



РЕГИОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

С. А. Намчак



Аннотация: В статье обобщены сведения о системе конституционно-договорного регулирования отношений органов власти Российской Федерации и ее субъектов, которая предусматривает широкую правовую нормативную базу для взаимодействия между федеральным центром и субъектами РФ по различным аспектам международного сотрудничества.

Ключевые слова: федеративный договор, региональная политика, региональное сотрудничество, приграничное сотрудничество, субъект федерации, децентрализация, асимметричный федерализм, суверенитет, международные отношения.

Согласно Конституции Российской Федерации, в настоящее время в состав РФ входят 83 субъекта: 21 республика, 9 краев, 46 областей, 1 автономная область, 4 автономных округа (АО), 2 города федерального значения. Система органов государственной власти субъектов определяется общими принципами, устанавливаемыми федерацией. В каждом регионе имеется законодательный (представительный) орган (парламент, законодательное собрание) и исполнительный орган (правительство). В регионах существует должность высшего должностного лица (глава региона, президент, губернатор), которые наделяются полномочиями законодательными органами власти субъекта федерации по представлению Президента России. Россия также подразделяется на восемь федеральных округов, в каждом из которых работает полномочный представитель президента России. Субъекты федерации имеют свое административно-территориальное деление.

Регионализм и регионализация — для России весьма актуальные понятия. Диспропорции в развитии российских регионов значительны, при этом невысок уровень межрегионального сотрудничества и реализации совместных межрегиональных проектов, способных помочь им решить экономические проблемы. По мнению Е. Л. Верещагиной, исследовавшей эту тему, инструментарий национальной региональной политики пока не-

Намчак Светлана Адисовна - заместитель Полномочного представителя
Республики Тыва в г. Москве.

достаточно разнообразен и эффективен (Верещагина, 2008). Отношения центра и регионов в Российской Федерации не урегулированы должным образом, отсутствует четкое разграничение полномочий сторон.

По В. Н. Княгинину, изучавшему государственную региональную политику России, до конца 1990-х гг. страну отличала политика выравнивания уровня индустриализации регионов, т.е. государственная модернизация (Княгинин, Электр. ресурс).

Согласно выводам, представленным в докладе «О системе государственного регулирования территориального развития», подготовленном Советом по изучению производительных сил при Министерстве экономики РФ в рамках проекта ТАСИС СМЕРУС 9503, утверждается, что исторические традиции России в территориальном развитии связаны с приоритетами стратегического характера (цит. по: там же). Так в XVII и начале XVIII века — основная цель была «прорубить окно в Европу», в XVIII веке — выход к Черному морю. Во второй половине XVIII и XIX веке — освоение Сибири и Дальнего Востока. Аналитики СОПС утверждают, что реализация стратегических задач не сводилась к завоеванию территории, основной целью являлось экономическое освоение. В советское время территориальные приоритеты также были четко обозначены, в 20-30 годы — подъем отсталых окраин (Закавказье, Средняя Азия), в 30-начало 40-х годов — индустриализация Урала и Сибири, в 50-70 годы — ускоренное развитие восточных районов, в 60-80 годы — формирование крупных территориально-производственных комплексов.

После распада Советского Союза (в декабре 1991 г.) российское руководство подписало Федеративный договор, который закрепил новые правила взаимоотношений центра и регионов. Авторы договора попытались сохранить единство страны, сформировав основы федерации. В декабре 1993 г. на общероссийском референдуме была принята федеративная Конституция. Прежняя региональная политика с распадом СССР исчерпала себя, новой политики регионального развития России, по мнению российских исследователей, еще не было создано. В том, что России требуется продуманная региональная политика, которая учитывала бы специфику территорий, уверена и отечественный исследователь федеративных отношений Н. Ю. Лапина. В своем исследовании она выделяет три периода в отношениях федерального центра и субъектов федерации в постсоветский период: стихийная децентрализация; асимметричный федерализм; рецентрализация России (Лапина, Электр. ресурс).

Б. Н. Ельцин в Уфе 6 августа 1990 г. произнес свою знаменитую фразу «Берите суверенитета столько, сколько хотите», которая послужила руководством к действию. По стране прошел «парад суверенитетов». Наибольшей политической и экономической самостоятельности удалось достичь национальным республикам. В 1991–1993 гг. во многих из них прошли выборы президентов, были приняты собственные конституции. Процесс перераспределения полномочий между центром и регионами никем не контролировался и принял форму стихийной децентрализации. Центр достиг с регионами компромисса «полномочия — в обмен на политическую лояльность».

Период 1994–2000 гг. характеризуется Н. Ю. Лапиной как «асимметричная федерация». Началась формализация отношений между федеральным центром и субъектами РФ. Конституция 1993 г. закрепляла за субъектами федерации право формировать собственную законодательную базу и самостоятельно устанавливать систему региональной власти. К основным характеристикам «асимметричной федерации» относятся: двусторонний характер взаимодействия между главой государства и региональными лидерами; фактическое неравенство субъектов федерации между собой и в отношениях с центром; отсутствие универсальных правил в отношениях «центр — регионы» (там же).

С избранием В. В. Путина в марте 2000 г. начался новый, третий, период в отношениях центра и регионов. Была начата интеграция российского пространства, перераспределение ресурсов и полномочий в пользу федерального центра, что позволило Н. И. Лариной назвать в своей работе российский федерализм «унитарным федерализмом» (Ларина, 2006).

Формирование единого правового, экономического, административного пространства началось с выстраивания «властной вертикали». Создавались новые институты, призванные контролировать региональную власть (федеральные округа), система двусторонних договоров отменялась, устанавливались принципы «бюджетного унитаризма».

В сентябре 2004 г. Кремль приступил к новому этапу политического реформирования: выборы глав регионов отменялись, утверждался новый порядок выборов в федеральные и региональные представительные органы власти. Одновременно началось укрупнение регионов за счет ликвидации сложносоставных субъектов федерации.

На фоне этих событий, с начала 1990-х гг. увеличивалась роль рос-



сийских регионов, которые заявили о себе как негосударственные акторы, по терминологии О. Н. Барабанова (Барабанов, 2000). В эти годы начало расти влияние российских регионов на внешнюю политику России. Субъекты Российской Федерации начали активно развивать международное сотрудничество, проявляя при этом свою региональную специфику, свойственную как этническим республикам, так и промышленно развитым регионам, столичным мегаполисам, аккумулирующим внешнеторговые потоки и финансовые ресурсы, приграничным территориям.

Согласно определению О. Б. Александрова российский регионализм середины 2000-х гг. можно определить как политическую практику, сформировавшуюся на фоне децентрализации государственной власти и укрепления административно-территориальных форм управления общественными процессами (Александров, 2005).

Применительно к сфере международных и внешнеэкономических связей регионов (негосударственных акторов) сложившаяся в России система конституционно-договорного регулирования отношений органов власти Федерации и ее субъектов представляет собой комплекс, состоящий из нескольких блоков. Это: конституционные положения (принципы), Федеративный договор, нормы договоров о разграничении полномочий и предметов ведения (большие договоры), федеральные законы, юридические установления из специальных договоров, которые относятся исключительно к сфере международных отношений.

Рассматривая законодательную базу российского регионализма, мы видим, что согласно действующей Конституции (статья 5, п. 2), некоторые регионы РФ (республики) обозначены в качестве «государств». Также пункт 3 статьи 5 гласит, что одним из принципов федеративного устройства России является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов. Оно осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (статья 11, п. 3).

Пункт 4 статьи 15 Основного закона констатирует, что «общеизвестные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

В соответствии с пунктом «о» статьи 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации».

Статья 73 Конституции РФ гласит: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Обратившись к другим нормативным источникам, необходимо отметить Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15 февраля 1994 г. (Договор..., Электр. ресурс). К середине 1998 г. с Федерацией были подписаны 42 подобных индивидуальных договора с 46 субъектами Федерации.

В договоре с Татарстаном содержатся различные нормы, часть из которых имеет прямое отношение к определению статуса Республики Татарстан во внешних сношениях. Например, генеральная норма, закрепляющая право Республики Татарстан участвовать в международных и внешнеэкономических отношениях, содержится в преамбуле договора. Далее, норма обретает конкретику. Согласно пункту 11 статьи II органы государственной власти Республики Татарстан осуществляют полномочия государственной власти, в том числе «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» (там же). В соответствии с пунктом 13 этой же статьи «самостоятельно осуществляют внешнеэкономическую деятельность. Разграничение полномочий в области внешнеэкономической деятельности осуществляется отдельным Соглашением» (там же).

Статья IV рассматриваемого договора констатирует исключительную компетенцию Федерации и ее органов, по пункту 9 — внешнюю политику и международные отношения РФ, ее международные договоры, вопросы войны и мира, по пункту 10 — внешнеэкономические отношения РФ.



Договор Российской Федерации и Республики Татарстан впервые в практике российского федерализма дал четкую схему исключительных полномочий и предметов ведения Российской Федерации и Республики Татарстан, а также определил зону их совместной деятельности.

Первыми федеральными законами, принятыми для регулирования взаимоотношений федерального центра и субъектов в международной сфере, были федеральный закон от 13 октября 1995 г. №157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (с изменениями от 8 июля 1997 г., 10 февраля 1999 г.), который утратил силу в связи с принятием федерального закона от 08 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» №164-ФЗ, вступившего в силу с 18 июня 2004 г., и федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. №101-ФЗ (с изменениями от 1 декабря 2007 г.).

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» №164 от 08.12.2003 (в ред. федеральных законов от 22.08.2004 №122-ФЗ, от 22.07.2005 №117-ФЗ, от 02.02.2006 №19-ФЗ, от 03.11.2010 №285-ФЗ, от 08.12.2010 №336-ФЗ, от 11.07.2011 №200-ФЗ) определяет полномочия Российской Федерации и субъектов РФ в области внешнеторговой деятельности в целях обеспечения благоприятных условий для внешнеторговой деятельности, а также защиты экономических и политических интересов России. Статья 6 определяет предметы ведения и полномочия Российской Федерации, закрепляет 14 предметов ведения РФ в области внешнеторговой деятельности, статья 8 определяет «Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области внешнеторговой деятельности», в ней определены 6 полномочий субъектов РФ в области внешнеторговой деятельности.

В частности, установлено, что субъекты РФ в области внешнеторговой деятельности в пределах своей компетенции имеют право на:

- проведение переговоров и заключение соглашений 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;

- 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, указанным в части 3 статьи 13 настоящего ФЗ, и Министерством иностранных дел Российской Федерации;

- открытие представительства в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- осуществление формирования и реализации региональных программ внешнеторговой деятельности;

- информационное обеспечение внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации;

- создание страховых и залоговых фондов в области внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

Статья 9 «Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» гласит, что «Федеральный орган исполнительной власти, указанный в части 3 статьи 13 настоящего ФЗ, обязан согласовывать с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проекты планов и программ развития внешнеторговой деятельности, затрагивающих интересы субъектов Российской Федерации и находящихся в пределах их компетенции».

При этом, пункт 4 статьи 9 определяет, что «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязаны информировать федеральный орган исполнительной власти, указанный в части 3 статьи 13 настоящего ФЗ, обо всех действиях, предпринятых субъектом Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности».

Глава 11, статья 46 данного ФЗ определяет мероприятия, содействующие развитию внешнеторговой деятельности «Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках своей компетенции осуществляют в соответствии с международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации мероприятия (включая необходимое их финансирование), содействующие развитию внешнеторговой деятельности, в том числе обеспечивают: кредитование участников внешнеторговой деятельности; функционирование систем гарантий и страхования экспортных кредитов; организацию торговых выставок и ярмарок, специализированных симпозиумов и конференций и участие в них; проведение

кампаний (в том числе рекламных) по продвижению российских товаров, услуг, интеллектуальной собственности на мировые рынки».

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. №101-ФЗ (с изменениями от 1 декабря 2007 г.) также рассматривает полномочия Федерации и субъектов РФ в сфере заключения международных договоров, при этом статья 3 гласит: «В соответствии с Конституцией РФ заключение, прекращение и приостановление действия международных договоров Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации». Статья 4 данного ФЗ определяет процедуру по международным договорам, затрагивающим полномочия субъекта РФ, так, согласно пункту 1 статьи 4 такой международный договор «заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция». Согласно пункту 2 статьи 4 №101-ФЗ основные положения такого международного договора «направляются федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями органам государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция. Поступившие предложения рассматриваются при подготовке проекта договора». В соответствии с пунктом 1 статьи 8 рассматриваемого ФЗ «Рекомендации о заключении международных договоров РФ могут представляться в зависимости от характера затрагиваемых вопросов на рассмотрение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации, субъектами Российской Федерации в лице их соответствующих органов государственной власти».

В 1999 г. был принят федеральный закон «О порядке координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» от 04 января 1999 №4-ФЗ, который в соответствии со статьей 72 Конституции РФ устанавливает общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, содержит правовые гарантии обеспечения прав и законных интересов субъектов Российской Федерации при установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей.

Так, пункт 1 статьи 1 №4-ФЗ от 04.01.1999 определяет право субъектов Российской Федерации на осуществление международных и внешнеэкономических связей «Субъекты Российской Федерации в пределах



полномочий, предоставленных им Конституцией РФ, федеральным законодательством и договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. Субъекты Российской Федерации с согласия Правительства Российской Федерации могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств».

Закон прописывает определенную процедуру осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ в статьях 4-5, статья 4 предусматривает, что проекты соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ должны согласовываться в МИД РФ, а после подписания согласно статье 5 подлежат регистрации в Министерстве юстиции и включению в государственный реестр.

ФЗ №4-ФЗ от 04 января 1999 г. закреплен в Концепции внешней политики РФ от 15 июля 2008 г., где говорится, что «субъекты РФ развивают свои международные связи в соответствии с Конституцией РФ, ФЗ от 04 января 1999 «О порядке координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» и другими законодательными актами» (Концепция внешней..., 2008: Электр. ресурс). Концепция внешней политики устанавливает, что МИД РФ и другие федеральные органы исполнительной власти обязаны оказывать субъектам РФ содействие в осуществлении этих связей, подчеркивая при этом, что «Развитие регионального и приграничного сотрудничества является важным резервом двусторонних связей с соответствующими странами и регионами в торгово-экономической, гуманитарной и других областях».

Также распоряжением Правительства РФ от 09 февраля 2001 года №196-р была утверждена «Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации», которая определила «цели, принципы и приоритеты в деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан в сфере приграничного сотрудничества».



Данная концепция была подробно рассмотрена в исследовании О.Б.Александрова. Автор отмечает, что она стала одним из первых документов, в котором полномочия на осуществление приграничного сотрудничества признаются и закрепляются не только за федеральным центром и регионами, но и за органами местного самоуправления, что свидетельствует о новом подходе федерального центра к проблеме местного самоуправления (Александров, 2005). При этом, О. Б. Александров делает особый акцент на то, что Концепция не налагает на органы местного самоуправления никаких обязательств по согласованию внешнеэкономических инициатив с органами власти субъекта федерации.

Расширяется договорная база межрегионального сотрудничества. На основе профессиональной помощи МИД РФ российские регионы активно работают над проектами новых соглашений с зарубежными партнерами.

Таким образом, как мы видим, система конституционно-договорного регулирования отношений органов власти Российской Федерации и ее субъектов предусматривает широкую правовую нормативную базу для взаимодействия между федеральным центром и субъектами РФ по различным аспектам международного сотрудничества. В целом же, очевидно, что Россия пока находится на пути к взвешенной и многоаспектной региональной политике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Верещагина, Е. Л. (2008) Европейские организации межрегионального сотрудничества : влияние на процесс принятия решений в ЕС (1980-е – 1990-е гг.). М.

Княгинин, В. Н. Государственная политика регионального развития в России [Электр. ресурс] // Российское экспертное обозрение. №7. URL: http://www.rusrev.org/content/data/article/file/st32_819.pdf (дата обращения: 14.02.2012).

Лапина, Н. Ю. (2006) «Центр–регионы» в постсоветской России : история, механизмы взаимодействия, сценарии будущего [Электр. ресурс] // Политическая экспертиза. №2. URL: <http://www.politex.info/content/view/239/30/> (дата обращения: 14.02.2012).

Ларина, Н. И. (2006) Государственное регулирование регионального развития: пространственная структура власти и региональная экономическая политика : автореф. ... д. эк. н. Новосибирск.

Александров, О. Б. (2005) Регионы во внешней политике России. Роль Северо-Запада. М. : МГИМО(У) МИД России.

Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15.04.1994 [Электр. ресурс] // Казанский центр федерализма и публичной политики. URL: <http://www.kazanfed.ru/docum/dogovor/1/> (дата обращения: 12.02.2012).

Концепция внешней политики РФ (2008) [Электр. ресурс] // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/acts/785> (дата обращения: 12.02.2012).

Барабанов, О. Н. (2000) Тенденции регионализации в Европе и интересы России // Мировая политика и международные отношения на пороге нового тысячелетия / под ред. М. М. Лебедевой. М.



REGIONS OF RUSSIAN FEDERATION AS A SUBJECT OF INTERNATIONAL RELATIONS

S.A. Namchak

Abstract: Article colligates the information about the system of constitutional and contractual regulations of the relations between the government authorities of the Russian Federation and its constituent territories. It requires a vast legal and normative base for interaction between the federal government and territories regarding the different aspects of international cooperation.

Keywords: Federative Treaty, regional policy, regional cooperation, transfrontier cooperation, constituent territory, decentralisation, assymmetric federalism, sovereignty, international relations.