

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЭТАПЫ И ИХ ОСОБЕННОСТИ

Традиционно считалось, что сфера внешних отношений федерации находится исключительно в ведении самой федерации. Однако такое утверждение не совсем корректно, поскольку легитимным правом осуществлять межрегиональные связи обладают и субъекты РФ.

Ключевые слова: федерализм, межрегиональное сотрудничество, суверенитет, федеративный договор, конституция, территория, автономия, целостность, «парад суверенитетов».

V. V. Gaiduk, Y. A. Demyanenko

TRANSFORMATION OF THE SPHERE OF INTERREGIONAL COOPERATION OF RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS: STAGES AND THEIR PECULIARITIES

It is traditionally assumed that Russian Federation itself is in charge of the sphere of its external affairs. However, such a statement is not totally correct because all the subject of Russian Federation have a legitimate right to enjoy interregional connections.

Key words: federalism, interregional cooperation, sovereignty, federal agreement, constitution, territory, autonomy, integrity, «sovereignty parade».

Российская Федерация, как форма политико-территориального и (или) национально-государственного устройства, является, прежде всего, демократическим способом объединения многонационального народа России в единое целое. Федерализм призван обеспечивать и сохранить исторически сложившееся государственное единство, территориальную целостность государства; интегрировать его территориальные сообщества, учитывать и сочетать многообразные интересы государства и особенности его частей, способствовать их самоорганизации и саморегулированию, противодействовать различным формам обособления (регионального, этнического и иного свойства) [19, с. 46].

Проблема определения компетенции федеральных органов власти является главной и наиболее сложной в любом федеративном государстве. Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делиться этими полномочиями с субъектами Федерации, без чего государственная власть не может носить демократический характер. Субъекты Федерации заинтересованы в существовании сильной федеральной власти, наделенной широкими полномочиями для защиты и обеспечения общих интересов. Но, в то же время, они не хотят утратить своей самостоятельности и обладать правом решать лишь второстепенные вопросы жизни своего населения.

Это — объективное противоречие любой федерации, заставляющее власти тщательно и оптимально проводить разграничение компетенции государственных органов федерации и ее субъектов.

Мировая практика выработала формулу решения этой проблемы, которая состоит в установлении:

- а) исключительной компетенции федеральных органов власти;
- б) совместной компетенции органов власти федерации и ее субъектов;
- в) исключительной компетенции субъектов федерации.

Россия следует по этому испытанному пути: статья 71 Конституции содержит перечень вопросов, находящихся в ведении Федерации; статья 72 — перечень вопросов, находящихся в местном ведении Федерации и ее субъектов; в статье 73 закреплена (без перечня вопросов) вся остаточная (т. е. за пределами ведения первых двух) компетенция субъектов Федерации [3].

В процессе конституирования федеративной государственности в России вопрос о международной деятельности субъектов решался поэтапно. При этом важнейшее значение имел тот факт, что союзные республики в составе Союза ССР были формально конституированы как суверенные государства, обладающие международной правосубъектностью, а Украинская и Белорусская ССР являлись членами ООН. Таким образом, по аналогии с союзными республиками, в 1990–1992 гг. требования самостоятельности в международных делах стали выдвигать и автономии и административно-территориальные единицы в составе РСФСР.

Правовую основу для развития межрегиональных связей субъектов РФ составляют Федеративный договор и Конституция РФ, федеральные законы, Указы Президента РФ, акты Правительства России.

Первым документом, отразившим, в частности, вопрос о международных связях регионов стал Федеративный договор (31 марта 1992 г.), который установил, что все субъекты РФ являются самостоятельными участниками межрегиональных связей [23]. Данное положение необходимо было раскрыть более полно, что и было сделано в Концепции внешней политики Российской Федерации. Этот документ устанавливал, что положение о самостоятельности субъектов действует только в тех случаях, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Концепция подчеркнула значение принципа единства внешней политики РФ. Ответственность за обеспечение скоординированности международных и межрегиональных отношений всех субъектов РФ возлагалась на МИД РФ [10].

Принятие новой Конституции РФ (декабрь 1993 г.) стало следующим этапом в оформлении правовой базы участия регионов в международных отношениях. Как известно, Конституция разграничивает предметы ведения и полномочия между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов федерации (ч. 3, ст. 5). Согласно Конституции к ведению федерации отнесены «внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ» (п. «к» ст. 71), «внешнеэкономические отношения РФ» (п. «м» ст. 71). В совместном ведении федерации и субъектов находятся «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ» (п. «о» ст. 72). За пределами ведения РФ и предметов совместного ведения субъекты РФ располагают всей полнотой государственной власти (ст. 73) [9].

Конституция, по сути, конституировала федеративные отношения в РФ, хотя и не сняла все вопросы, в том числе, относительно регламентации международной и межрегиональной деятельности РФ. Ключевыми словами для понимания полномочий регионов в этой области являются «выполнение» (то есть реализация международных договоров РФ) и «координация» (то есть согласованность и единая направленность действий Федерации и её субъектов). Отметим, что с момента принятия Конституции в 1993 г. и до принятия федерального закона 1999 г. механизмы координации формировались в значительной степени хаотично, на основе зарубежного опыта, не всегда критически интерпретируемого, и собственных проб и ошибок.

Согласно статье 71 Конституции РФ 1993 года, предметами исключительного ведения Российской Федерации являются внешняя политика, международные отношения и международные договоры, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения, установление федеральной политики и разработка федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития России. Под международными отношениями понимается совокупность политических, экономических, дипломатических, военных, культурных, научно-технических связей и взаимоотношений между народами, между государствами и объединениями государств [18, с. 231].

Руководствуясь статьей 72 Конституции РФ, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, а также выполнение международных договоров Рос-

сийской Федерации относятся к совместному ведению РФ и ее субъектов, то есть регулирование этой сферы отнесено Конституцией РФ и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции ее субъектов. Субъектам РФ разрешается вести международные и внешнеэкономические связи, т. е. — связи субъектов с иностранными партнерами, осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях [22], при условии их координации с федеральным центром. Благодаря этому положению, на сегодняшний день субъекты России могут сотрудничать с целым рядом международных партнеров: государствами, их регионами, местными властями иностранных государств, международными организациями, иностранными юридическими и физическими лицами.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности находятся:

1. координация внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;
2. выполнение международных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей, если эти договоры затрагивают вопросы, относящиеся к ведению субъектов Российской Федерации, или полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [16, с. 15];
3. информационное обеспечение внешнеторговой деятельности;
4. создание страховых и залоговых фондов в области внешнеторговой деятельности;
5. участие в деятельности специально созданных для этой цели органов международных организаций.

Межрегиональная и внешнеэкономическая деятельность, будучи важнейшим элементом внешней политики России, составляет неотъемлемую часть деятельности и законодательной, и исполнительной власти. И это естественно, поскольку она направлена на укрепление экономического суверенитета, его защиту, поощрение внешнеторговой деятельности, стимулирование национальной экономики, обеспечение условий для привлечения и эффективного использования иностранных финансовых и материальных ресурсов, техники, технологий и опыта путем интеграции в мировую экономику [7].

Сфера совместного ведения в области осуществления международных и внешнеэкономических связей предполагает, что Российская Федерация и ее субъекты действуют и реализуют свои полномочия с учетом воли и интересов друг друга. Они используют институты, процедуры и механизмы согласования своих действий, в том числе путем взаимного делегирования полномочий. В этой связи необходимо указать на такой важный принцип разделения полномочий как принцип субсидиарности, т. е. максимальную передачу полномочий нижестоящим уровням власти при условии максимальной эффективности реализации переданных полномочий [20, с. 7]. Этот принцип на практике позволяет значительно разгрузить Центр от решения мелких региональных задач и сконцентрироваться на решении проблем федерального масштаба.

Реализация сферы совместного ведения в области осуществления международных и внешнеэкономических связей включает издание федеральных законов и принятие субъектами Федерации в соответствии с ними региональных законов и иных нормативных правовых актов.

В сфере отношений по предметам совместного ведения действует законодательно установленный принцип конституционности. Согласно ему, федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы, договоры, соглашения и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные федеральной Конституцией предметы ведения Российской Федерации, а также предметы совместного ведения [11].

Эти положения — результат сложной политической эволюции. К примеру, после распада Советского Союза и подписания Федеративного договора с республиками России. В Феде-

ративном договоре прописывалось различие в статусе субъектов Федерации. Так республики в договоре назывались «суверенными», а остальные субъекты Федерации — нет. В договоре четко закреплялась целостность составляющих Российскую Федерацию республик и их территорий, а целостность остальных субъектов никак не обозначалась. По Федеративному договору у краев и областей не было предусмотрено «всей полноты государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) на своей территории», как у республик. Согласно Договору, республики являлись «самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений», остальные субъекты Федерации — только участниками «связей».

Неравноправный Федеративный договор был скорректирован Конституцией Российской Федерации 1993 года, которая провозгласила равноправие субъектов Российской Федерации, верховенство Основного закона и федеративных законов на всей территории страны [17, с. 60].

В статье 73 Конституции РФ утверждается, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти [8].

Субъекты Российской Федерации в пределах своей компетенции имеют право:

1) проводить переговоры и заключать соглашения об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также, с согласия Правительства Российской Федерации, с органами государственной власти иностранных государств;

2) содержать своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, указанным в части 3 статьи 13 настоящего Федерального закона, и Министерством иностранных дел Российской Федерации;

3) открывать представительства в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

4) осуществлять формирование и реализацию региональных программ внешнеторговой деятельности.

В современной России как федеративном государстве права регионов в области внешнеэкономической деятельности представляют собой неотъемлемую и составную часть общих прав регионов в социально-экономической сфере, формирующих экономические основы федерализма. К ним, в частности, относятся:

— наличие собственного законодательства в экономической (в т. ч. — внешнеэкономической) и социальной областях в части, отнесенной к компетенции субъектов федерации [2, с. 38];

— право проведения собственной социально-экономической политики в рамках сложившегося в государстве экономического строя.

В условиях федеративного государства система таких прав и действий непосредственно и в обязательном порядке коррелируется с общими принципами экономического взаимодействия федерального и регионального уровней. К таким принципам относятся:

— разграничение полномочий (предметов ведения) Центра и регионов в финансовой, бюджетной, налоговой, внешнеэкономической и прочих сферах хозяйственной деятельности;

— суверенность федерального и регионального уровней регулирования экономических процессов в рамках конституционно и законодательно закрепленных полномочий;

— обеспечение равенства регионов-субъектов федерации как частей единого хозяйственного пространства в реализации собственных полномочий в экономической и социальной сферах [2, с. 38].

Суверенитет — это независимость государственной власти от какой-либо иной власти внутри или вне границ страны. Он имеет два исходных аспекта — внутренний и внешний. Во внутреннем аспекте он предполагает полновластие на своей территории, неподчиненность другому государственному образованию в области непосредственного установления и регулирования основ правового статуса физических и юридических лиц. В своем внешнем аспекте суверенитет предполагает независимость данного политико-территориального образования в вопросах заключения международных договоров от каких-либо ограничений характера и сфер регулирования, установленных для них другим политико-территориальным образованием (другим государством, федерацией в целом), или от международных обязательств, существующих у такого другого политико-территориального образования [15, с. 106].

Ограниченная компетенция субъектов в сфере межрегиональных отношений, а также большое разнообразие моделей распределения полномочий между уровнями власти в децентрализованных государствах привели к тому, что в политической практике появилось понятие «перфорированный суверенитет» [24, с. 1–33], которое также используется при изучении конституционного и международного права.

Некоторые исследователи отмечают, что суверенитет (если его трактовать как комплекс исключительных полномочий) в децентрализованном государстве разделен по факту, согласно конституции, которая определяет исключительные компетенции и предметы ведения федерального центра, субъектов федерации, предметы совместного ведения. Можно утверждать, что субъекты федерации, таким образом, суверенны в пределах круга своих исключительных компетенций и предметов ведения [4, с. 550–560].

Во взаимозависимом мире статическая концепция суверенного управления заменяется концепцией разграничения полномочий. Отношения между центральным правительством и правительством региона становятся не субординационными, а координационными. В федеративных государствах начинает появляться элемент двойной суверенности, и оно уже не соответствует классической модели национального государства [6, с. 23–38].

Сотрудничество и согласованность действий между различными правительственными институтами — один из фундаментальных элементов децентрализованного управления. Действенная межрегиональная интеграция невозможна без разделения государственного суверенитета, причем передача полномочий происходит от национальных правительств не только вниз — регионам, но и наверх — супранациональным международным структурам [13, с. 118].

Исторический опыт России, пережившей период «парада суверенитетов» в 90-е гг., показывает, что односторонние притязания регионов на особые полномочия во внутренней жизни или в международной сфере, в итоге, могут быть успешно нивелированы экономическими, правовыми или силовыми рычагами влияния федерального центра. Конечно, в каждом отдельном случае различаются подходы, эффективность и последствия действий, предпринятых для урегулирования конфликта.

В процессе приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным, решением Конституционного Суда РФ из текстов региональных нормативных актов были исключены или признаны не соответствующими Конституции РФ, существовавшие положения о придании отдельным регионам Российской Федерации статуса субъекта международного права в качестве суверенного государства. Однако это не препятствует развитию международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации [14, с. 71–78].

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

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

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

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

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий имеют право:

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

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

Несмотря на очевидные плюсы, которые принесло принятие Концепции о приграничном сотрудничестве (например, в данной Концепции впервые было дано правовое определение приграничного сотрудничества), многие представители регионов указывают, что положения Концепции носят чрезмерно широкий характер, в связи с чем, необходима их дальнейшая детализация. «Несмотря на принятую Правительством РФ Концепцию приграничного сотрудничества, не слишком хорошо обстоит дело и с четким определением уровней компетенции федерального, региональных и местных органов власти в вопросах приграничного сотрудничества, что особенно актуально в связи с введением в действие федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации», изменений в Налоговый и Бюджетный Кодексы Российской Федерации» [5].

Реализуя право, предоставленное им федеральной Конституцией, субъекты федерации издают собственные законы и иные правовые нормативные акты. Право на участие в межрегиональных связях закреплено в основных законах (конституциях и уставах) практически всех регионов. На протяжении 1990-х гг. субъекты федерации постоянно расширяли зону своей юрисдикции в сфере межрегиональных отношений, значительно выходя за рамки конституционного статуса.

Так, в Конституции Республики Карелия, просуществовавшей с 1991 по 2001 гг., Карелия определялась как государство в составе Российской Федерации, обладающее всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы в ведение федеральных органов государственной власти [1, с. 120–129]. Серьезные нарушения были обнаружены в конституциях (уставах) Татарстана, Башкортостана и многих других субъектов РФ, в главах, посвященных разделению полномочий между федеральными и региональными властями, в том числе противоречащие главам 71 и 72 Конституции России. В настоящее время большинство субъектов РФ внесли изменения в свое законодательство и привели его в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Большинство регионов имеют специальные законы, посвященные организации их межрегиональной деятельности. Законы определяют пределы компетенции регионов, которая включает:

— право на осуществление межрегиональной деятельности в соответствии с законодательством РФ и субъекта федерации;

— право формировать и реализовывать региональную программу в области межрегиональных связей;

— право заключать соглашения с субъектами зарубежных федераций и регионами зарубежных государств;

— право учреждать представительства субъекта федерации за пределами России по согласованию с Министерством иностранных дел;

— право разрешать открытие на территории субъекта представительств зарубежных партнеров по согласованию с МИД России [12, с. 96–103].

Законы также регулируют вопросы согласования соглашений с федеральными органами, условия присоединения субъекта к заключенным ранее соглашениям, вступления их в силу и опубликования. Законы субъектов федерации, однако, как правило, не определяют правовую природу соглашений (иногда имеется лишь указание на то, что эти документы не являются международными договорами), не определяют место соглашений в системе регионального законодательства, а также условия и порядок разрешения спора по соглашениям с зарубежными партнерами.

Помимо положений, посвященных международным соглашениям, некоторые региональные законы содержат нормы, регулирующие статус представительств субъектов федерации за рубежом, участие субъектов в деятельности международных организаций, официальные визиты и пр. [21, с. 76–85].

В некоторых регионах общее регулирование вопросов международной деятельности осуществляется актами органов исполнительной власти: указами Президента республики, распоряжениями администрации, постановлениями правительства, постановлениями администрации, постановлениями губернатора.

Большое значение имеют программы развития межрегионального сотрудничества субъектов федерации, которые составляются, как правило, на срок от двух до пяти лет. Программы определяют:

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

Иногда в программах подчеркивается значение внешней деятельности региона для всей страны.

Таким образом, политико-правовое регулирование межрегиональной деятельности субъектов прошло в своем развитии несколько этапов. На первом этапе (1991–1994 гг.) федеральное законодательство было недостаточным и имело самый общий характер (Конституция 1993 г.); федеральный центр слабо контролировал деятельность субъектов государства на данном направлении. В ходе второго этапа (1995–1998 гг.) центр предпринимал более энергичные усилия по разработке соответствующего законодательства и усиливал контроль за межрегиональным сотрудничеством субъектов. Третий этап начался в 1998 г. Его характеризует тенденция к усилению централизации внешних связей субъектов РФ. Современный этап характеризуется крепнущей нормативной базой регулирования межрегиональной деятельности субъектов федерации, что доказывает активная международная деятельность субъектов РФ и растущий «портфель» договоров с зарубежными партнерами.

Литература

1. Александров О. Б. Регионы во внешней политике России. М.: МГИМО (У), 2005.
2. Архипов А. Ю. Внешнеэкономическая деятельность российских регионов. Ростов н/Д: «Феникс», 2005.
3. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. «Проспект», 2010 г. // <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5817497/chapter/3/#3000>.
4. Бусыгина И. М. Взаимоотношения между властными уровнями в федеративном государстве и государстве автономий: сравнительный аспект (практика России и Испании) // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / Под ред. Р. С. Хакимова. Казань: Казанский институт федерализма, 2004.
5. Доклад рабочей группы Совета глав субъектов Российской Федерации при МИД РФ «Состояние и задачи законодательного регулирования приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации». М., 2004.

6. Кинкайд Д. Влияние дипломатии субъектов на будущее федерализма и национального государства // Панорама-форум. 1997. № 16. С. 23–38.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л. В. Лазарева) // <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/chapter/3/#3000>
8. Конституция Российской Федерации. М., 2008.
9. Конституция Российской Федерации. М., 2013.
10. Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. 12 июля 2008 г. № Пр-1440) // www.rg.ru/2008/05/26/konceptsiya-dok.
11. Лазарев В. В. Научно-практический комментарий к Конституции РФ. М.: Спарк, 2002.
12. Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации / Под ред. А. Г. Гранберга. М.: Научная книга, 2001.
13. Насыров И. Р. Правовые аспекты международного сотрудничества регионов // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 118.
14. Насыров И. Р. Субъекты Российской Федерации в контексте международной интеграции. Международная научно-практическая конференция «Федерализм в России, Канаде и Бельгии: опыт сравнительного исследования», Казань, 17–18 мая 2004 г. // Казанский федералист. 2004. № 10.
15. Нефедов Б. И. Правовая природа международных соглашений, заключаемых субъектами Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2009. № 3 (51). С. 106–109.
16. Огнева В. В. Международные связи субъектов РФ. Орел: Издательство ОРАГС, 2006.
17. Плотникова О. Элементы системы международных региональных связей России и их особенности // Власть. 2009. № 2. С. 60.
18. Политология: Энциклопедический словарь. М., 1993.
19. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.
20. Столяров М. В. Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами в условиях реформирования: Учебное пособие. Второе издание. М.: Изд-во РАГС, 2006.
21. Толстых В. Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. Томск, 2002.
22. Федеральный закон Российской Федерации от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // <http://constitution.garant.ru/act/federative/179963/>.
23. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. // <http://base.garant.ru/170280/>.
24. Duchacek I. D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations, in Michelmann H. J., Soldatos P. (eds.) Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. Oxford, Clarendon Press, 1990.