
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 327(470:100)
ББК 66.4(2Рос)

DOI 10.22394/1682-2358-2021-4-23-32

Е.В. Mikhaylenko, *Candidate of Sciences (History), Docent of the Theory and History of International Relations Department, Ural Federal University*

Т.В. Verbitskaya, *Candidate of Sciences (Politics), Research Fellow, Sverdlovsk Region State Archive*

POLITICAL AND LEGAL REGULATION OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS PARTICIPATION IN INTERNATIONAL AND FOREIGN ECONOMIC RELATIONS

Tools aimed at ensuring the activity of the Russian Federation constituent entities on the world stage through the implementation of international and foreign economic relations are studied. It is established that political and public law relations to regulate the Russian Federation subjects' international activity are actively developing in the context of increasing volume of Russian Federation subjects international and foreign economic relations.

Key words and word-combinations: public law relations of the Russian Federation constituent entities, international activities, foreign economic relations.

Е.Б. Михайленко, *кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета (email: easlanova@urfu.ru)*

Т.В. Вербицкая, *кандидат политических наук, научный сотрудник Государственного архива Свердловской области (email: Aquitania-17@ya.ru)*

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЯХ*

Аннотация. Исследуются инструменты, направленные на обеспечение деятельности субъектов РФ на мировой арене через осуществление международных и внешнеэкономических связей. Установлено, что политико-правовые отношения в области международного регулирования деятельности субъектов РФ активно развиваются в условиях возрастающего объема международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

Ключевые слова и словосочетания: публично-правовые отношения субъектов РФ, международная деятельность, внешнеэкономические связи.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-414-660001 р_а История развития и эволюция формирования международной субъектности Свердловской области.

Проблема трансграничного взаимодействия административно-территориальных единиц государства в контексте глобализации становится неотъемлемой составляющей отношений центр — регионы. Центральной и региональной власти необходимо определить механизм согласования параметров участия регионов во взаимодействии с иностранными партнерами так, чтобы был соблюден баланс интересов. Поскольку интересы федерального центра и административно-территориальных единиц государства по этому вопросу могут не совпадать, необходимы инструменты, позволяющие сторонам гибко взаимодействовать, а регионам сохранять возможность выхода на международную арену.

Как зарубежные, так и российские исследователи определяют инструменты достижения баланса между интересами федеративного государства и его субъектов во внешних сношениях.

Р. Роулинг подчеркивает значимость децентрализации в сфере регулирования участия территориальных единиц внутри государства в рамках определения его интегрированного политического курса как основу для государственного строительства [1, с. 480].

Согласно мнению Л.З. Погосян, именно органы государственной власти регионов осуществляют представительство интересов субъектов Федерации на международной арене исходя из внутригосударственного распределения функций между уровнями власти и в рамках общенациональной внешней политики [2, с. 88].

Р. М. Валеев полагает, что к числу таких инструментов относится максимальный учет интересов каждого субъекта, изучения опыта и творческого развития федеративных отношений в этой сфере других стран, расширение практики заключения федеративных договоров, в которых учитывались бы исторические, культурные особенности регионов [3, с. 49]. Эту позицию разделяют зарубежные исследователи [4, с. 154; 5, с. 217; 6, с. 314].

Р.М. Валеев полагает, что к числу таких инструментов относится следующее: максимальный учет интересов каждого субъекта; изучение опыта и творческого развития федеративных отношений; расширение практики заключения федеративных договоров, в которых учитывались бы исторические, культурные особенности регионов [3, с. 49]. Подобную позицию разделяют зарубежные исследователи [4, с. 154; 5, с. 217; 6, с. 314].

Исследования российских и зарубежных ученых в области определения политико-правового статуса несuverенных образований на международной арене позволяют осуществить концептуализацию по-

нятия трансграничной деятельности территориальных единиц государства, описать содержание такой деятельности и инструменты ее осуществления. Однако следует отметить, что ни среди ученых ни в рамках законодательства зарубежных стран не сформирован единый подход к определению инструментов регулирования такой деятельности несuverенных территориальных образований со стороны государства, а также выстраиванию отношений между государствами и территориальными единицами в его составе при решении указанного вопроса.

Аналитико-биографическая система РИНЦ включает 79 научных работ [7], посвященных определению оптимального соотношения интересов государства и его территориальных единиц на международной арене. Половина работ посвящена изучению опыта зарубежных стран в области наделения публично-территориальных образований возможностью участия в международных экономических и политических связях [8, с. 162]. Исследование практики регулирования специфики и пределов международной деятельности субъектов России в основном направлено на изучение трансграничного сотрудничества и приграничных территорий России с Европейским союзом [9, с. 21; 10, с. 45; 11, с. 17], а также отношений России с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона [12 с. 27].

Для определения путей нахождения баланса между интересами государства и его территориальных единиц при участии их во внешних связях важно определить, что представляет собой международная деятельность несuverенных образований в составе государства.

Российские ученые предлагают определения публично-властных отношений по регулированию международной деятельности субъектов Федерации. Так, Н.В. Яковлева, И.М. Левкин определяют политико-правовой статус несuverенных политико-территориальных образований в инициировании и осуществлении международных связей как полномочия по осуществлению непосредственных международных контактов, помимо общегосударственных структур, с правительственными ведомствами и агентствами, [9, с. 161].

В.Г. Благодатских, А.А. Керимов полагают, что статус несuverенного территориального образования является инструментом внешней политики, комплементарным по отношению к дипломатии государства: именно акторность регионов как публично-территориальных образований обладает положением, следующим сразу за общегосударственным уровнем [9, с. 159].

Большинством российских исследователей трансграничное региональное сотрудничество определяется как совокупность двусторонних

и многосторонних отношений между органами власти, хозяйствующими субъектами и общественными организациями и населением территориальных единиц двух и более стран. Связи, возникающие и развивающиеся в ходе трансграничного сотрудничества, способствуют углублению других форм взаимодействия сторон [13, с. 24; 14, с. 19; 15, с. 43; 16, с. 93; 17, с. 12].

На основе анализа приведенных работ ученых, посвященных данной проблеме, следует отметить, что проблемы трансграничного сотрудничества субъектов РФ, расположенных на границе России с другими странами, исследуются чаще, чем международные и внешнеэкономические связи регионов, расположенных в центральной части России (аналогичная ситуация характерна для Свердловской области, несмотря на то что данный субъект является важным коммуникационным узлом и экономически активной территориальной единицей). Интерес исследователей к изучению внешних связей субъектов России можно объяснить интенсивностью этих отношений, наличием значительного количества материала для аналитической работы и важностью выявления инструментов, позволяющих территориальным единицам в составе России не терять возможность самостоятельно участвовать в международной деятельности.

Изучение сформулированного учеными определения международной деятельности территориальных единиц государства позволяет сделать вывод, что в современном мире не только государства, но и административно-территориальные единицы в их составе могут участвовать в трансграничных отношениях, прежде всего экономических. В то же время только государство как суверен определяет объем полномочий, которые территориальные единицы в его составе будут иметь на международной арене. Чем активнее территориальная единица устанавливает внешние контакты, тем сильнее она укрепляет свои позиции в государстве.

Проведем анализ статуса субъектов России в рамках осуществления международных и внешних связей.

В соответствии с п. к) ст. 71 Конституции РФ внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, ее международные договоры, вопросы войны и мира относятся к исключительному ведению России. В соответствии с п. о) ч. 1 ст. 72 Конституции России координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров Российской Федерации относятся к совместному ведению России и субъектов РФ. Иными словами, положения Конституции России допускают возможность субъектов РФ заключать международные соглашения, участвовать в

международных и внешнеэкономических связях, то есть осуществлять международную деятельность.

Детализация условий заключения субъектами России международных соглашений, участия субъектов России в международных и внешнеэкономических связях осуществлена в нормах Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» [18]. В соответствии с ч. 1 ст. 1 данного Федерального закона субъекты РФ имеют право устанавливать и осуществлять международные и внешнеэкономические отношения с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями других стран, а также участвовать в деятельности международных организаций в рамках специально созданных для этих целей органов (или подразделений международных организаций, подобно тому, как специальная площадка для развития диалога на региональном уровне функционирует в рамках ШОС). С согласия Правительства РФ российские регионы вправе также выстраивать диалог с органами государственной власти других государств. На основании ч. 1 ст. 4 указанного Федерального закона проект соглашения, нацеленный на установление и развития международных и внешнеэкономических связей, заключаемый государственным органом субъекта РФ, до подписания должен быть согласован с уполномоченными в этой сфере федеральными органами исполнительной власти (МИД РФ). Проект договора об осуществлении международных и внешнеэкономических связей направляется государственным органом субъекта РФ в Министерство иностранных дел РФ для изучения его совместно с иными уполномоченными органами исполнительной власти, в чью компетенцию входит вопрос, являющийся предметом трансграничного соглашения. Такие договоры российских регионов должны быть зарегистрированы в Минюсте РФ и опубликованы (ст. 5, 6 Федерального закона). Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 10 данного Федерального закона субъекты РФ могут открывать свои представительства за пределами территории Российской Федерации.

Анализ основных законов значительной части субъектов РФ [19] позволяет установить корреляцию между их позиционированием себя как актора мировой арены, участника международных и внешнеэкономических связей и характером формирования субъекта РФ (образован ли субъект РФ по национальному (республики), национально-территориальному (автономная область и автономные округа) и территориальному (города федерального значения, области, края) признаку).

Так, республики склонны подчеркивать свое особое положение как

актора трансграничного взаимодействия, носителя культурных, языковых и этнических особенностей (подобно тому, как Республика Татарстан в ст. 14, 15 своей Конституции подчеркивает готовность оказывать всемерное содействие развитию языка, национальной культуры и сохранению самобытности татар, проживающих за пределами территории Республики Татарстан).

Автономные округа, автономная область, как правило, ограничиваются определением международных и внешнеэкономических связей как их предмета ведения, а города федерального значения, края, области делают акцент на совершенствовании трансграничного внешнеэкономического развития региона.

В такой сфере федеративных отношений, как координация международных и внешнеэкономических связей, более, чем в иных областях, проявляется взаимодействие национального и территориального начал, которые являются залогом устойчивости и жизнеспособности социума, а также сочетание конституционного равенства с фактическим неравенством субъектов России, инструментом устранения которого в федеральном законодательстве определен Федеративный договор. Отчетливо проявляется и тенденция асимметричности федеративных отношений России, обусловленная тем, что составные части России получили статус субъекта РФ не по экономико-территориальному признаку, но исходя из этнических, исторических и культурных особенностей регионов.

Предпосылкой для сохранения такой тенденции послужила практика федеративных договоров трех типов: первый — для республик, второй — для автономной области и автономных округов и третий — для городов федерального значения, краев и областей.

Таким образом, в основных законах субъектов РФ содержится спектр формулировок норм, определяющих функционирование субъекта РФ в области трансграничного взаимодействия, что позволяет выделить такую особенность, как предопределенность объема компетенции российских регионов характером их формирования (образованы ли они по территориальному, национально-территориальному или национальному признаку). Регионы воспроизводят в своих основных законах такой предмет их ведения, как участие в международных связях, что свидетельствует об опасениях утраты хотя бы части полномочий в данной сфере со стороны субъектов РФ. Именно эти две особенности являются ключевыми при выстраивании федеративных отношений внутри государства и за пределами Российской Федерации. Следует отметить наличие пробелов в правовом регулировании координации осуществления международных и внешнеэкономических связей территориальными единицами в составе России, что позволяет российским

субъектам существенно расширить сферу реальных международных и внешнеэкономических связей.

Во-первых, ответственность субъектов РФ не установлена, если они не заявляют об участии в международных и внешнеэкономических отношениях, что не нарушает разделения юрисдикции и компетенции России и ее субъектов в Министерстве иностранных дел России.

В соответствии с позицией Конституционного Суда РФ субъекты Федерации осуществляют международные и внешнеэкономические связи, если эти внешние отношения не противоречат прерогативам и компетенции Российской Федерации как суверенного государства [20]. При этом механизм согласования указанных федеративных отношений определяется законом и принятыми на его основе нормативными актами субъектов РФ. Следовательно, если субъекты РФ участвуют в трансграничных отношениях, не нарушая права и суверенные полномочия Российской Федерации, предопределенные Конституцией РФ, и выстраивают на международной арене политический курс, не противоречащий российскому законодательству, то за несвоевременное уведомление МИД России о налаживании международных и внешнеэкономических отношений ответственность не может наступить. Отсюда вытекает проблема определения пределов ответственности территориальных единиц в составе России в данном случае. Субъекты РФ не могут быть принуждены к прерыванию взаимодействия с иностранными партнерами. Как следует из ч. 4 ст. 15 Конституции России, общепризнанные принципы международного права, соблюдение которых подтверждает Россия [21], должны неукоснительно выполняться как Российской Федерацией в целом, так и ее субъектами.

Во-вторых, иностранные государства, субъекты других федераций, административно-территориальные единицы иных государств могут иметь и фактически обеспечивать функционирование своих представительств на территории субъектов РФ, но в федеральном законодательстве не установлен механизм взаимодействия органов государственной власти России и ее субъектов, а также органов местного самоуправления в рамках обеспечения функционирования такого представительного органа иностранного государства.

В-третьих, можно выделить все возрастающее количество международных отношений (таких, как официальные встречи, визиты, форумы), в которых субъекты РФ принимают участие без необходимости уведомления Министерства иностранных дел РФ. Как уже отмечалось, осуществление международных и внешнеэкономических связей, что предусмотрено ст. 1 Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федера-

ции», субъекты России должны уведомлять МИД РФ о своих трансграничных контактах каждый раз, когда они планируются. Но при этом необходимость для территориальных единиц в составе Российского государства уведомлять Министерство иностранных дел РФ о любых взаимодействиях с иностранными партнерами будет представлять собой чрезмерное ограничение этого права для российских организаций. Вследствие этого можно отметить несоответствие теории и практики в данном вопросе, что свидетельствует о необходимости корректировки механизма выстраивания федеративных отношений в рассматриваемой сфере.

Как известно, для реализации международных и внешнеэкономических связей субъекты России создают специальные органы государственной власти. Например, в Свердловской области имеется министерство международных и внешнеэкономических связей.

С 1991 г. по настоящее время министерство международных и внешнеэкономических связей (МИВЭС) Свердловской области заключило более сорока соглашений с государствами Европы (Австрией, Болгарией, Великобританией, Венгрией, Германией, Данией, Кипром, Италией, Польшей, Португалией, Финляндией, Францией, Чехией, Швейцарией), США, Канады, СНГ, Азии, Африки, Латинской Америки, Ближнего Востока [22]. К числу форм осуществления трансграничных связей Свердловской области можно отнести официальные визиты, приемы, функционирование международных форумов [23].

МИВЭС Свердловской области всемерно обеспечивает развитие внешнеэкономической сферы, благодаря его усилиям объем внешнеторгового оборота Свердловской области ежегодно превышает несколько десятков миллиардов долларов США [24].

Российские исследователи уделяют существенное внимание изучению особенностей Свердловской области как актора международных отношений, ее позиций на мировой арене как в целом [25, с. 45; 26, с. 530], так и в рамках реализации отдельных направлений трансграничного взаимодействия (миграционные отношения [27, с. 66] и отношения в области перемещения товаров, услуг и финансов [28, с. 67], туризм [29, с. 21], промышленных выставок [30, с. 437]). Проводится также анализ специфики внешнеэкономических связей Свердловской области и возможных путей их развития [27, с. 65]. Международные и внешнеэкономические связи Свердловской области позволяют позиционировать данный субъект России как активного участника парадипломатической деятельности.

Таким образом, объем международных отношений между субъектами РФ намного шире, чем это предусмотрено действующими нор-

мативными актами, при этом в связи с изменяющейся реальностью международных отношений разнообразие внешних связей, в которых могут участвовать субъекты РФ, будет увеличиваться. К настоящему времени накоплен значительный опыт в разработке и применении новых форм международной деятельности российских предприятий. В целях обеспечения баланса интересов России и российских субъектов при внедрении новых форм сотрудничества представляется целесообразным обсудить их, как и правоприменительную практику в их реализации в ходе работы Совета глав субъектов при МИД РФ. По результатам подобных обсуждений целесообразно сформулировать методические рекомендации, касающиеся специфики использования субъектами России того или иного формата осуществления внешних связей, форм международной деятельности.

Библиографический список

1. *Rawlings R.* Law, Territory and Integration: a View from the Atlantic Shore // *International Review of Administrative Sciences*. 2001. Vol. 67, № 3. P. 479–504.
2. *Подосян Л.З.* Межрегиональное сотрудничество: зарубежный опыт // *Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий)*. 2012. № 3 (15). С. 82–88.
3. *Валеев Р.М.* Федеральное законодательство и проблемы действия договора между Россией и Татарстаном // *Российский юридический журнал*. 1999. № 3 (23). С. 43–49.
4. *Perkmann M.* Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation // *European Urban and Regional Studies*. 2003. Vol. 10, № 2. P. 153–171.
5. *Rowswell B.* The Federal Context: Ottawa as Padlock or Partner? // *American Review of Canadian Studies*. 2002. Vol. 32, № 2. P. 215–237.
6. *Soliyeva M.* Regio Diplomacy in Central Asia: Experience of Uzbekistan // *Theoretical & Applied Science*. 2019. № 9 (77). P. 313–316.
7. Научная электронная библиотека eLIBRARY. RU. URL: https://elibrary.ru/query_results.asp
8. *Благодатских В.Г., Керимов А.А.* Парадипломатия как категория политической науки: теоретико-методологические подходы и научные школы // *Вестник Омского университета. Сер.: Исторические науки*. 2018. № 1 (17). С. 158–166.
9. *Яковлева Н.В., Левкин И.М.* Особенности трансграничного регионального сотрудничества в форме парадипломатии // *Управленческое консультирование*. 2014. № 4 (64). С. 14–22.
10. *Чернов С.Н.* Правовые основы парадипломатии европейских и российских регионов // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2013. № 10. С. 44–48.
11. *Чернов С.Н.* Международные связи Карелии с приграничными региональными союзами Финляндии // *Международное публичное и частное право*. 2014. № 3. С. 16–20.
12. *Базаров Б.В.* Региональная парадипломатия в трансграничных регионах Сибири и Восточной Азии // *Известия Уральского федерального университета. Сер. 2: Гуманитарные науки*. 2011. Т. 96, № 4. С. 26–36.

13. *Еремينا М.А.* Конституционно-правовые основы внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и провинций Канады: сравнительно-правовой анализ. Саратов, 2011.
14. *Изотова Л.М.* Конституционно-правовые основы международных связей субъектов Российской Федерации. Саратов, 2003.
15. *Орехович А.В.* Развитие регионализма в странах Европы: конституционно-правовой аспект. М., 2011.
16. *Мальцева Г.П.* Политико-правовые основы участия субъектов Российской Федерации в международных связях. М., 2000.
17. *Рогозина Н.А.* Правовой режим внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга). СПб., 2011.
18. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.
19. Основные законы субъектов Российской Федерации. URL: <http://constitution.garant.ru/region/>
20. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.
21. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова»: постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П // Российская газета. 2012. 13 апр.
22. Действующие соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Свердловской области. URL: <http://mvs.midural.ru/soglasheniya>
23. Международное сотрудничество Свердловской области. URL: <http://mvs.midural.ru/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo>
24. Итоги ВЭД Свердловской области. URL: <http://mvs.midural.ru/itogi-ved>
25. *Бочко В.С.* Свердловская область в период реформ (тенденции преобразований) / РАН, Уральское отд-е, Ин-т экономики. Екатеринбург, 2006.
26. *Beklenishcheva M.V.* Sverdlovsk oblast in the diplomatic history of the USSR: visits of top officials of foreign countries to the region (1955–1965) // *Historia Provinciae – the Journal of Regional History*. 2021. Vol. 5, № 2. P. 529–570.
27. *Падопка К.* Свердловская область в контексте присоединения России к ВТО // *Человек и труд*. 2011. № 6. С. 65–66.
28. *Панорама культурной жизни регионов России в сети Интернет. Свердловская область / сост. И.М. Ветлицина. М., 2003.*
29. *Вязовская В.В.* Свердловская область на рынке туристических услуг // *Международная экономика*. 2011. № 4. С. 20–26.
30. *Никитина А.С., Комиссарова Н.Д.* Межкультурное пространство международных промышленных выставок (на примере международной выставки «ИН-НОПРОМ», г. Екатеринбург) // *Электронный сетевой политематический журнал «Научные труды КубГТУ»*. 2019. № 54. С. 436–440.