.

В соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики. Следовательно, глава государства определяет и вектор международных и внешнеэкономических связей.

Согласно ч. 2 ст. 85 Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод

¹⁶ Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебник. М.: Юрайт, 2013. С. 701 .

человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. В ч. 3 ст. 12 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» установлено, что действие соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и содержащих положения, которые противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, может быть в соответствии с ч. 2 ст. 85 Конституции Российской Федерации приостановлено до решения этого вопроса соответствующим судом. То есть глава государства может приостанавливать действие таких соглашений. Президент Российской Федерации пока ни разу это полномочие не использовал.

Глава государства определяет по предложению Правительства Российской Федерации федеральные органы власти, которые осуществляют координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

Согласно приведенному выше федеральному закону от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ на уровне Правительства Российской Федерации принимаются решения о его согласии на осуществление регионами международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств. Процедура согласования включает в себя обязательные положительные заключения Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, а также при необходимости и других федеральных органов исполнительной власти с учетом их компетенции. Общий порядок такого согласования, определенный положениями упомянутого Федерального закона, дополняется Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2000 г. № 91 «О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на осуществление субъектами Российской Федерации

международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств».

Министерство иностранных дел Российской Федерации является органом исполнительной власти, который наделен компетенцией по координации международных связей субъектов Российской Федерации. МИД России уполномочен координировать практически все вопросы, связанные с международными и внешнеэкономическими связями субъектов РФ, за исключением отдельных полномочий, которые определены за Министерством экономического развития РФ, Министерством промышленности и торговли РФ, Министерством юстиции РФ, а также иными федеральными органами в соответствии с их компетенцией.

МИД России, являясь головным органом в системе федеральных органов исполнительной власти в области отношений с иностранными государствами и международными организациями, координирует гораздо более широкую сферу, чем только международные связи субъектов РФ. Так, координация охватывает деятельность федеральных органов исполнительной власти в области международных отношений и международного сотрудничества; международные связи субъектов РФ; международную деятельность организаций, уполномоченных представлять Президенту Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации предложения о заключении, выполнении и прекращении международных договоров Российской Федерации.

Реализуя свою координирующую функцию, МИД России обязан контролировать выполнение международных обязательств Российской Федерации; способствовать взаимодействию федеральных и региональных органов государственной власти и их должностных лиц в целях обеспечения соблюдения принципа единства внешней политики и выполнения международных обязательств РФ при осуществлении этими органами и лицами международной деятельности; оказывать органам государственной власти субъектов РФ необходимое содействие в развитии международных

связей; давать разъяснения региональным органам по вопросам внешней политики Российской Федерации; оказывать политическое, дипломатическое и информационное содействие органам государственной власти субъектов Российской Федерации, их делегациям и представителям в подготовке и проведении международных мероприятий; доводить на основании обращений государственных органов РФ до государственных органов иностранных государств и органов международных организаций информацию по вопросам международной деятельности государственных органов Российской Федерации (как федерального, так и регионального уровня); докладывать Президенту и Правительству о действиях органов государственной власти субъектов РФ, влекущих за собой нарушение требований, установленных указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2011 г. № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации»; давать официальные разъяснения по вопросам международных связей субъектов РФ; обобщать полученные от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации материалы к международным мероприятиям с участием Президента Российской Федерации, в том числе к визитам Президента Российской Федерации в иностранные государства, и материалы по итогам таких мероприятий.¹⁷

Реализация права субъектов Российской Федерации вести переговоры и заключать соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей сопряжена с требованием заблаговременно уведомлять соответствующие федеральные органы исполнительной власти о вступлении в переговоры по этому вопросу.

Субъекты Российской Федерации могут направлять в МИД России предложения о приглашении официальных лиц. МИД представляет такие обоснованные предложения главе государства и в Правительство Российской

¹⁶ Толстых В. Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации: монография. М.: Международные отношения, 2004. С. 173 .

Федерации. Кроме того, органам государственной власти субъектов Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2011 г. № 1478 предписано согласовывать с министерством свои контакты с официальными лицами иностранных государств и руководителями международных организаций. Из смысла положений Указа Президента Российской Федерации понятно, что МИД выполняет контролирующую функцию и вносит предложения главе государства и в Правительство РФ только в случае, если считает их обоснованными. Таким образом, как официальные, так и неофициальные визиты глав иностранных государств, глав правительств иностранных государств, руководителей международных организаций в субъекты Российской Федерации возможны только по приглашению главы государства и Правительства РФ на основе предложений МИД России.

МИД России осуществляет согласование вопросов об открытии представительств субъектов РФ за пределами Российской Федерации (ст. 10 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»). Органы государственной власти субъекта

Российской Федерации по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации вправе давать разрешение на открытие на территории данного субъекта представительств субъектов иностранных федеративных государств и административно-территориальных образований иностранных государств.

Отдельные полномочия в области координации международных связей субъектов РФ имеют послы Российской Федерации. Посол для выполнения возложенных на него обязанностей имеет право получать от органов государственной власти субъектов РФ документы, справочные и иные материалы, необходимые для решения вопросов, входящих в компетенцию Посольства, а также передавать в установленном порядке информацию указанным органам. Кроме того, посол может приостанавливать исполнение

решений и предотвращать действия в государстве пребывания представителей органов государственной власти субъектов РФ, в случае если такие решения и действия не отвечают интересам Российской Федерации. О принятых мерах Посол уведомляет МИД России.

Рассматривая координационный механизм, необходимо учитывать, что в него входят также постоянные представительства Российской Федерации при международных организациях. Постоянное представительство обеспечивает проведение единой политической линии Российской Федерации в соответствующей международной организации и в этих целях осуществляет в установленном порядке координацию участия органов исполнительной власти субъектов РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ могут через МИД России обращаться в представительства по вопросам, входящим в их компетенцию и вправе получать от них информацию, но и сами субъекты РФ также обязаны предоставлять в представительства запрашиваемую информацию.

При Министерстве иностранных дел Российской Федерации действует Совет глав субъектов Российской Федерации. Этот совещательный орган также входит в координационный механизм. К данному выводу приводит анализ обзоров внешнеполитической и дипломатической деятельности Российской Федерации, подготовленных МИД РФ за 2014 и 2015 гг. Так, например, в обзоре за 2015 г. отмечается: «МИД России и его территориальные представительства активно участвуют в работе по развитию международных связей субъектов Российской Федерации с акцентом на обеспечение их внешнеэкономических интересов, поддержку функционирования представительств регионов за рубежом, совершенствование нормативно-правовой базы межрегионального сотрудничества. Координирующая роль в этой деятельности принадлежала Совету глав субъектов Федерации под руководством Министра иностранных дел».

Совет глав субъектов РФ при Министерстве иностранных дел РФ был

создан в 2003 г. по поручению Президента Российской Федерации в связи рекомендациями Государственного совета. Этот орган является совещательным, содействующим повышению эффективности участия регионов в обеспечении внешних интересов Российской Федерации.

Основные задачи Совета:

- содействие разработке предложений по реализации внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии Российской Федерации, усиление взаимодействия всех ветвей и уровней власти, структур гражданского общества и предпринимательства;
- оказание консультативной, информационной и методологической помощи субъектам Российской Федерации в международной и внешнеэкономической деятельности;
- обсуждение проблем и выработка (согласование) рекомендаций по повышению эффективности международных и внешнеэкономических связей, приграничного сотрудничества субъектов Федерации для обеспечения устойчивого экономического роста и улучшения условий жизни населения России, по дальнейшему развитию транспортной и торговой политики, продвижению российских товаров на международных рынках, защите прав российских граждан за рубежом и интересов российского предпринимательства на внешнем рынке;
- систематизация, обобщение и распространение позитивного опыта взаимодействия региональных и федеральных органов власти в сфере международных и внешнеэкономических связей;
- содействие субъектам Российской Федерации в развитии сотрудничества с партнерами в СНГ в целях решения социально-экономических проблем регионов, ускорения интеграции в рамках Содружества, укрепления двусторонних экономических и политических отношений со странами СНГ;
- содействие субъектам Федерации в укреплении культурных связей с зарубежными странами, в использовании канала межрегионального

сотрудничества для работы с соотечественниками;

- содействие субъектам Федерации в развитии сотрудничества с международными, региональными и субрегиональными организациями, объединениями и ассоциациями;

- выработка рекомендаций по внедрению новых инструментов федеральной поддержки международного межрегионального и приграничного сотрудничества, совершенствованию его организационных форм;

- привлечение внимания общественности к актуальным проблемам внешней политики Российской Федерации.

Членами Совета являются руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (по одному от каждого федерального округа, рекомендованному полномочным представителем Президента Российской Федерации соответствующего федерального округа), иные лица, установленные в порядке, определенном приказом МИД.

На региональном уровне министерство взаимодействует с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, а также действует через свои представительства в субъектах Федерации. Территориальный орган – Представительство Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации – предназначен для реализации государственной политики в сфере международных отношений Российской Федерации на территории соответствующего субъекта или нескольких субъектов Российской Федерации. Создание, определение территории деятельности, реорганизация и ликвидация Представительства осуществляются на основании приказа Министерства иностранных дел Российской Федерации. Территорию деятельности Представительства может составлять один или несколько субъектов Российской Федерации.

Ст. 4 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации

международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» устанавливает, что проекты соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей направляются региональным органом государственной власти в уполномоченный Президентом Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти. Глава государства своим указом определил Министерство экономического развития Российской Федерации в качестве федерального органа исполнительной власти, который уполномочен согласовывать с субъектами проекты их соглашений в сфере международных и внешнеэкономических связей. Министерство экономического развития также входит в координационный механизм.

Субъекты Российской Федерации при заключении соглашения в области международных или внешнеэкономических связей согласовывают их с Минэкономразвития России (в этом также проявляется координирующая роль министерства). В случае подготовки соглашения между субъектом РФ и субъектом федеративного иностранного государства или административно-территориальной единицей, так как согласия Правительства Российской Федерации не требуется, заинтересованный российский регион направляет в Минэкономразвития РФ пакет документов с проектом соглашения и сопроводительными документами. После получения пакета документов Минэкономразвития направляет их на согласование в соответствующие федеральные органы исполнительной власти, учитывая сферу их компетенции. В течение 45 дней Минэкономразвития России информирует субъект РФ о принятом решении. При наличии замечаний к проекту соглашения, субъект РФ может внести изменения и повторно представить на согласование весь пакет документов.

Если субъект РФ инициирует заключение соглашения с органом власти иностранного государства, то для этого требуется согласие Правительства Российской Федерации.

Субъект РФ, так же, как и в первом случае, направляет пакет документов в Минэкономразвития России, которое передает их на

согласование в федеральные органы исполнительной власти. При наличии положительных заключений, Минэкономразвития весь пакет документов вносит в Правительство Российской Федерации, которое и принимает окончательное решение.

В соответствии с Федеральным законом от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей регионов подлежат государственной регистрации. Полномочие по государственной регистрации возложено на Министерство юстиции Российской Федерации постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 552.

Согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» (ч. 3 ст. 32) органы государственной власти соответствующих субъектов РФ обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров РФ. Ст. 4 указанного закона устанавливает возможность в случае, если международный договор Российской Федерации затрагивает вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, то он заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция. Основные положения или проект международного договора, затрагивающего полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, направляются федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями органам государственной власти заинтересованного субъекта РФ. Поступившие от регионов предложения рассматриваются при подготовке проекта международного договора.

При согласований вопросов относительно международного договора Российской Федерации органы государственной власти заинтересованного субъекта РФ уведомляются федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями о предельных сроках направления

предложений, составляющих не менее двух недель. Этот срок устанавливается федеральным органом независимо от позиции субъекта Российской Федерации. Если в указанный срок ответ от соответствующего субъекта не поступает, то вносится предложение о заключении международного договора. Думается, что подобный порядок можно было бы изменить. Если субъект Российской Федерации информирует о том, что международный договор затрагивает его интересы, то его заключение возможно только при наличии полученных предложений от данного субъекта, которые либо учитываются, либо аргументировано отклоняются.

В соответствии с ч. 4 ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» вопросы участия представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации в подготовке проекта международного договора, затрагивающего вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, или его полномочия по предметам совместного ведения, а также в переговорах и процедуре его подписания, решаются федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации.

Государственные органы субъектов Российской Федерации могут в соответствии со ст. 8 рассматриваемого закона представлять Президенту Российской Федерации или Правительству РФ рекомендации о заключении международных договоров Российской Федерации. Предложения о заключении международных договоров Российской Федерации до их представления Президенту РФ или в Правительство РФ согласовываются с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, иными органами государственной власти Российской Федерации, уполномоченными организациями, органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Однако порядок таких согласований не определен.

В ст. 36 того же федерального закона «О международных договорах

Российской Федерации» закреплена общая норма о том, что предложения о прекращении или приостановлении действия международных договоров, заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства РФ, представляются Министерством иностранных дел самостоятельно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, иными органами государственной власти Российской Федерации, уполномоченными организациями, органами государственной власти соответствующих субъектов РФ. В каких случаях необходимо такое согласование не указано. Следовательно, это остается на усмотрение МИД России.

Субъекты Российской Федерации не могут наложить вето на международный договор, даже если он затрагивает сферу совместного ведения Российской Федерации и субъектов.

Федеральные органы государственной власти в случае возникновения разногласий с органами государственной власти субъектов РФ в отношении соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных региональными органами, могут использовать согласительные процедуры (ст. 12 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»).

Прекращение и приостановление действия международных договоров Российской Федерации межведомственного характера производятся федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями, от имени которых заключены такие договоры, по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации, другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными организациями, органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

В Федеральном законе закреплён координационный механизм по взаимодействию федеральных и региональных государственных органов в

сфере осуществления внешне-торговой деятельности: федеральный орган, ответственный за осуществление внешнеторговой политики, обязан согласовывать с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проекты планов и программ развития внешнеторговой деятельности, затрагивающих интересы субъектов Российской Федерации и находящихся в пределах их компетенции. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение тридцати дней после представления соответствующего проекта плана или программы на согласование направляет официальное заключение в федеральный орган исполнительной власти.

Непредставление официального заключения рассматривается как согласие с направленным проектом плана или программы. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязаны информировать федеральный орган исполнительной власти обо всех действиях, предпринятых субъектом по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области внешнеторговой деятельности (ст. 8 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»).

Таким образом, государственные органы субъектов РФ участвуют в координационном механизме, и непонятно, по какой причине федеральный законодатель исключил их из него, отнеся координацию только к компетенции федеральных органов государственной власти (ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»). Кроме того, координирующая роль государственных органов субъектов Федерации выражена в их деятельности по согласованию участия муниципальных образований, общественных организаций и отдельных юридических лиц в международных связях. Это важное направление деятельности государственных органов субъектов РФ никак не урегулировано на уровне федерального закона.

В сфере координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ можно выделить два уровня государственного управления:

- вертикальные связи между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, ведущую роль при этом играют институциональные связи Министерства иностранных дел России с государственными органами субъектов РФ;

- на региональном уровне можно выделить как вертикальные, так и горизонтальные связи. Первые определены соответствующей структурой государственного управления, а вторые формируются внутри региона и охватывают взаимодействие между государственными органами, а также между ними и общественными структурами, юридическими и физическими лицами.

Координация международных и внешнеэкономических связей представляет собой отдельное направление государственной деятельности. На федеральном уровне определена компетенция Правительства Российской Федерации, Министерства экономического развития и Министерства иностранных дел в сфере управления координацией таких связей субъектов Российской Федерации.

На уровне субъектов Федерации международные и внешнеэкономические связи представляют собой важнейшее направление, которое является частью региональной политики. Многоаспектность таких связей требует согласованного действия государственных органов, осуществляющих управление в экономической, культурно-образовательной и некоторых иных видах деятельности.

Следует отметить, что за последние годы механизм координации международных и внешнеэкономических связей приобрел институциональные формы. Однако до настоящего времени еще есть вопросы, которые требуют своего решения. Прежде всего, необходимо изменить концептуальный подход к координации международных и внешнеэкономических связей, законодательно определив, что органы

государственной власти субъектов РФ входят в этот координационный механизм. Следовательно, в Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» необходимо внести поправки. Кроме того, в этот же закон стоит включить положения о возможности правового регулирования субъектами Российской Федерации в сфере международных и внешнеэкономических связей, установив четкие границы осуществления такого полномочия.

Кроме того, имеет смысл регламентировать вопрос о согласовании с субъектами РФ проектов тех международных договоров, которые затрагивают их интересы. В частности, усилить роль российских регионов при обсуждении таких проектов. Это возможно путем закрепления на уровне федерального закона права субъекта РФ, если он информирует о том, что международный договор затрагивает его интересы, то заключение международного договора возможно только при наличии полученных предложений от данного субъекта, которые либо учитываются, либо аргументировано отклоняются уполномоченным федеральным органом государственной власти с закреплением возможности судебного обжалования такого решения.

В Амурской области порядок заключения международных соглашений определен Законом Амурской области от 11.09.2020 № 580-ОЗ «О соглашениях об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей в Амурской области». Законом определен круг субъектов, которые могут заключать соглашения от имени Амурской области – Губернатор Амурской области и Правительство Амурской области. При заключении соглашений Губернатор Амурской области, участвует в переговорах и подписывает соглашения без предъявления полномочий.

Выражение согласия на обязательность соглашений происходит в форме утверждения соглашения Законодательным Собранием Амурской области посредством принятия закона Амурской области.

Выполнение соглашения о международных и внешнеэкономических

связях обеспечивается губернатором области, Правительством области, исполнительными органами государственной власти области в рамках их полномочий в соответствии с условиями соглашения, федеральным законодательством и законодательством области.

Такой порядок, несмотря на указание в статье 7 Федерального закона РФ «О координации международных связей и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» отсутствия у соглашений статуса международных договоров, по порядку своего заключения, кругу лиц, имеющих право выступать от имени субъекта Российской Федерации и других аспектов, аналогичен порядку принятия международных договоров, установленных Венской конвенцией 1969 года и Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г.

3.2 Государственное управление в субъектах Российской Федерации в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей на примере Амурской области

Субъекты Российской Федерации постепенно определили какие государственные органы на региональном уровне имеют в своей компетенции полномочия в области осуществления международных и внешнеэкономических связей.

Унифицированных подходов к структуре такого управления на региональном уровне нет, так как субъекты самостоятельно образуют органы государственной власти. Можно выделить четыре модели распределения компетенции в сфере международных и внешнеэкономических связей, характерных для субъектов Российской Федерации.

Государственные органы специальной (отраслевой) компетенции созданы лишь в нескольких субъектах (Министерство международных и внешнеэкономических связей Свердловской области, Департамент международных и внешнеэкономических связей Ямало-Ненецкого автономного округа, Департамент внешних связей правительства Нижегородской области, Департамент внешнеэкономических и

международных связей города Москвы, Министерство международных и внешнеэкономических связей Астраханской области и др.).

В некоторых регионах сложилась модель управления в виде наделения отдельного государственного органа полномочиями в нескольких сферах (предпринимательство, инвестиции, культура, туризм, связи с общественностью), в том числе и компетенцией по осуществлению международных и внешнеэкономических связей (Управление инвестиций и международных связей Липецкой области; Министерство культуры и внешних связей Оренбургской области; Департамент общественных и внешних связей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры; Министерство Чеченской Республики по национальной политике, внешним связям, печати и информации; Министерство по внешним связям, национальной политике, печати и информации Республики Ингушетия и иные).

Такая модель характерна и для Амурской области. В Амурской области функции реализации международных и внешнеэкономических связей согласно постановлению Губернатора Амурской области от 25 декабря 2024 г. № 258 выполняет Министерство внешних связей и туризма Амурской области.

В сфере международных и внешнеэкономических связей Министерство внешних связей и туризма Амурской области реализует следующие полномочия:

- осуществляет государственное регулирование международных и внешнеэкономических связей на территории Амурской области в пределах полномочий;

- 2. представляет в пределах своих полномочий интересы Амурской области на территории Российской Федерации и за рубежом;

- 3. готовит предложения Губернатору Амурской области, Правительству Амурской области о задачах и приоритетных направлениях развития международных и внешнеэкономических связей региона;

4. формирует планы мероприятий в сфере международных и внешнеэкономических связей Амурской области;

5. осуществляет координацию и мониторинг реализации международных договоров Российской Федерации в части, касающейся Амурской области;

6. осуществляет контроль за соблюдением органами исполнительной власти Амурской области положений нормативных правовых актов Российской Федерации и Амурской области в сфере международных и внешнеэкономических связей;

7. разрабатывает по инициативе Губернатора Амурской области, по собственной инициативе или по инициативе иных органов исполнительной власти Амурской области и (или) иностранных партнеров проекты соглашений о международных и внешнеэкономических связях;

8. представляет проекты соглашений о международных и внешнеэкономических связях Губернатору Амурской области с обоснованием целесообразности заключения соглашения, оценкой финансово-экономических и (или) иных последствий реализации соглашения и информацией о соответствии проекта соглашения законодательству Российской Федерации;

9. обеспечивает взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти по вопросу согласования проекта соглашения о международных и внешнеэкономических связях и их государственной регистрации;

10. осуществляет контроль за выполнением соглашений о международных и внешнеэкономических связях;

11. организует и проводит встречи, переговоры, консультации и иные мероприятия с иностранными партнерами;

12. осуществляет организационное, протокольное и информационно-аналитическое обеспечение выезда официальных и деловых делегаций Амурской области за рубеж, а также приема официальных и деловых

делегаций иностранных партнеров, прибывающих в Амурскую область;

13. оформляет приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам, прибывающим для участия в международных мероприятиях, проводимых на территории Амурской области;

14. формирует и координирует рабочие группы, иные совещательные и координационные органы с участием иностранных партнеров для обеспечения решения задач и исполнения полномочий, возлагаемых на министерство настоящим Положением, а также для обеспечения решения органами исполнительной власти Амурской области задач социально-экономического и гуманитарного развития региона;

15. предоставляет органам исполнительной власти, органам местного самоуправления Амурской области правовую, организационную и методическую поддержку при осуществлении ими международных и внешнеэкономических связей, в том числе в рамках осуществления приграничного сотрудничества;

16. согласовывает мероприятия, реализуемые в рамках полномочий органов местного самоуправления Амурской области в сфере международных и внешнеэкономических связей;

17. определяет порядок информирования главами муниципальных образований Амурской области об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления Амурской области, в том числе по вопросам приграничного сотрудничества, и о результатах осуществления таких связей;

18. координирует работу по применению процедур согласования в отношении заключения муниципальными образованиями Амурской области соглашений о международных и внешнеэкономических связях, в том числе в рамках осуществления приграничного сотрудничества;

19. формирует перечень соглашений об осуществлении органами местного самоуправления Амурской области международных и внешнеэкономических связей, в том числе заключенных в рамках

осуществления приграничного сотрудничества;

20. регистрирует соглашения муниципальных образований Амурской области об осуществлении международных и внешних связей с органами местного самоуправления иностранных государств, в том числе в рамках осуществления приграничного сотрудничества;

21. участвует в разработке и реализации международных программ приграничного сотрудничества, проектов международных программ приграничного сотрудничества;

22. участвует в деятельности международных организаций в сфере приграничного сотрудничества;

23. разрабатывает и участвует в реализации мероприятий, направленных на взаимодействие с соотечественниками, проживающими за рубежом, а также их поддержку, за исключением мероприятий, связанных с реализацией на территории Амурской области Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. N 637;

24. изучает и внедряет российский и зарубежный передовой опыт в сфере международных и внешнеэкономических связей;

25. координирует работу по созданию на территории г. Благовещенск центра российско-китайского делового сотрудничества федерального значения;

26. обеспечивает на постоянной основе деятельность организационного комитета по подготовке и проведению российско-китайского экономического форума "АмурЭкспо";

27. разрабатывает и реализует меры государственной поддержки внешнеэкономической деятельности, развития несырьевого экспорта и экспорта услуг;

28. обеспечивает информирование экспортеров Амурской области о региональных и федеральных механизмах и инструментах поддержки;

29. обеспечивает внедрение Регионального экспортного стандарта в Амурской области;

30. координирует реализацию Региональной программы развития экспорта Амурской области до 2030 года, утвержденной протоколом заочного заседания Экспертного совета при Губернаторе Амурской области от 25 декабря 2023 г. N 1;

31. разрабатывает рекомендации для органов исполнительной власти Амурской области по стимулированию курируемых ими отраслей экспортной деятельности;

32. осуществляет мониторинг деятельности органов исполнительной власти Амурской области по развитию экспорта;

33. организует комплекс мероприятий по популяризации экспортной деятельности в Амурской области;

34. координирует мероприятия по продвижению продукции и услуг региона на внешних рынках;

35. готовит предложения и информационно-аналитические материалы Губернатору Амурской области, Правительству Амурской области по вопросам развития внешнеэкономических связей;

36. обеспечивает реализацию мероприятий и выполнения ключевых показателей эффективности в сфере внешнеэкономической деятельности, предусмотренных документами стратегического развития.

Третья модель предполагает выделение международного сотрудничества и внутри-федеративных связей в качестве отдельной функции государственного органа (Управление Алтайского края по обеспечению международных и межрегиональных связей; Департамент международных и региональных связей Томской области; Управление инновационного развития, международного и межрегионального развития Тамбовской области; Министерство по федеративным отношениям и внешним связям Республики Саха / Якутия; Агентство по международным и межрегиональным связям Калининградской области).

Четвертая модель заключается в том, что на государственный орган отраслевой компетенции возлагается среди прочих и полномочие по осуществлению международной и (или) внешнеэкономической деятельности. В структуре такого государственного органа создается отдел (департамент).

Обычно это относится к тем государственным органам субъектов, которые осуществляют управление в сфере экономической или инвестиционной деятельности. Хотя есть и другие примеры (в республике Дагестан создано Министерство по национальной политике, в составе которого среди иных подразделений есть Управление международных, межрегиональных связей и работы с институтами гражданского общества).

Последняя модель получила наибольшее распространение в субъектах Федерации, что объясняется значением внешнеэкономической деятельности для развития региональной экономики. Разновидностью этой модели можно признать действующую систему управления в ряде регионов, когда на государственные органы, реализующие полномочия в сфере экономической деятельности, возложено осуществление международных и внешнеэкономических связей, но отдельного подразделения в их структуре не выделяется (Департамент экономического развития Воронежской области; Министерство экономического развития, инвестиционной политики и инноваций Магаданской области;

Государственный комитет Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике; Управление экономического развития Ненецкого автономного округа).

Структура и штат в государственных органах субъектов Федерации, осуществляющих управление в сфере международной деятельности, существенно различаются. Это зависит от активности и массовости международных связей, охвата различных направлений сотрудничества, в том числе приграничного сотрудничества, связей с соотечественниками, культуры, туризма и иных, а также от потенциала ресурсов для масштабной внешнеэкономической деятельности. Государственные органы субъектов

Российской Федерации, наделенные полномочиями управления в сфере координации международных и внешнеэкономических связей, действуют в пределах тех полномочий, которые определены на региональном уровне в соответствующих нормативных правовых актах субъектов Федерации. Среди основных функций государственных органов субъектов Российской Федерации в сфере международного сотрудничества можно выделить в первую очередь.

Для обеспечения постоянного взаимодействия на уровне субъекта РФ и административно-территориальных единиц или федеративных субъектов зарубежных государств образуются постоянно действующие или регулярно созываемые советы, коллегии, комиссии. Например, на регулярной основе работают с 2003 г. Координационный совет по вопросам туризма между Забайкальским краем Российской Федерации и Автономным районом Внутренняя Монголия Китайской Народной Республики, с 2003 г. Региональный российско-китайский рабочий комитет регулярных встреч по вопросам координации и взаимодействия между Забайкальским краем и городом Маньчжурия, с 1993 г. проходят встречи транспортных делегаций Забайкальского края Российской Федерации и Автономного района Внутренняя Монголия Китайской Народной Республики и др. Постоянная смешанная комиссия действует, обеспечивая сотрудничество между Дальневосточными регионами России и Хоккайдо.

При специализированных органах государственного управления в рассматриваемой сфере в ряде субъектов РФ созданы комиссии и общественные советы. Они эффективны по таким направлениям, как связи с соотечественниками (Коллегия Министерства международных и внешнеэкономических связей Свердловской области, Общественный Совет при Министерстве международного сотрудничества, внешнеэкономических связей и туризма Забайкальского края и др.).

Как правило, в функции этих совещательных структур входят:

- подготовка рекомендаций по совершенствованию эффективности

применения законодательства в установленной сфере деятельности региональных органов;

- участие в подготовке предложений по разрабатываемым государственным программам, планам и проектам, касающимся сферы деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Подобные советы или иные консультационные органы оценивают состояние и динамику развития международных, внешнеэкономических и приграничных связей области; определяют приоритетные направления в сфере внешнеэкономического и приграничного сотрудничества; вырабатывают мероприятия по развитию приграничных территорий; разрабатывают рекомендации по программам развития международных связей региона и выполняют иные функции, имея перед собой цель создания долгосрочной основы для международных и внешнеэкономических связей в социальной, торговой, научной, образовательной, культурной, спортивной, гуманитарной и других сферах деятельности с учетом специфики региона (например, приграничного положения).¹⁸

В субъектах Российской Федерации пока еще идет процесс выработки наиболее оптимальной модели государственного управления в области осуществления международных и внешнеэкономических связей. В тех регионах, где наиболее активно развивается международное сотрудничество, система государственного управления наиболее эффективна, созданы отраслевые государственные органы, в полномочия которых входит реализация региональной политики в области международного сотрудничества. На уровне субъектов РФ государственное управление в рассматриваемой сфере должно учитывать конституционную модель распределения предметов ведения и полномочий, а также требования федерального законодательства. Региональная политика в сфере международных и внешнеэкономических связей должна соответствовать

¹⁸ Умнова И. А., Алешкова И. А. Конституционное право РФ: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 592 .

внешнеполитическому и внешнеэкономическому курсу Российской Федерации. Координация деятельности государственных органов субъектов РФ, осуществляемая на федеральном уровне, способствует стабильности и безопасности государства, а также сохранению суверенитета Российской Федерации. В этой связи, на региональном уровне деятельность всех государственных органов в этой области не может носить в полной мере самостоятельный характер. Именно поэтому в федеральном законодательстве и иных нормативных правовых актах предусмотрены различные согласительные процедуры, через которые реализуется федеральный контроль.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для российского федерализма характерно, что политические и экономические факторы оказывают мощное воздействие на отношения между федеральным центром и российскими регионами. Укрепление государственных структур в целом благоприятно отразилось и на конституционном правопорядке в сфере распределения полномочий, и на сокращении возможностей для выхода субъектов за границы, предусмотренные Конституцией РФ.

Современные федеративные отношения выстраиваются на основе положений Конституций Российской Федерации. Нельзя не отметить, что укрепление федерализма имело своим следствием некоторое сокращение полномочий российских регионов, в частности в сфере международной деятельности, которые не соответствовали положениям Конституции Российской Федерации. Координация в сфере международной деятельности субъектов Федерации в современных условиях осуществляется федеральными органами государственной власти.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹⁹ установил право субъектов Российской Федерации участвовать в процессе согласования вопросов заключения международного договора Российской Федерации: органы государственной власти заинтересованного субъекта РФ уведомляются федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями о предельных сроках направления предложений (ст. 9 Федерального закона). Эти положения должны распространяться и на заключение международных договоров в области внешнеторговой деятельности. Однако ст. 14 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» не

¹⁹ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.

предусматривает никакой процедуры согласования. Таким образом, субъекты РФ не участвуют в процессе подачи предложений о заключении международных договоров в сфере внешнеторговых связей, что является правовым пробелом и требует устранения такого препятствия.

Субъекты Российской Федерации могут осуществлять правовое регулирование в пределах, определенных Конституцией РФ и федеральными законами. В частности, определяя собственные полномочия, статус государственных органов субъектов РФ, осуществляющих эти полномочия.

Однако существует неопределенность на уровне федерального законодательства в вопросе правового регулирования субъектов РФ в исследуемой сфере. Так, базовый для регулирования данных правоотношений Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» вопрос о правовом регулировании субъектов РФ вообще не затрагивает.

Следует признать, что в названном законе необходимо предусмотреть полномочия государственных органов субъектов РФ по регулированию в пределах их компетенции международных и внешнеэкономических связей на уровне субъектов Российской Федерации. Это опять возвращает к вопросу о том, что координация должна осуществляться с участием государственных органов субъектов РФ, что фактически и происходит, а не исключительно федеральными органами государственной власти.

Федеральные органы государственной власти в случае возникновения разногласий с органами государственной власти субъектов РФ в отношении соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных региональными органами, могут использовать согласительные процедуры (ст. 12 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»). Порядок этих согласительных процедур не разработан.

Концепция приграничного сотрудничества в разрез с федеральными законами исходит из того, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно координируют международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации, выполняют международные договоры. Тогда как только федеральные органы осуществляют координацию. Необходимо либо на федеральном уровне законодательно включить органы субъектов РФ в координационный механизм (что было бы логичным), либо пересмотреть все акты на предмет приведения их в соответствие со сложившимся правовым регулированием законодательного уровня.

Органы государственной власти субъектов РФ обладают полномочием по осуществлению контроля в пределах, установленных федеральными законами в сфере международных связей и внешнеэкономической деятельности.

В частности, такое право за органами государственной власти субъектов РФ закрепляется в ст. 52 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Цель такого контроля также установлена названным федеральным законом – обеспечение и защита экономических и политических интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) (ред. 14.03.2020) // Российская газета. – 2020. – 04 июля. – № 144.

2 Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (ред. от 22.08.2024) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 50. – Ст. 4850.

3 Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.

4 Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 2. – Ст. 231.

5 Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 4. – Ст. 637.

6 Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 49. – Ст. 6886.

7 Указ Президента Российской Федерации от 20 апреля 2014 г. № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 17. – Ст. 2036.

8 Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 28. – Ст. 2880.

9 Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2000 г. № 91 «О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 6. – Ст. 771.

10 Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 552 «Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 31. – Ст. 3293.

11 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2001 г. № 196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 8. – Ст. 764.

12 Приказ Министерства иностранных дел Российской Федерации от 22 ноября 2011 г. № 21341 «Об утверждении Положения о территориальном органе – Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» // Российская газета. – 2012. – № 29.

13 Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 5 июля 2011 г. № 257 «Об утверждении Разъяснений по применению Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденных Постановлением

Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 552» // Российская газета. – 2011. – № 165.

14 Положение о Совете глав субъектов Российской Федерации при Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утв. распоряжением Министра иностранных дел Российской Федерации от 29 апреля 2003 г. № 17019/ГС.

15 Устав Амурской области от 13 декабря 1995 года № 40-ОЗ (ред. от 14.12.2023) (Принят Амурским областным Собранием 16 ноября 1995 г., повторно принят Амурским областным Собранием 6 ноября 1995 г.) (с изменениями и дополнениями)

16 Закон Амурской области от 6 мая 2024 года № 489-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления муниципальных образований Амурской области» //

17 Закон Амурской области от 11 сентября 2020 года № 580-ОЗ «О соглашениях об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей в Амурской области» //

II Специальная литература

18 Амплеева, Т. Ю. История российского государства и права: учебное пособие / Т. Ю. Амплеева. – М.: МГИМО-Университет, 2016. – 146 с.

19 Амплеева, Т. Ю. Проблемы российской государственности: учебное пособие / Т. Ю. Амплеева. – М.: МИИТ, 2004. – 200 с.

20 Ашавский, Б. М. Международное право: учебник / Б. М. Ашавский. – М.: Статут, 2015. – 848 с.

21 Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. – М.: Норма: Инфра-М, 2011. – 768 с.

22 Баглай, М. В. Конституционное право зарубежных стран: учебник / М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтин. – М.: Норма, 2017. – 976 с.

23 Колосов, Ю. М. Международное право: учебник / Ю. М. Колосов, Ю. Н. Малеев, К. Г. Геворгян. – М.: Юрайт, 2012. – 904 с.

24 Кузурманова, И. В. Взаимодействие и координация как элементы системы государственного управления / И. В. Кузурманова // Власть и общество: грани взаимодействия: материалы IX Всероссийской науч.-практ. конф. «Государство, право, управление – 2009». – М.: ГУУ, 2010. – С. 129-132.

25 Лебедева, А. Н. Статус субъекта Российской Федерации: основы конституции, конституционная модель, практика: монография / А. Н. Лебедева. – М.: ИГиП РАН, 1999. – 197 с.

26 Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть: учебник / И. И. Лукашук. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 432 с.

27 Лукашук, И. И. Современное право международных договоров. Заключение международных договоров: учебник / И. И. Лукашук. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 672 с.

28 Матвеева, Т. Д. Международное право: учебник / Т. Д. Матвеева. – М.: Юрайт, 2014. – 370 с.

29 Осавелюк, А. М. Зарубежный федерализм: организация государственной власти в субъектах Российской Федерации: сборник статей / А. М. Осавелюк. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – 59 с.

30 Охотский, Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебник / Е. В. Охотский. – М.: Юрайт, 2013. – 701 с.

31 Постников, А. Е. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / А. Е. Постников [и др.]. – М.: ИНФРА-М, 2016. – 237 с.

32 Торкунов, А. В. Современные международные отношения: учебник / А. В. Торкунов, А. В. Мальгин. – М.: Аспект Пресс, 2017. – 688 с.

33 Толстых, В. Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации: монография / В. Л. Толстых. – М.: Международные отношения, 2004. – 173 с.

34 Умнова, И. А. Конституционное право РФ: учебник / И. А. Умнова, И. А. Алешкова. – М.: Юрайт, 2013. – 592 с.