

---

© 2005 Б.И. Шекультиров

УДК 342

ББК 67.9 (2 Рос) 300

Ш 41

## Конституционно-правовое регулирование международной деятельности регионов Российской Федерации

### *Аннотация:*

В данной научной статье анализируется конституционно-правовое регулирование международной деятельности регионов Российской Федерации. Освещается о детальном разграничении полномочий между центром и субъектами Российской Федерации для достижения взаимной выгоды и соблюдения конституционно – правовых принципов.

### *Ключевые слова:*

Конституция РФ; субъекты; демократия; законы; договора; Российская Федерация и др.

Международная деятельность регионов Российской Федерации вызвала неоднозначную реакцию различных субъектов российской политики. Активное участие регионов в формировании и осуществлении внешней политики Российского государства – одна из реалий посткоммунистической эпохи. Особенно заметно влияние субъектов Российской Федерации в сфере внешнеэкономических и гуманитарных связей. В их адрес посыпались упреки в некомпетентности, непрофессионализме и даже в сепаратизме, желание разрушить федерацию. В то же время ряд аналитиков считает, что выход регионов на международную арену – естественный процесс, характерный для демократической модели федерализма. Ничего страшного в этом нет, нужна только договоренность о более детальном разграничении полномочий между центром и субъектами Российской Федерации для достижения взаимной выгоды и соблюдения конституционно-правовых принципов. Как известно, с точки зрения международного права Российская Федерация имеет сложную (федеративное государство) структуру. В таких случаях отношения центра и субъектов Российской Федерации регламентируются Конституцией или (и) договорами между ними. В соответствии с пунктами «к», «л», «м», «н» статьи 71 Конституции РФ, большинство вопросов внешней и оборонной политики отнесено к сфере исключительного ведения федерального центра: внешняя политика и международные отношения, международные договоры, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения, оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, определение и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа. К сфере совместного ведения, согласно пункту «о» части 1 статьи 72 Конституции РФ, отнесены координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и выполнение международных договоров. В пункте 2 той же статьи особо подчеркнуто, что эти

положения в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область и автономные округа. Иными словами, все субъекты Российской Федерации имеют равные права и статус в сфере международных связей.

В пункте 4 статьи 76 Конституции РФ указывается, что вне пределов ведения Российской Федерации ее субъекты осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов. Некоторые специалисты и региональные лидеры интерпретировали это положение Конституции как право субъектов Российской Федерации на принятие собственных нормативных актов и в области международной деятельности<sup>1</sup>. Оценивая значение Конституции РФ для регулирования международной деятельности регионов, необходимо отметить, что этот документ не содержит детального описания полномочий субъектов Российской Федерации – формулировки в нем не всегда точны, что создает основание для возникновения разногласий при их толковании. Так, неясно соотношение понятий «международные связи» и «внешнеэкономические связи». Являются ли они автономными друг от друга и не пересекаются ли друг с другом по своему содержанию? Следует ли понимать под международными связями все то, что не подпадает под внешнеэкономическую деятельность – культурнообразовательные контакты, побратимские связи, туризм и прочие? Или первое понятие все-таки по объему шире, чем второе, и включает в себя внешнеэкономическую деятельность? Что конкретно понимается под координацией этих связей: информирование федеральных властей о международных контактах постфактум, предварительная проработка международных проектов совместно с центром, жесткий и постоянный контроль центра за всеми видами международной деятельности регионов или что-то другое? Из текста Конституции РФ непонятно, имеют ли регионы право открывать свои представительства у себя? Если да, то какого типа – торговые, дипломатические, консульские? Могут или нет субъекты Российской Федерации заключать договоры с иностранными государствами и (или) с их

составными частями? Не противоречит ли пункт 2 статьи 72 Конституции РФ, провозглашающий равенство субъектов Российской Федерации, статье 5, где республики, в отличие от других субъектов Российской Федерации, названы государствами? На эти и ряд других вопросов ответа нет в самой Конституции Российской Федерации 1993 года.

Необходимо отметить, что не только Конституция РФ, но и аналогичные документы других федеративных государств (включая и те, что считаются эталонами демократии) страдают подобными недостатками и не дают четкого разграничения внешнеполитических полномочий центра и субъектов Российской Федерации. Так, Конституция США 1787 года не устанавливает права штатов в сфере международной деятельности. Напротив, в этом документе преобладает запретительный тон: «... ни один из штатов не должен заключать какие – либо договоры, вступать в союзы или конфедерации», «ни один из штатов не должен без согласия конгресса облагать пошлинами импорт или экспорт», «ни один из штатов не должен без согласия конгресса вводить пошлины на водоизмещение судов, содержать войска или военные корабли в мирное время, заключать договоры или соглашения с другим штатом или с иностранной державой или вступать в войну, если только штат не подвергся вторжению или ему не грозит непосредственная и не терпящая отлагательства опасность»<sup>2</sup> Примечательно, что отношения между федеральной властью и штатами в области высшей политики регламентируются статьей I, где определяются полномочия Конгресса США, а не статьей IV, посвященной федеративным отношениям. Вместе с тем никому не придет сейчас в голову обвинять США в отсутствии демократии или развитого федерализма. Более того, наличие подобных положений в Конституции США не мешает штатам активно развивать свои внешнеэкономические и гуманитарные связи с иностранными государствами. Очевидно, что государства с устойчивой демократией находят пути решения проблем, несмотря на недостатки конституционного права или устаревших его отдельных положений. Одним из наиболее распространенных способов адаптации этого права к современным условиям является принятие федерального законодательства, развивающего и уточняющего те или иные конституционные положения. Кстати, Верховный Суд США не раз был вынужден рассматривать дела, уточняющие компетенции федеральных властей и штатов в международной сфере. Скажем, в 1968 году Верховный Суд США принял решение по делу «Шернинг против Миллера», которое устанавливало, что все законодательные акты штатов, препятствовавшие осуществлению внешней политики США, должны быть отменены<sup>3</sup>.

Для России подобный путь тоже приемлем и естественен, однако ряд обстоятельств осложнил решение проблемы. Во-первых, многие региональные элиты избрали внешнеполитические вопросы как одну из сфер соперничества с Москвой и давления на центр для того, чтобы выторговать себе дополнительные привилегии. Так, руководство Калининградской области в первой половине 90-х годов активно использовало методы давления для открытия в регионе специальной экономической зоны. Губернаторы ряда дальневосточных краев и областей

конфликтовали с центром из-за передачи Китаю некоторых территорий по условиям советско-китайского договора 1991 года. Подобный конфронтационный подход не способствовал скорейшему достижению разумного компромисса между центром и субъектами Российской Федерации. Во-вторых, для многих регионов (причем не только пограничных) активизация международного сотрудничества является средством самоидентификации и самоутверждения как субъектов Российской Федерации. Специалисты отмечают, что осознание себя автономным политическим фактором, наряду с комплексом иных факторов, невозможно вне практики разветвленных внешних связей.<sup>4</sup> Последние способствуют формированию адекватной самооценки, дают опыт политического позиционирования, повышают статус региона как в глазах его жителей, так и федеральных властей. В то же время подобные процессы скрывают и не малый конфликтный потенциал, ибо самоутверждаться можно до бесконечности, но на определенном этапе это неизбежно приводит к противоречиям с центром. В-третьих, Конституция РФ 1993 года была принята не в безвоздушном пространстве. Почти за два года независимого существования России регионы успели принять свои конституции и законы, регулирующие их международную деятельность. Эти документы по-разному определяли общий статус регионов и их полномочия во внешнеполитической сфере. Так, Татарстан и Башкортостан объявили себя конституционно не только государствами, но и суверенными государствами. В соответствии с нормами международного права, суверенитет предполагает международную правосубъектность. В свою очередь, последняя включает в себя правоспособность (способность иметь права и обязанности), дееспособность (способность самостоятельно осуществлять эти права и обязанности) и деликтоспособность (способность нести ответственность за свои действия и поведение).

В статье 61 Конституции Республики Татарстан 1992 года особо подчеркивается международная правосубъектность республики: «Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения». Более того, в статье 62 подчеркивается, что «Республика Татарстан вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представителями, участвует в деятельности международных организаций, руководствуясь принципами международного права». В Конституции Республики Башкортостан также определяется международная правосубъектность республики: «Республики Башкортостан есть суверенное демократическое правовое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики... Республика Башкортостан обладает высшей властью на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику»<sup>5</sup>. В продолжение этих конституционных деклараций 23 декабря 1992 года был принят Закон «О международных договорах Республики Башкортостан», регламентировавший процедуру

разработки и заключения международных договоров этой республикой. Кстати говоря, аналогичный федеральный закон был принят только в 1995 году. Конституция Республики Тыва идет еще дальше, чем Конституция Татарстана и Башкортостана, заявляя о возможности сепарации, то есть о праве на выход из состава Российской Федерации. В ней содержится положения, явно противоречащие Конституции РФ, о наделении Верховного Хурала Республики Тыва правом решать вопросы войны и мира.<sup>6</sup> Конституция Республики Карелия закрепила право на изменение своего статуса на основе волеизъявления народа республики.

Принятие Конституции РФ 1993 года не могло породить многочисленные коллизии между федеральным и региональным законодательством по международной проблематике. По логике, местное законодательство должно было быть приведено в соответствие с Конституцией РФ. Однако, учитывая нечеткость положений в Конституции РФ и отсутствие у центра реальных рычагов воздействия на автономистски настроенные регионы, этого не произошло, и правовая разногласия в сфере регулирования внешних связей субъектов Российской Федерации осталась. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, прошедшего проверку 44 тысяч местных законодательных актов, примерно половина противоречила Конституции РФ.<sup>7</sup> В то же время необходимо отметить, что законодательство субъектов Российской Федерации в ряде случаев опережало федеральные законы и даже служило примером для центра при разработке аналогичных законов на федеральном уровне. Так, принятый Законодательным собранием Нижегородской области в 1995 году Закон «О международных и межрегиональных соглашениях Нижегородской области» во многом предвосхитил Федеральный закон от 4 января 1999 года «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup>. В частности, в нем подчеркивалось, что область самостоятельно заключает соглашения по вопросам, находящимся вне пределов исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. К этим вопросам были отнесены внешнеэкономические, гуманитарные, научные, образовательные и культурные связи. Подразумевалось, что в качестве иностранных партнеров области будут выступать субъекты федеративных государств и территориально-административные единицы иностранных государств. Закон также четко оговаривал порядок заключения, утверждения, приостановления и прекращения международных соглашений. Правом на заключение таких соглашений наделялись областное законодательное собрание и администрация.<sup>9</sup> В ряде регионов (Москва, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Великий Новгород, Нижний Новгород и пр.) принято прогрессивное законодательство, поощряющее иностранные инвестиции, в частности освобождающее инвесторов от уплаты местных налогов на период полной окупаемости проекта.<sup>10</sup> В других субъектах (Саратов, Нижний Новгород) местные правовые акты предоставляют иностранцам большую свободу в пользовании земельными участками, чем федеральные законы Российской Федерации.

Наличие подобной правовой базы сделало перечисленные регионы привлекательными для иностранных партнеров. Новгородская область, например, по объему иностранных инвестиций на душу населения уступает лишь Москве.<sup>11</sup> Совместные предприятия обеспечивают работой 20 тысяч человек, производят 62% промышленной продукции и платят половину налогов в местный бюджет.<sup>12</sup> По мнению руководства Татарстана, принятие прогрессивных законов об иностранных инвестициях позволило республике войти в десятку регионов Российской Федерации, где сосредоточено 80% капиталовложений из-за рубежа.<sup>13</sup> Важным фактором, затруднившим формирование эффективной правовой базы в изучаемой сфере в практике российского государственного строительства, стало смешение указанных выше двух основных принципов создания федерации – конституционного и договорного.

Исторический опыт показывает, что федерации, созданные на основе конституции (США, ФРГ), как правило, более стабильны и эффективны, чем федерации, образованные по договору. Последние часто бывают асимметричными (их субъекты имеют разные статус и права), и постоянно идет борьба между регионами и центром за пересмотр условий договоров. И тем не менее при определенных условиях и такие федерации жизнеспособны. Смешение же этих двух принципов ведет к полной путанице в правовой сфере и, как следствие, к внутренней нестабильности любой федерации. Именно такая ошибка и допущена в России. Сначала был заключен Федеративный договор от 31 марта 1992 года<sup>14</sup>, провозгласивший договорной принцип формирования федерации (кстати, Татарстан и Чечня не подписали его). В договоре республики были названы государствами и представлены как суверенные республики в составе Российской Федерации. Этим, по сути дела, утверждалось, что данные субъекты Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей. Затем, в 1993 году была принята Конституция РФ, остановившая верховенство конституционного принципа создания федерации, но допускавшая элементы договорных отношений. Так в пункте 3 статьи говорилось: «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».

Процесс заключения Российской Федерацией договоров с ее отдельными субъектами начался с 1994 года, что явилось уступкой федерального центра региональным элитам и привело к реанимации договорного принципа федерализма (всего заключено 50 договоров). Первым был заключен Договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан от 15 февраля 1994 года «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан».<sup>15</sup> В статье 2 Договора указывалось, что органы государственной власти Татарстана самостоятельно участвуют в международных отношениях, устанавливают отношения с

иностранными государствами и заключают с ними соглашения, не противоречащие Конституции и международным обязательствам Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан и настоящему Договору, участвуют в деятельности соответствующих международных организаций, самостоятельно осуществляют внешнеэкономическую деятельность<sup>16</sup>. Необходимо отметить, что, согласно пункту 1 статьи 72 Конституции РФ, указанные полномочия относятся к сфере совместного ведения. В Договоре также указано, что органами власти Российской Федерации и Республики Татарстан совместно осуществляется организация мобилизационной подготовки народного хозяйства, разработка и производство вооружений и военной техники на территории Татарстана, продажа оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества. По Конституции РФ эти функции находятся в ведении Российской Федерации (п. «м» ст. 71).

По Договору с Башкортостаном от 3 августа 1994 года за последним закрепляется право самостоятельно осуществлять связи с иностранными государствами в области экономики, науки, культуры и спорта. Фактически, аналогичные права были предоставлены и Москве как субъекту Российской Федерации.<sup>17</sup> По договорам с республиками – Башкортостан, Татарстан, Кабардино-Балкарская и Северная Осетия – Алания, этим субъектам Российской Федерации доверяется защита их государственной и территориальной целостности. Свердловской области и Удмуртской Республике предоставлена большая самостоятельность в области контроля за ВПК и экспорта вооружений и военной техники. Несмотря на то, что все эти договоры между центром и регионами, как правило, сопровождаются оговорками о том, что международная деятельность субъектов Российской Федерации не должна противоречить Конституции РФ, федеральному законодательству и международным обстоятельствам Российской Федерации, на практике большинство договоров прямо или косвенно приходит в столкновение с положениями Конституции РФ. Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой от 12 мая 1997 года, состоявший из нескольких строк, вообще ставил под сомнение отношения России и Чечни, ибо в нем не очень ясно определялись обязанности сторон строить свои отношения в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.<sup>18</sup> Коллизии между конституционным правом Российской Федерации, договорами о разграничении предметов ведения между центром и регионами и местным законодательством не только вели к нарушению единого правового пространства на территории Российской Федерации и конфликтам между федеральными и региональными властями, но и вызвали ревность регионов друг к другу и, как следствие этого, соперничество между ними. Регионы, не заключившие договоры с центром или заключившие их на менее выгодных условиях, обвиняли «счастливиц» в нахлебничестве, а центр – в фаворитизме и потворстве амбициям региональных «баронов». Некоторые региональные лидеры заявляли о своем нежелании заключать договоры с центром, ибо это нарушает конституционные принципы и способствует

конфедерализации страны. Эти политики считают, что по Конституции субъекты Российской Федерации имеют достаточно внешнеполитических полномочий, а в частности можно согласовать в «рабочем порядке» или решать возникающие проблемы на основе дополнительного федерального законодательства.<sup>19</sup>

В поисках баланса полномочий и интересов и отсутствие ясности в вопросе регулирования внешних связей регионов не могло не беспокоить центр и самих субъектов Российской Федерации. К 1995 году был принят Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации»<sup>20</sup>, закрепивший участие регионов в сфере внешней политики. В соответствии с Законом, любой международный договор должен быть согласован с субъектом, если он затрагивает вопросы, относящиеся к ведению этого субъекта (п.1 ст.4). Предусматривается также направление проекта договора (его основных положений) субъекту для получения от него предложений, если договор затрагивает предметы совместного ведения (п.2 ст.4). Субъект также может привлекаться к подготовке проекта международного договора, если в нем затрагиваются его полномочия или предметы совместного ведения (п.4 ст.3). Субъекты имеют право давать рекомендации и предложения по вопросу заключения, прекращения и приостановления действия международных договоров Российской Федерации (п.1 ст.35; п.1 ст.3 6). Наконец, субъекты обязаны в пределах своих полномочий выполнять международные договоры Российской Федерации (п.1 ст. 36)<sup>21</sup>. В то же время остался неясным статус соглашений, которые российские регионы заключали с иностранными партнерами. Можно ли их считать международными договорами или нет? Если нет, то каков их статус? Закон не дает четкого ответа на эти вопросы. Несмотря на дискуссии вокруг полномочий субъектов Российской Федерации в договорной области и статуса самих международных соглашений, заключаемых субъектами, российские регионы вели активную деятельность в этой сфере. Только один Татарстан заключил более 50 договоров и соглашений о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве с зарубежными партнерами, в том числе с членами Европейского Союза:

Германией, Францией, Нидерландами, а также с правительством земли Нижняя Саксония, автономным округом Мадрида<sup>22</sup>. Татарстану принадлежит пальма первенства и в подписании (с согласия центра) прямого договора с иностранной державой: в июне 1995 года соответствующее соглашение было заключено между Казанью и Анкарой. Всего же ко второй половине 90-х годов подписано более 300 различных международных соглашений.

Большая часть которых подготовлена при помощи МИД РФ<sup>23</sup>. На 1 апреля 2001 года субъекты Российской Федерации подписали 840 соглашений с субъектами федераций и административно-территориальными образованиями зарубежных государств и 335 соглашений с иностранными правительствами, министерствами и ведомствами.<sup>24</sup> Однако некоторые соглашения были подготовлены без участия МИД РФ и вызвали серьезное недовольство с его стороны – выражено сожаление по поводу договора между Кабардино-Балкарской Республикой и Абхазией, формально являющейся частью

Грузии.<sup>25</sup> Торговый договор между Калининградской областью и Литвой был даже аннулирован федеральными властями в 1995 году как противоречащий российскому законодательству.<sup>26</sup>

Несмотря на эти коллизии, договорные связи с иностранными партнерами явились весьма эффективным инструментом в руках регионов для укрепления их авторитета на международной арене. Со временем федеральный центр осознал те возможности, которые таит в себе внешнеполитическая активность субъектов Российской Федерации. В частности, стали привлекаться регионы как для урегулирования спорных вопросов с иностранными государствами, так и для развития стабильных добрососедских отношений с сопредельными странами. Так, в 1998 году представители Курильских островов были включены в состав делегации на российско-японских переговорах по заключению мирного договора между двумя странами. Представители дальневосточных территорий приглашались на российско-китайские встречи в верхах и участвовали в смешанных комиссиях по демаркации границы между этими государствами. Подобная же практика применяется и с другими пограничными регионами – Республикой Карелией, Калининградской и Мурманской областями, хотя территориальные споры в отношениях с соседними государствами отсутствуют или, по крайней мере, их наличие официально не признается российской стороной. Например, представители Калининградской области принимали участие в разработке и церемонии подписания соглашения между Российской Федерацией и Польшей о сотрудничестве Калининградской области с северо-восточными воеводствами Польши.<sup>27</sup> Интересно, что регионы участвуют в международной деятельности не только в индивидуальном порядке, но и коллективно – через Межрегиональные ассоциации. Так, в феврале 2000 года участниками заседания Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС), куда входят руководители 19 субъектов Российской Федерации наряду с вопросами внутренней политики, обсуждали и международные вопросы: укрепление границ между Россией и Монголией и строительство автодороги в Китай.<sup>28</sup> Участники МАСС активно поддерживают планы дальнейшей интеграции с Беларусью – на их долю приходится 20 процентов товарооборота с этими странами. МАСС создала Сибирское молодежное движение «За Союз России и Беларуси»<sup>29</sup>. Как известно, эффективность международных связей субъектов федеративного государства повышается, если они имеют свои представительства в зарубежных странах, а последние открывают свои представительства в регионах. Это немаловажно и с точки зрения престижа. По этим причинам многие субъекты Российской Федерации стремились иметь свои представительства в зарубежных странах, а последние открывают свои представительства в регионах. Это немаловажно и с точки зрения престижа. По этим причинам многие субъекты Российской Федерации стремились иметь свои представительства за рубежом, а иностранные – на своей территории. Правда, очень скоро выяснилось, что далеко не все регионы имеют для этого финансовые и кадровые возможности. Ведь в соответствии с федеральным законодательством, эти представительства должны содержаться за счет бюджета самих регионов. Со

временем регионы стали проводить более прагматичную и соответствующие их возможности политику в этом вопросе. Например, Татарстан имеет 16 полномочных и торговых представительств за рубежом.<sup>30</sup> Нижегородская же область может позволить себе иметь только одно представительство – в Северной Рейн – Вестфалии. В 1994 году на основании распоряжения Президента РФ в Казани было открыто Генеральное консульство Турецкой Республики.<sup>31</sup>

Субъекты стремятся развивать связи не только с отдельными странами, но и с международными организациями. Татарстан активно сотрудничает с ЮНЕСКО, ЮНИДО, Конгрессом местных и региональных органов власти Европы, Советом Европы, является членом Ассамблеи регионов Европы<sup>32</sup>. Субъекты Российской Федерации представлены или активно участвуют в работе таких региональных организаций, как Совет Баренцева Евроарктического региона, Арктический Совет, Совет государств Балтийского моря, Черноморский совет экономического сотрудничества. С вхождением России в Азиатско-Тихоокеанский экономический совет в ноябре 1998 года открылись новые возможности для российского Дальнего Востока. Наряду с регламентацией договорных отношений регионов центр уточнил компетенции субъектов Российской Федерации в области внешнеэкономической деятельности. 13 октября 1995 года был принят Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»<sup>33</sup>, в котором определены сферы совместного ведения и права субъектов отнесены: во-первых, координация внешнеторговой деятельности субъектов, в том числе их экспортной деятельности в целях максимальной реализации их экспортного потенциала; во-вторых, формирование и реализация региональных и межрегиональных программ внешнеторговой деятельности; в-третьих, получение иностранных кредитов под гарантии бюджетных доходов субъектов Российской Федерации, их использование во внешнеторговой деятельности и погашение; в-четвертых, выполнение международных договоров Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности, непосредственно затрагивающих интересы соответствующих регионов; в-пятых, координация деятельности субъектов по созданию и функционированию свободных экономических зон, регулированию приграничной торговли; в-шестых, информационное обеспечение внешнеторговой деятельности. В Законе предусмотрен и механизм координации внешнеторговой деятельности регионов по вопросам совместного ведения. Эта функция возложена на органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Предусмотрены два основных способа координации – заключение международных договоров Российской Федерации, непосредственно затрагивающих внешнеторговые интересы субъектов, и взаимный обмен информацией.

К предметам ведения субъектов Российской Федерации Закон относит: осуществление внешнеторговой деятельности на своей территории; координацию и контроль за внешнеторговой деятельностью российских и иностранных лиц; формирование и реализацию региональных программ внешнеторговой деятельности; представление дополнительных по отношению к

федеральным финансовым гарантиям участникам внешнеэкономической деятельности, зарегистрированных на их территории (при этом подчеркивалось, что Российская Федерация не отвечает по дополнительным гарантиям своих субъектов); представление гарантий и льгот участникам внешнеэкономической деятельности, зарегистрированным на их территории, только в части выполнения их обязательств перед бюджетами и внебюджетными фондами субъектов Российской Федерации; создание страховых и залоговых фондов в сфере внешнеэкономической деятельности для привлечения иностранных займов и кредитов; заключение соглашений в области внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств; содержание своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование внешнеэкономической деятельности.<sup>34</sup> Оценивая значение данного Закона, отметим, что по сравнению с Конституцией РФ в нем более детально определяются полномочия и механизм участия регионов во внешнеэкономической деятельности. Субъекты Российской Федерации в целом позитивно отнеслись к этому Закону.

После «наведения порядка» в сфере внешнеэкономических связей центр начал устанавливать контроль над внешнеполитической деятельностью регионов. После своего прихода на пост министра иностранных дел в феврале 1996 года Е.М. Примаков стал добиваться осуществления этой цели. С его подачи 12 марта 1996 года Президент Б.Н. Ельцин подписал Указ №375 «О координирующей роли МИД Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации». В соответствии с этим указом регионы должны были информировать МИД РФ о своей международной деятельности, включая визиты официальных делегаций за рубеж и прием иностранных партнеров. Следующим шагом на пути правового регулирования международной деятельности регионов стал упомянутый выше Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», принятый в бытность Е.М. Примакова премьер-министром. Закон призван конкретизировать пункт «о» статьи 72 Конституции РФ, где перечислены предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Прежде всего, Закон дает определение международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, под которыми понимаются осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с иностранными партнерами (ч.2 ст.1). Закон также четко оговаривает круг партнеров, с которыми субъекты могут вступать в международные связи – субъекты иностранных федеративных государств и административно-территориальные образования иностранных государств. Субъекты также могут участвовать в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели (ч.1

ст.1). Статья 10 Закон запрещает наделять представительства субъектов Российской Федерации на территориях иностранных государств, а равно иностранные представительства на территории субъекта Российской Федерации статусом дипломатических представительств, на них не могут быть возложены консульские и дипломатические функции.

Федеральный закон, кроме того, регламентирует договорную деятельность регионов. Он разрешает субъектам Российской Федерации заключать соглашения с органами государственной власти иностранных государств с согласия Правительства РФ или когда под такое соглашение имеются гарантии Правительства РФ (ст. 8). Регионам дано право вести переговоры и заключать соглашения в области международных и внешнеэкономических связей. Однако субъекты должны заблаговременно уведомлять федеральные органы исполнительной власти о вступлении в переговоры с иностранными партнерами, а проекты таких соглашений должны представляться в МИД РФ для согласования (ст.4). Специально подчеркивалось, что «Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания, не являются международными договорами» (ст.7).<sup>35</sup> Закон также обязал субъекты Российской Федерации привести их нормативные акты в сфере международной деятельности в соответствие с федеральным законодательством. В принятом 24 июня 1999 года Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>36</sup> допусклось принятие субъектами собственных правовых актов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, до момента принятия соответствующих федеральных законов. Однако после принятия последних от регионов требовалось приведения их правовой базы в соответствие с федеральным законом.<sup>37</sup> Это вызвало вполне предсказуемое недовольство регионов, чья правовая база сильно отличалась от требований законодательства Российской Федерации. В частности, субъекты задавали вопрос: если соглашения субъектов с иностранными партнерами о международной и внешнеэкономической деятельности не являются международными договорами, то какова их юридическая природа?<sup>38</sup> Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», отрицая международно-правовой статус этих соглашений, вместе с тем не дает их определения. Ряд специалистов указывал также на тот факт, что новый Закон вторгается в уже устоявшуюся систему права отдельных субъектов Российской Федерации, в частности в практику заключения международных договоров и соглашений, установления консульских и дипломатических связей.<sup>39</sup> Высказывались сомнения и в отношении сроков, которые были отведены Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» для гармонизации федерального и регионального законодательства. Отмечалось, что 12

месяцев для приведения в соответствие с Федеральным законом иных законов и нормативных актов субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 32) и 3 года – для всех договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий, действующих на территории Российской Федерации (ч.2 ст.32), явно недостаточно.<sup>40</sup>

Несколько субъектов, невзирая на требования упомянутого Федерального закона, не только не пересмотрел свое законодательство, но и принял новые правовые акты, противоречащие законам Российской Федерации. Татарстан, например, принял 14 июля 1999 году Закон «О международных договорах Республики Татарстан», в котором отстаивается международная правосубъектность Татарстана и его право заключать не только соглашения, но и международные договоры, что находится в явном противоречии с упомянутым выше Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»<sup>41</sup>. 1 февраля 2000 года было принято Постановление №91 Правительства РФ, разъясняющее процедуру получения его согласия на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с иностранными государствами. В нем указано, что решение Правительства РФ по этому вопросу принимается на основании обращения органов исполнительной власти субъектов, содержащего обоснование таких связей, при наличии положительного заключения МИД и Министерства юстиции РФ, а также других федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией (каких именно – об этом в Постановлении не сказано)<sup>42</sup>. Это Постановление было воспринято регионами как еще один шаг на пути урезания их полномочий.

С приходом к власти Президента В.В. Путина и началом его административной реформы прессинг на регионы в вопросе о гармонизации федерального и местного законодательства резко усилился. Выступая на заседании Правительства РФ после своего визита в Татарстан и Башкортостан, В.В. Путин заявил следующее: «... они (упомянутые республики. – Б.Ш.) выразили готовность и желание функционировать в рамках единого российского законодательства... есть нестыковки федеральных законов, Конституции РФ с уставами и законами субъектов Федерации, что негативно сказывается на жизни всей страны и регионов... Чтобы сделать нашу страну привлекательной для инвесторов, надо четко обозначить единое правовое пространство, чтобы, вкладывая деньги инвесторы знали, что они инвестируют не в один регион, а во всю Россию».<sup>43</sup> С введением в мае 2000 года семи федеральных округов задача приведения региональных нормативных актов в соответствие с федеральным законодательством возложена на полномочных представителей Президента в этих округах. Несмотря на некоторые задержки, эта задача, хотя бы с формальной точки зрения, в целом выполнена к концу 2000 года. Правда, отдельные республики (Татарстан и Башкортостан), внося конституции, все же постарались сохранить положения об их суверенитете и международной правосубъектности.

Правовое регулирование международной деятельности регионов прошло в своем развитии три этапа. На первом этапе (1991-1994 годы) соответствующего

федерального законодательства практически не существовало или оно носило слишком общий характер (Конституция РФ 1993 года). Регионы были вынуждены сами формировать правовую базу для развития своих международных связей. Федеральный центр практически не контролировал внешнеполитическую деятельность субъектов Российской Федерации. На втором этапе (1995 – 1998 годы) центр предпринял энергичные усилия для разработки соответствующего законодательства и усиления контроля за международными связями регионов. На третьем этапе, который начался с 1998 года и длится до сих пор, тенденция к централизации внешних связей субъектов Российской Федерации сохраняется и даже усиливается.

В настоящее время в сфере правового регулирования международной деятельности субъектов Российской Федерации сложилось довольно хрупкое равновесие между центром и регионами. С одной стороны, принятые в последние годы федеральные законы продемонстрировали намерение центра детализировать конституционные положения, касающиеся внешнеполитических полномочий субъектов, и установить более жесткий централизованный контроль над их деятельностью на мировой арене. С другой стороны, некоторые субъекты (особенно республики) не спешат отказываться от своих внешнеполитических привилегий, которые они добыли в «ельцинский период». Складывается впечатление, что многие региональные лидеры просто выжидают. В случае нового ослабления федерального центра, наступление на его международные прерогативы со стороны регионов может возобновиться. Исход этого многолетнего «перетягивания каната» между центром и регионами пока неясен. Хотелось бы надеяться, что спорные вопросы будут решаться, как это принято в демократическом обществе, не силовым, а политико-правовым путем.

#### Примечания:

1. Игнатенко Г.В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1995г. №1. С.9-11; Курдюков Г. Конституция Республики Татарстан. Вып. 1. Специальный выпуск Панорама-Форум. 1999г. №20.С.21
2. Российские вести. 1995г.,23 февраля
3. Макарьчев А.С., Макарьчева М.Г. Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия// Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад, Нижний Новгород: Нижегородский университет, 1997. С.160
4. Борисов С.В. Внешнеполитическая деятельность российских регионов как атрибут их политической самоидентификации // Что хотят регионы России?/ Под ред. А. Малашенко. М.: Гендальф, 1999г. С.13-14.
5. Права человека и гражданина в Республике Башкортостан: Сборник документов. Уфа, 1998г.С.21
6. Сарычева И.А. Расползание правовой системы – угроза конституционной безопасности России // Федерация. 1997г. №4.С.129
7. Российский юридический журнал. 1995г. №2. С.21 -22.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999г. №2.С.231
9. О международных и межрегиональных соглашениях Нижегородской области. Нижний Новгород: Законодательное собрание Нижегородской области, 1995г.

10. См., например, законодательство Новгородской области: О налоговых льготах предприятиям и организациям, расположенным на территории Новгородской области. Новгород: Новгородская областная Дума, 1994г.; Постановление о зонах экономического благоприятствования, 27 декабря 1996г. Новгород: Новгородская областная Дума, 1996г.
11. Постановление о зонах экономического благоприятствования, 27 декабря 1996г. Новгород: Новгородская областная Дума, 1996г.
12. Трояновский В. Губернатор // Дом и Отечество. Август 1999г.
13. Мухаметшин Ф. Казань за реальный федерализм // Независимая газета, 2000г. 15 февраля.
14. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992г. №17.ст.898.
15. Российские вести. 1996г., 22 февраля
16. См.: Республика Татарстан: путь к суверенитету. Казань, 1999,С.124-133.
17. Федерализм: система государственных органов и практический опыт их деятельности. М.: МОНФ, 1998г. С. 122-124.
18. Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой – Ичкерия // Российская газета. 1997г., 20 мая.
19. Российская газета. 1999г., 25 октября.
20. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995г. №29.ст.2757.
21. Романова О.Ю. Региональные интересы в контексте национальных: внешнеполитическое измерение // Регион в составе федерации. Нижний Новгород: Нижегородский университет, 1999г., С. 149.
22. Курдюков Г. Аналитический обзор Закона Республики Татарстан «О международных договорах Республики Татарстан»// Мониторинг законодательства Республики Татарстан. Вып.2. Специальный выпуск Панорама-Форум. 1999г. №22.С.14-15; Мухаметшин Ф. Указ соч. С.4.
23. Российская газета, 2000г., 15 марта
24. Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации / Под. Ред. А.Г. Гранберга. М.: Научная книга, 2001г. С.1 13.
25. Макарычев А.С., Макарычева М.Г. Указ. Соч. С. 159.
26. Там же. С. 170
27. Там же. С. 172.
28. Пронин Ю. Сибиряки присягают на верность Путину // Независимая газета. 2000г., 18 февраля.
29. Нечипуренко В. Сибирское соглашение с Беларуссией // Российская газета. 1999г., 16 октября.
30. Мухаметшин Ф. Указ. соч. С.4.
31. Князькин С. Анализ проекта закона Республики Татарстан «О международных договорах Республики Татарстан» // Мониторинг законодательства Республики Татарстан. Вып. 2. Специальный выпуск Панорама-Форум. 1999г. №22 С.8.
32. Мухаметшин Ф. Указ. соч. С.4.
33. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995г. №42. ст.3923
34. Российская газета. 1995г., 24 октября.
35. Собрание законодательства Российской Федерации 1999г. №2.ст.231
36. Там же. 1999г. №26. ст. 3176
37. Российская газета 1999г., 30 июня.
38. Курдюков Г.И. Конституция Республики Татарстан и международное право. С.21.
39. Князькин С. Указ. соч. С.8.
40. Мухаметшин Ф. Указ.соч. С.4.
41. Князькин С. Указ. соч. 6-13.
42. Российская газета. 2000г., 10 февраля.
43. Процесс пошел, но в обратную сторону // Российская газета. 2000г., 24 марта.