

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КООРДИНАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕ-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Распад СССР и появление на его территории новых государств резко изменили положение регионов России. Это выразилось, в частности, в увеличении числа приграничных субъектов Российской Федерации. Получив право на международную деятельность, регионы активно начали внедряться в различные схемы трансграничного сотрудничества. В начале 90-х годов многие регионы вопреки Конституции РФ выходили на международный уровень, считая себя полноправными сторонами международного общения и даже субъектами международного права. Тормозом для многих перспективных контактов как по официальной, административной линии, так и на негосударственном уровне оказалась неразвитость нормативно-правовой базы международной деятельности регионов. Поэтому вступление в силу в 1999 г. Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» - стал исключительно важным шагом вперед.

Сегодня региональное законодательство приведено в соответствие с федеральным, трансграничная деятельность субъектов стала постепенно вписываться в установленные федеральным законодательством рамки.

Существует точка зрения, согласно которой для успешной трансграничной деятельности регионов любой федерации важны три фактора — тип власти, степень централизации, уровень открытости³⁷. Под типом власти здесь понимается соотношение позиций различных акторов в политическом процессе в субъектах Федерации, но это вопрос взаимодействия региональных политических элит. Здесь же нас больше интересует с правовой точки зрения «уровень открытости» (для иностранных инвестиций и

³⁷ Rozman, G.1995. Spontaneity and Direction Along the Russian-Chinese Border. — Rediscovering Russia in Asia; Siberia and the Russian Far East. L.

приграничного сотрудничества) регионов и «степень централизации» Федерации (эффективность механизмов координации внешних связей субъектов Федерации), которые сильно, но неоднозначно влияют на отношения региона с внешним миром.

С учетом новой роли субъектов федераций возникает вопрос о пределах правовых возможностей земель выступать на международном уровне, об объеме полномочий на заключение соглашений и договоров, и, наконец, об ответственности за взятые землями на себя обязательства по соглашениям.

Субъекты РФ вправе осуществлять разного рода внешние связи с субъектами иностранных государств и их административно-территориальными образованиями. Однако эти связи не могут противоречить требованиям основного закона и **общефедеральным интересам**.³⁸ Теория международного права устанавливает, что Федерация, в качестве общего правила, является единым субъектом международного права³⁹.

В то же время Г.В. Игнатенко справедливо замечает, что сегодня «само международное право практически свободно от норм, которые хоть в какой-то мере определяли бы международно-правовой статус политико-территориальных образований, являющихся составными частями федеративных государств, и теория международного права не перегружена концептуальными положениями»⁴⁰.

Кроме того, международное право открыто для появления новых нетрадиционных субъектов, а уникальной федерацией в этом смысле был Союз ССР, активное участие республик которого в международных отношениях давало и дает повод предполагать возможное признание за членами федераций статуса полноправных субъектов международного права или, по крайней мере, прогнозировать повышение роли членов федераций на международной арене в будущем.

³⁸ Морозов Н.Л. Договорные отношения в публично-правовой сфере // Государство и право. 2005. № 7. С. 77.

³⁹ См.: Лукашук И.И. Участие федеративных государств в международных договорах // Журнал российского права. № 5. 2003. С. 76.

⁴⁰ Цит. по: Игнатенко Г.В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1995. № 1. С. 15 - 16.

Некоторые исследователи считают, что в международном праве сложились нормы обычного права, признающие право субъектов федерации на международную правосубъектность: ни одно государство международного сообщества не выступает против этого, и, следовательно, присутствует, как бы молчаливое согласие других государств о праве субъектов федерации быть участниками международных отношений.

Однако, известно, что в 1966 г. Комиссия международного права ООН сформулировала правило, которое, однако, не приобрело пока качества обычной нормы международного права: государства - члены федерации «могут обладать способностью заключать международные договоры, если такая способность допускается федеральной конституцией, в установленных ею пределах»⁴¹. Однако при реализации этого правила возникает немало юридических проблем. Более того, опыт показывает, что ни сами федерации, ни их иностранные партнеры, за редкими исключениями, не готовы признать за членами федерации статус субъектов международного права даже в ограниченном виде.

Вопросы правосубъектности членов иностранных федераций достаточно подробно исследованы в литературе⁴². Так, многими учеными (Г.В.Игнатенко, В.В.Пустогаров, Ю.И.Федоров, Л.Ф.Болтенкова и др.) признается, что составные части федерации, главным образом республики, могут обладать международной правосубъектностью, быть субъектами международного права или субъектами особой категории с ограниченной международной правосубъектностью, отличающейся от универсальной международной правосубъектности федерации. Однако целый ряд юристов-международников отрицает международную правосубъект-

⁴¹ Цит. по: Игнатенко Г.В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1995. № 1. С. 6.

⁴² Вельяминов Г.М. Правовой статус субъектов Российской Федерации и проблемы признания // Московский журнал международного права. 1995. № 2. С. 3 - 13; Пустогаров В.В. 1) Члены федерации как субъекты международного права // Государство и право. 1992. № 1. С. 43 - 53; 2) Международные связи субъектов Российской Федерации и их правовое регулирование // Государство и право. 1994. № 7. С. 131 - 138; Федерализм - глобальное и российское измерения: Международная научно-практическая конференция. Казань, 1993, и др.

ность, в том числе и республик в составе Российской Федерации (Н.А.Ушаков, Г.М.Вельяминов, И.И. Лукашук).

Не вызывает сомнения, что в международно-правовых отношениях государство всегда будет оставаться основным субъектом, обладающим полной международной правосубъектностью. Однако, возможно члены Федераций смогут иметь ограниченную международную правосубъектность – способность заключать международные соглашения по вопросам своей компетенции, открывать представительства за рубежом, обмениваться делегациями и т.п. Но при этом для обеспечения согласованности федеральной политики и деятельности субъектов необходим четкий механизм координации связей субъектов с федеральным центром, а также эффективное управление внешними связями в самих субъектах. Речь может идти не о полноправных субъектах международного права, а лишь об участниках международного общения в силу особого международного титула.

Конституция РФ 1993 года отнесла внешнюю политику к ведению Федерации (п. «к» ст.71), а координацию международных связей субъектов – к совместному ведению Федерации и субъектов (п. «о» ст. 72). Таким образом, Россия избрала особую модель разграничения полномочий в международной сфере, различая *отношения и связи*. Субъекты поддерживают «связи», а Федерация – «отношения» - это разграничение выражает намерение не ставить на один уровень межгосударственные отношения и международные связи субъектов.

При этом если большинство федеративных государств устанавливают двойной уровень полномочий (Федерация отвечает за внешнюю политику и координацию связей субъектов Федерации, а субъекты – за осуществление внешних связей)⁴³, то российская Конституция в этой сфере установила тройной уровень (Федерация ведает внешней политикой; Федерация и субъекты – координацией внешних связей субъектов; субъекты РФ осуществляют международные связи).

Субъекты РФ, как следует из ст. 72 (п. «о» ч. 1) и 76 (ч. 2), Конституции РФ, вправе осуществлять внешние связи, причем двух

⁴³ См.: Орлов В.Я. Внешняя политика и российские регионы // Международная жизнь. 2000. № 10. С. 45.

отдельных видов: «международные» и «внешнеэкономические» при условии, что они не затрагивают предусмотренные ст. 71 (п. «к», «л», «м», «н») полномочия и прерогативы РФ как суверенного государства, а координация таких связей определяется федеральным законом.

Порядок осуществления прямых международных связей субъектов РФ (которые являются составной частью внешних сношений Российской Федерации) и их правового регулирования, достаточно обстоятельно отражен в ФЗ РФ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».⁴⁴

Субъекты обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях с субъектами или административно-территориальными образованиями иностранных (федеративных) государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели (ч.1 ст.1).

Для согласования проект соглашения субъекта РФ не позднее, чем за месяц до подписания представляется в МИД РФ и другие федеральные органы исполнительной власти⁴⁵. Последние информируют орган государственной власти субъекта РФ о результатах рассмотрения проекта соглашения, как правило, не позднее чем через 20 дней после получения его проекта. В случае возникновения разногласий применяются согласительные процедуры.

Такие соглашения субъектов РФ независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами РФ, а федеральные органы государственной власти не несут по ним ответственности. Важно отметить, что указанные соглашения могут быть оспорены в судебном порядке, а их действие в соответствии с ч.2 ст.85 Конституции РФ приостановлено до окончательного решения вопроса соответствующим судом.

Вступая в международные и внешнеэкономические связи, субъек-

⁴⁴ СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

⁴⁵ См.: ч.1 ст.4 ФЗ РФ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4.01.99 г. № 4-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

екты РФ видят в них, прежде всего, средство, способное содействовать решению их экономических и социальных проблем. Поэтому главное место в системе их внешних связей занимает внешнеэкономическая деятельность. Ключевым вопросом при этом является оценка ее эффективности, степени влияния на жизнь региона, его экономику. Поэтому существенный элемент координации – экспертиза в МИД РФ и в других федеральных органах исполнительной власти соглашений о сотрудничестве субъектов Федерации с зарубежными партнерами.

Для осуществления субъектами РФ международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств требуется согласие Правительства РФ. Такое решение принимается на основании обращения органов исполнительной власти субъекта РФ, содержащего обоснование необходимости осуществления таких связей, при наличии положительного заключения МИД РФ, и других федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией⁴⁶. Указанный порядок, по мнению многих представителей субъектов РФ и федеральных органов власти, значительно затрудняет работу по активизации трансграничного сотрудничества регионов⁴⁷. Между тем, исходя из замысла законодателя, так называемые «диагональные» связи субъектов с министерствами (даже правительствами) иностранных государств, являются исключениями из правил «горизонтального» сотрудничества, поэтому требуют особого порядка согласования.

Помимо этого, субъекты РФ по согласованию с МИД РФ пользуются правом открывать свои представительства за пределами РФ, а также давать разрешение на открытие на территории субъек-

⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 01.02.2000 № 91 «О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств» // СЗ РФ. 07.02.2000. № 6. Ст.771.; См. также п.1 ст.8 ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08.12.2003 № 164-ФЗ // СЗ РФ. 15.12.2003 № 50.Ст. 4850.

⁴⁷ Николаева В.Ф. Бюллетень Консультативного Совета субъектов РФ по международным и внешнеэкономическим связям субъектов при МИД РФ. Одиннадцатое заседание. 29.12.2000 // <http://www.ln.mid.ru/bull.nsf/b8c211ca1a623d7f432568e900412a30>

екта представительств субъектов, административно-территориальных образований иностранных государств. Но такие представительства не обладают дипломатическим статусом, на них не могут быть возложены консульские или дипломатические функции, а сами представительства и их работники не пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами⁴⁸. Это еще раз подчеркивает немеждувластный характер подобных связей.

Субъекты РФ в 90-е годы заключили свыше 400 соглашений международного характера. На начало 2003 года субъектами РФ было заключено более двух тысяч соглашений о межрегиональном и приграничном сотрудничестве⁴⁹. В связи с этим возник вопрос может ли РФ выступать гарантом и нести ответственность по таким соглашениям, если они не будут выполнены соответствующим субъектом Федерации.

По общему правилу, Федерация не отвечает по обязательствам субъектов, возникших при осуществлении последними внешних связей. Гражданское законодательство также отделяет обязательства Федерации от обязательств ее субъектов. Категоричность такой формулировки представляется небесспорной. Так, например, субъект Федерации, осуществляя международно-правовые отношения и действуя в рамках совместной с Федерацией юрисдикции или делегированных полномочий, очевидно, вправе рассчитывать на субсидиарную ответственность. Более того, международному праву известны ситуации, когда ответственность за нарушение международного обязательства, принятого субъектом Федерации в рамках его международной правосубъектности, возлагалась на Федерацию, членом которой он являлся.

Таким образом, в России действует механизм координации с достаточно высокой степенью централизации.

Анализируя существующие механизмы координации внешних связей субъектов Федерации, следует признать ту очевидность, что «региональному» направлению внешней политики России пока еще уделяется недостаточное внимание.

⁴⁸ ч. 4 ст. 10 ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» от 04.01.1999 №4-ФЗ // СЗ РФ. № 2. 11.01.1999. Ст. 231.

⁴⁹ См.: Лукашук И.И. Участие федеративных государств в международных договорах // Журнал российского права. № 5. 2003. С. 76.

В феврале 2001 года Правительство РФ утвердило Концепцию приграничного сотрудничества в РФ⁵⁰, а в июле 2002 года РФ ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей.

Кроме того, в 1993 г. в структуре МИД РФ был создан Департамент по связям с субъектами, Парламентом и общественно-политическими организациями. С 1994 года при МИД эффективно действует Консультативный совет субъектов Федерации по вопросам международной и внешнеэкономической деятельности⁵¹. На основе рекомендаций Государственного Совета РФ и в соответствии с поручением Президента РФ при МИД РФ сформирован Совет глав субъектов РФ.⁵²

Вместе с тем сегодня необходима разработка и принятие федерального закона «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации» (Об особом статусе приграничного субъекта РФ), положения которого закрепили бы правовой статус и расширили полномочия приграничных субъектов РФ в вопросах межрегионального сотрудничества с партнерами зарубежных государств, учли бы специфическое положение приграничных регионов, возможности их развития, но в то же время не создавал бы дискриминации в федеративных отношениях по сравнению с другими субъектами Российской Федерации.

Мурманская область занимает заметное место в реализации национально-государственных и внешнеэкономических интересов России в Европейском регионе, включая Северную Европу.

Однако все еще сложное положение с притоком капиталов в регион. Для притока инвестиций необходима гибкая налоговая система, которая стимулирует экономический рост, более эффективные финансовые институты, надежный механизм возвратности

⁵⁰ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.02.2001 № 196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // СЗ РФ. 19.02.2001. № 8. Ст. 764.

⁵¹ Положение «О Консультативном Совете субъектов Российской Федерации по международным и внешнеэкономическим связям при МИД России» от 15.12.1994. // Дипломатический вестник. 1995. №1. С. 62-63.

⁵² Распоряжение МИД Российской Федерации № 17019/гс от 29.04.2003 г. «Об утверждении Положения о Совете глав субъектов Российской Федерации при МИД Российской Федерации» - офиц. не опубли.

кредитов, это особенно актуально для региональной администрации.

Вместе с тем и федеральные власти не должны оставаться в стороне от проблем развития трансграничного сотрудничества. В работе МИД с субъектами РФ необходимо учитывать региональную специфику, требования адаптации аппарата Министерства для оперативного решения тех или иных вопросов.

Это тем более актуально в связи с развитием такого стратегически важного для России направления как нефтегазодобыча на шельфе Баренцева моря и возрождение Севморпути, при этом Арктический район становится местом пересечения интересов многих государств, стремящихся получить доступ к ресурсам северных морей и континентального шельфа. Губернатор Мурманской области отметил существующие проблемы в этой сфере и предложил «создать в структуре МИД особое направление (структуру), осуществляющую жесткую координацию действий всех заинтересованных ведомств и регионов в Арктике одновременно с мониторингом проблем Западного сектора и Севморпути»⁵³. Между тем МИД Канады уже давно занимается этим вопросом⁵⁴.

Помочь в решении проблем приграничного сотрудничества по силам и полномочным представителям Президента в федеральных округах. Так, после того как состоялась презентация Северо-Западного ФО в ФРГ, были выделены средства на решение проблем радиационной безопасности на Кольском полуострове.

Таким образом, и органы власти самой Федерации, и органы власти субъектов Российской Федерации в приграничной зоне должны создавать условия для того, чтобы субъекты поддерживали активные внешнеэкономические и международные связи. При-

⁵³ Евдокимов Ю.А. На стыке трех границ: Тезисы выступления губернатора Ю. Евдокимова на заседании Госсовета РФ 22 января 2003 [Региональный подход к внешней политике] // Мурманский вестник. – 2003. – 23.01. С.2.

⁵⁴ Стремясь укрепить канадское влияние в Арктике, МИД Канады заявил, что отныне берет под контроль всю деятельность в Арктике и на Севере. «Мощный информационный импульс высветил огромное значение Циркумполярного региона как мировой арены взаимодействия и координации», - говорится в заявлении, распространенном МИД Канады по поводу своей новой северной политики – См. Зайдфудим П.Х, Голубчиков С.Н. Введение в российское североведение. Учебное пособие. М.: Арт-Пейпер-Принт, 2003. С. 270.

граничные российские регионы должны быть «маяком» и в привлечении иностранных инвестиций.

Резюмируя, надо отметить, что при разработке механизмов дальнейшего развития приграничного сотрудничества регионов Федерация должна четко определить свои приоритеты, степень свободы субъектов РФ в этой области, а также усовершенствовать механизм координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. Учет всех слагаемых в системе позволит прогнозировать дальнейшее развитие внешней деятельности субъектов РФ.