

УДК 342.41

Зарубежные соглашения субъектов РФ



Губейдуллин Р.Х.

Аспирант кафедры конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье исследуется политико-правовая природа зарубежных соглашений субъектов РФ. Показано, что соглашения и договоры, правомерно заключаемые субъектами Российской Федерации с зарубежными партнерами, способствуют достижению баланса интересов как субъектов Российской Федерации, так и самой Федерации.

Ключевые слова: международные соглашения, баланс, субнациональный уровень, международные отношения.

Увеличение числа участников международной жизни за счет регионов России ставит перед Федерацией сложные задачи оптимального разграничения полномочий в области международных и внешнеэкономических связей между федеральным центром и субъектами федерации, а также умелой координации их действий в этой сфере, отчего в немалой степени зависит и авторитет самой Федерации на международной арене. Потребность в указанном разграничении связана с позитивными процессами регионализации внешней политики, тем более, что традиционно внешняя политика ранее относилась к исключительному ведению федеральной власти.

Сегодня участие регионов в международной деятельности способствует расширению международных связей и укреплению сотрудничества между государствами.

Международное сотрудничество регионов осуществляется главным образом в политической, экономической и культурной сферах, но данные направления не исчерпывают все многообразие международной деятельности на региональном уровне. Так, в Декларации по регионализму в Европе отмечается, что в сферу международной ответственности входят и другие области, в частности экология, научное сотрудничество, а также развитие энергетического потенциала регионов [1, р. 2].

Важным стимулом развития международного сотрудничества регионов служат процессы глобализации. Вовлечение регионов в глобальную экономику способствует повышению конкурентоспособности

регионов и, как следствие, делает их более привлекательными для иностранных инвесторов [2, с. 67].

Бурный рост мировой экономики в середине прошлого столетия продемонстрировал значимость научных разработок и новых технологий. Научно-технический прогресс способствовал созданию современного информационного общества, а исследования, проводимые в рамках отдельных регионов, впоследствии становились достоянием мирового сообщества, повышая уровень межгосударственной интеграции.

Как справедливо подчеркивает М. Фарукшин, «практически невозможно из единого федерального центра рационально решать все возникающие в конкретном регионе многочисленные вопросы, связанные с экспортно-импортной деятельностью, привлечением иностранных инвестиций, созданием свободных экономических зон и т.п.» [3, с. 110]. П. Солдатос считает, что разочарование по поводу внешней политики федерального правительства с процедурной или содержательной точки зрения и/или осознание неспособности центрального правительства добиться эффективности только своими силами в деле содействия субнациональным интересам ведет к непосредственному вовлечению в международные отношения на «субнациональном уровне» [4, с. 34].

На сегодняшний день активизация международной деятельности регионов способствует привлечению инвестиций в экономику, увеличению товарооборота между государствами. Как правило, данные

направления внешнеэкономического сотрудничества закрепляются подписанием двусторонних соглашений о сотрудничестве.

Примечательно выступление В.В. Путина на XX Петербургском Международном экономическом форуме. Он отметил, что «сегодня протекционизм, с которым призвана бороться ВТО, часто исходит из развитых экономик, учредивших эту структуру. Именно в них сосредоточена большая часть мировых объемов государственной поддержки бизнеса. Не случайно, что параллельно идет формирование региональных союзов и соглашений, создающих, по сути, новую структуру глобального рынка и процесс либерализации торговли по преимуществу также происходит в рамках таких соглашений. Для стимулирования торговли и инвестиций стоит подумать о создании региональных евразийских институтов свободной торговли. Во многом такие институты могли бы использовать положительный опыт Всемирной торговой организации» [5, с. 3].

Нельзя не согласиться с тем, что на экономические показатели влияет целый ряд факторов, а именно: демографические, географические, отсутствие или наличие полезных ископаемых, имеющих промышленное значение, степень инвестиционной привлекательности и т.д., вместе с тем многие регионы имеют огромный экспортный потенциал.

Федеративное устройство России объективно определяет рамки международной деятельности субъектов РФ, сохраняя ведущую роль во внешней политике за федеральной властью; тем не менее необходимо продолжить работу по разграничению полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

В Российской Федерации существуют институциональные каналы влияния субъектов Федерации на внешнюю политику государства. Речь идет прежде всего о конституционных основах участия субъектов в международных и внешнеэкономических связях как путем непосредственного вступления в отношения с субъектами зарубежных федераций, административно-территориальными образованиями, так и опосредованно через федеральные органы государственной власти.

Согласно ст. 71 Конституции РФ внешняя политика, международные отношения Российской Федерации, вопросы войны и мира, а также внешнеэкономические отношения РФ отнесены к ведению Федерации. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ в число предметов совместного ведения включены «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации» [6].

В своих исследованиях Р.Р. Гиматдинов сделал несколько выводов. Во-первых, на конституционном уровне признается наличие у субъектов Российской

Федерации международных и внешнеэкономических связей. Во-вторых, поскольку их координация отнесена к предмету совместного ведения, субъекты Федерации наряду с федеральной властью должны здесь обладать и собственными полномочиями. В-третьих, субъекты Федерации не вправе заключать международные договоры. В их совместном с Федерацией ведении находится лишь исполнение международных договоров Российской Федерации. Вопросы же, связанные с юридическим статусом международных соглашений, заключаемых субъектами Российской Федерации, в Конституции не регулируются [7, с. 74].

Данные нормы российской Конституции нашли продолжение и развитие в ряде федеральных законов, одним из которых является закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Он не сводит участие субъектов Федерации лишь к исполнению международных договоров Федерации, а, исходя из федеративного характера российского государства, регулирует ряд других связанных с ним вопросов. В законе устанавливается порядок взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации при подготовке, заключении, исполнении, прекращении и приостановлении международных договоров, которые затрагивают вопросы, относящиеся к ведению субъектов РФ или к их полномочиям по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов [8].

В законе достаточно четко определены случаи участия субъекта Федерации в процедуре заключения Россией международного договора. При этом проводятся различия между случаем, когда затрагиваются вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, и случаем, когда затрагиваются полномочия субъектов Федерации по предметам совместного ведения.

Дифференцируется и роль органов государственной власти субъектов Федерации. Так, международный договор, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция.

Роль органов государственной власти субъектов Федерации дифференцируется и в зависимости от стадии заключения международного договора.

Важное значение для регулирования международной деятельности субъектов РФ имеет Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ», который заложил основы правового обеспечения международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, равно как и полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в этой области. Данный акт

направлен на регламентацию полномочий федеральных и региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения в конкретной сфере – сфере международных связей субъектов РФ, признанной за ними Конституцией РФ [9].

Однако рассматриваемый закон не вносит необходимой четкости в понимание ряда относящихся сюда вопросов, а именно неясно, почему закон разделяет понятия «международные связи» и «внешнеэкономические связи». Разве последние не являются по сути тоже международными?

Во-вторых, не совсем понятно, что законодатель подразумевает под «иными областями» связей субъектов Федерации с иностранными партнерами. Ведь существуют и такие области, как, например вопросы военно-оборонного значения: в соответствии с Определением Конституционного суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О субъектам РФ предоставляется право на осуществление международных и внешнеэкономических связей, но при условии, что они не затрагивают полномочия и прерогативы РФ, предусмотренные пунктами «к», «л», «м», «н» ст. 71 Конституции РФ.

В-третьих, открытым для интерпретации остается вопрос о различии между понятиями «внешнеэкономические отношения» и «внешнеэкономические связи».

Федеральный закон предусматривает возможность содействия со стороны федеральных органов власти органам государственной власти субъектов федерации при осуществлении последними международных и внешнеэкономических связей, в частности, оказания им правовой и экспертно-консультативной помощи.

Также предусмотрена необходимость уведомления субъектом РФ соответствующих федеральных органов исполнительной власти о вступлении в переговоры по заключению зарубежных соглашений

Многочисленные федеральные законы, такие как «О международных договорах РФ», «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» и т.д., не позволяют эффективно регулировать международную деятельность субъектов РФ, а следовательно возникает задача унификации федерального законодательства в целях более удобного правоприменения [10].

Международный договор (соглашение) субъекта РФ – это договор (соглашение), заключаемый непосредственно субъектом РФ с иностранными и международными субъектами (партнерами), в частности, субъектами федеративных государств, органами государственной власти иностранных государств, международными организациями. Международный договор субъекта РФ по своей правовой природе является правовым актом, который выражает согласованную волю заключивших его сторон.

Посредством правового договора его стороны осуществляют регулирование своих отношений.

Международные договоры (соглашения) субъектов РФ не являются международными договорами (в частности, международными договорами РФ), на которые распространяются Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. [11].

Правовой режим международных договоров (соглашений) субъектов РФ (т.е. правовые требования к таким договорам) определяется:

- 1) нормами международного права (только в части, касающейся договоров субъектов федераций);
- 2) положениями международных договоров (соглашений) соответствующих субъектов РФ;
- 3) федеральным законодательством, прежде всего ФЗ от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ»;
- 4) договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными между органами государственной власти РФ и субъектов РФ;
- 5) нормативными правовыми актами соответствующих субъектов РФ, которые применяются к международным договорам (соглашениям), поскольку иное не предусмотрено нормами международного права, положениями международных договоров (соглашений) субъектов РФ и федеральным законодательством.

В ряде субъектов РФ приняты специальные законы о международных договорах, например: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 15 января 2000 г. № 4-РЗ «О международных соглашениях и межрегиональных договорах (соглашениях) Кабардино-Балкарской Республики», Закон Астраханской области от 11 июля 2005 г. № 40/2005-ОЗ «О соглашениях об осуществлении международных и внешнеэкономических связей» [12; 13].

Предметом международных договоров (соглашений) субъектов РФ могут быть вопросы, по которым субъект РФ в соответствии с Конституцией РФ и Конституцией (Уставом) субъекта РФ вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты.

Международные договоры (соглашения) субъекта РФ могут быть подразделены:

- 1) на международные договоры (соглашения) субъекта РФ, заключаемые от имени субъекта РФ) с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, международными организациями, иными иностранными и международными субъектами (партнерами) по вопросам экономического, научно-технического, культурного, иного сотрудничества;
- 2) межпарламентские международные соглашения субъекта РФ, заключаемые от имени законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов федераций иностранных федера-

тивных государств, парламентскими организациями международных организаций, их поздравлениями по вопросам межпарламентского сотрудничества;

3) межправительственные международные соглашения субъекта РФ, заключаемые от имени правительства, иного высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ с правительствами субъектов федераций иностранных федеративных государств;

4) межведомственные международные соглашения субъекта РФ, заключаемые от имени отраслевого (межотраслевого) исполнительного органа государственной власти субъекта РФ с органами исполнительной власти субъектов федераций иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств.

Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ в виде исключения допускает возможность заключения субъектами РФ соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей также и с органами государственной власти иностранных государств непосредственно, однако только с согласия Правительства РФ. Примером такого соглашения может служить Соглашение между Правительством Свердловской области (РФ) и Правительством Азербайджанской Республики о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве, заключенное в г. Баку 22 февраля 2006 г. [14].

Некоторые субъекты РФ, пользуясь полномочиями, предоставленными им Конституцией РФ по предметам совместного ведения, приняли специальные законодательные акты, регулирующие процедуру заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

В качестве примера можно привести Закон Нижегородской области от 26 октября 1995 г. (в ред. от 1 декабря 2000 г.) «О соглашениях Нижегородской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей», аналогичные законы Тюменской области от 26 декабря 1995 г., Астраханской области – от 10 ноября 1996 г. и законы других субъектов Федерации [15].

Одной из основных задач активизации связей между регионами России и их зарубежными партнерами является установление и совершенствование механизмов координации как на международном уровне, так и в пределах отдельно взятого региона. В этой связи целесообразно подключение к этой работе специальных комиссий по отдельным направлениям сотрудничества, например, в сфере образования, культуры и пр. Среди субъектов РФ можно отметить опыт Республики Татарстан, которая ведет активную деятельность по объединению татарской диаспоры, сохранению культурных традиций татарских общин как в странах СНГ, так и в США, Финляндии, Австралии, других странах дальнего зарубежья [16, с. 21].

Законодательство субъектов РФ, посвященное зарубежным соглашениям, позволяет им относительно свободно определять в этих соглашениях вопросы классификации, юридической силы и статуса самих соглашений, процедуру их заключения, исполнения и прекращения.

Вместе с тем Федеральный закон от 4 января № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» установил, что соответствующие соглашения не могут содержать положений, противоречащих Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права; международным договорам РФ, федеральному законодательству и иным договорам.

Отличительной чертой зарубежных соглашений такого рода является субъектный состав их сторон. Это – органы государственной власти субъекта РФ и субъекты иностранных федеративных государств, административно-территориальные образования иностранных государств, а также, при согласии Правительства РФ, иностранные государства.

Кстати, зарубежные соглашения российских регионов с иностранными партнерами заключаются, в первую очередь, в целях привлечения в регионы иностранного капитала. Данная потребность заставляет федеральное и региональные правительства проводить политику, направленную на создание благоприятного инвестиционного климата: менять законодательство, налоговую систему, т.е. приспосабливаться к существующим международным стандартам.

Все же размещение иностранного капитала в российской экономике носит крайне неравномерный характер, и это объяснимо: наибольшие объемы инвестиций поступают в регионы с развитой инфраструктурой и высоким потребительским потенциалом, сырьевые регионы, промышленные центры.

Следует подчеркнуть, что успех одних регионов в привлечении иностранных инвестиций часто не может быть повторен другими регионами вследствие их изолированности от глобальной системы. Ситуация в регионах также усугубляется в силу отсутствия возможности внешних государственных заимствований.

Однако нередко регионы заключают международные соглашения и по иным вопросам. Так, по мнению Т.Н.Трошкиной значительный интерес представляют соглашения о сотрудничестве, заключаемые Московской городской Думой. В 1997 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии Московской городской Думы и Таллиннского городского собрания (утверждено Постановлением Московской городской Думы № 8 от 22 января 1997 г.). В этом соглашении Московская городская Дума и Таллиннское городское собрание, «руководствуясь дружественными отношениями, желая содействовать развитию и укреплению взаимопонимания в области экономики, культуры и в

других областях, исходя из интересов жителей наших городов», берут на себя обязательства:

– установить информационное взаимодействие в сфере нормативной и законодательной путем обмена правовыми актами городов, планами совершенствования городского управления, проведения совместных мероприятий;

– на уровне своей компетенции обеспечивать развитие и укрепление российско-эстонского взаимопонимания, сотрудничества и расширения всесторонних контактов в интересах жителей городов независимо от их этнической, религиозной и политической принадлежности;

– оказывать друг другу содействие в углублении экономического и научно-технического сотрудничества путем развития нормативной базы, способствующей совершенствованию различных форм взаимодействия в сфере экономики, и установления взаимных интересов в сфере вложения капиталов и инвестиций;

– содействовать обмену информацией о передовых технологиях в области градостроительства, ремонта и эксплуатации жилья, о программах и планах развития городов Москвы и Таллинна;

– содействовать расширению контактов в области развития науки, культуры, спорта, туризма, в иных областях гуманитарной деятельности [17, с. 9].

Вовлечение субъектов Российской Федерации в международные отношения способствуют расширению международного диалога с регионами, имеющих различное государственное устройство.

Вместе с тем нельзя не учитывать региональную специфику, характерную для этнических республик, промышленно развитых регионов, а также регионов с богатыми природными ресурсами.

Так, опыт целого ряда республик в составе Российской Федерации отражает успешную практику построения международных отношений посредством подписания различных межправительственных соглашений и создания на их основе зарубежных представительств.

Литература:

1. Декларация по регионализму в Европе: принята Ассамблей Регионов Европы. Базель, 4 декабря 1996 г. // Service Presse et Communication ARE. – 1997. – October. – P. 2-4.
2. Вознесенская Н.Н. Процесс глобализации экономики и иностранные инвестиции (правовые аспекты) // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 67-74.
3. Фарукшин М.Х. Субъекты федераций в международных отношениях // Полис. – 1995. – № 6. – С. 110-112.
4. Soldatos P. An Explanatory Framework for the Study federated states as foreign Policy actors – Oxford 1990 – P. 34-53.
5. Путин В.В. Выступление на XX Петербургском международном экономическом форуме. Санкт-Петербург, 10.06.2007. // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2007. – № 1 – 2 (30-31), июль. – С. 3.
6. Конституция Российской Федерации. – URL: <http://www.constitution.ru>
7. Гиматдинов Р.Р. Сравнительное исследование зарубежного и российского опыта участия субъектов федераций в международных и внешнеэкономических связях: дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006. – 174 с.
8. О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ // Российская Федерация. Законы. – 2008. – 13 февраля.
9. Федеральный закон от 4.01.1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – 16 января.
10. Федеральный закон от 8.12.2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» – URL: <http://base.garant.ru>
11. Венская Конвенция о праве международных договоров 1969 г. // Энциклопедия российского права: электронный бюллетень. – № 7(89).
12. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 15.01.2000 № 4-РЗ «О международных соглашениях и межрегиональных договорах (соглашениях) Кабардино-Балкарской Республики» (ред. от 19.12.2011) (принят Советом Республики Парламента КБР 06.12.1999). – URL: <http://base.consultant.ru>.
13. Закон Астраханской области от 11.07.2005 г. № 40/2005-ОЗ «О соглашениях об осуществлении международных и внешнеэкономических связей» // Астраханские известия. – 2005. – 21 июля.
14. Соглашение между Правительством Свердловской области (РФ) и Правительством Азербайджанской Республики о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве. Баку, 22 февраля 2006 г. – URL: <http://base.consultant.ru>
15. Закон Нижегородской области от 26.10.1995 г. «О соглашениях Нижегородской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей» (в ред. от 1 декабря 2000 г.). – URL: <http://international.government-nnov.ru>
16. Насыров И.Р. Внешние связи Республики Татарстан: итоги десяти лет развития // Казанский федералист. – 2002. – № 2. – С. 21-23.
17. Трошкина Т.Н. Международные, внешнеэкономические и межрегиональные связи субъекта Российской Федерации: на примере законодательства города Москвы // Реформы и право. – 2010. № 2. – С. 9.

Foreign Agreements of the Constituent Entities of the Russian Federation

FR.Kh. Gubeydullin
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper dwells upon political and legal nature of foreign agreements of the constituent entities of the Russian Federation. The author demonstrates that legally valid agreements of the constituent entities of the Russian Federation with foreign partners result in reaching the balance of interests of the constituent entities of the Russian Federation and the Federation in general.

Key words: international agreements, balance, subnational level, international relations.

