

УДК 339.9:342:332.14

Д.В. Белоцеркович,*канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин**Тихоокеанского государственного университета,**секретарь Общественного совета при**Министерстве международного и межрегионального сотрудничества**Хабаровского края*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Международные и внешнеэкономические связи являются одним из движущих факторов развития различных сфер общественной жизни. По мнению автора, учитывая федеративный характер российской государственности, нецелесообразно устанавливать монополию на международное сотрудничество.

Ключевые слова: Конституция РФ, международные и внешнеэкономические связи, международные договоры Российской Федерации.

International and foreign economic relations are one of the driving factors in the development of various spheres of public life. According to the author's opinion on the federative nature of Russian sovereignty, it is inappropriate to establish a monopoly on international cooperation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, international and foreign economic relations, international treaties of the Russian Federation.

Международные и внешнеэкономические связи являются одним из движущих факторов развития различных сфер общественной жизни. Учитывая федеративный характер российской государственности, нецелесообразно устанавливать монополию на международное сотрудничество. Именно этот путь определён Конституцией РФ определяющим, в ч. 1 ст. 72 к совместному ведению РФ и субъектов РФ отнесён вопрос о координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение

международных договоров Российской РФ [1]. Вместе с тем формулировка «координация» указывает на ограниченный характер соответствующих связей. Более того, в ст. 71 Конституции РФ, устанавливающей предметы исключительного ведения РФ, содержится указание на вопросы внешней политики и международных отношений РФ, международных договоров РФ, внешнеэкономических отношений РФ. Однако в данном случае указан такой субъект правоотношений как РФ, а не субъекты РФ. Ещё в 2001 г. Конституционный Суд РФ в одном из

своих определений отчасти разъяснил право субъектов РФ реализовывать международные и внешнеэкономические связи. Оно осуществимо при условии, что такие связи не вторгаются в полномочия и прерогативы РФ как суверенного государства, предусмотренные ст. 71 (пункты «к», «л», «м», «н»), и что их координация определяется федеральным законом и принимаемыми на его основе законами и иными нормативными актами субъектов РФ [2].

Таким образом, правовое регулирование международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях. На общегосударственном уровне действует Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (далее – Закон о координации) [3]. Примечательно, что с 1998 г. в названный Закон изменения вносились лишь однажды – в 2015 г., что нетипично для отечественной системы федерального законодательства. На наш взгляд, такую ситуацию можно связать со следующим. Во-первых, Закон о координации по объёму содержащихся в нём норм является небольшим. Во-вторых, многие нормы Закона имеют декларативный, технический и теоретико-правовой характер, нуждаются в детализации как региональным законодательством, так и федеральными подзаконными актами. Кроме того, подобная ситуация типична для законов, не имеющих частого фактического применения. Однако вряд ли это можно сказать про Закон о

координации, особенно в части согласования проектов соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, их государственной регистрации и опубликования.

Ключевым понятием является термин «международные и внешнеэкономические связи». В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона о координации это осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с иностранными партнёрами [3]. Указанная норма имеет расширительное толкование по сферам, в которых осуществляются связи. В Законе не проведено разграничение международных и внешнеэкономических связей. По смыслу данного выше определения и исходя из содержания Закона – это единый неделимый термин. Можно предположить, что законодатель воспользовался указанной конструкцией, опираясь на конституционную формулировку ст. 72 акта высшей юридической силы. Между тем в научной литературе ведутся дискуссии относительно содержательной стороны категорий «связи», «международные», «внешнеэкономические» [4, с. 69, 5, с. 75]. Отсутствие законодательного разграничения международных и внешнеэкономических связей не идёт на пользу и правоприменительной практике. Примечательно, что сочетание понятий «международные» и «внешнеэкономические» связи в отечественном законодательстве осуществляется только в отношении

субъектов РФ.

Однако очевидно, что «международные связи» выступают родовым понятием по отношению к термину «внешнеэкономические связи». Кроме того, в отношении субъектов РФ толкование категории «внешнеэкономические связи» могло бы осуществляться по пути их связей с любыми субъектами, находящимися за пределами границ региона РФ, то есть и внутри государства. В таком случае соотнести понятия «международные связи» и «внешнеэкономические связи» как родовое и видовое было бы невозможно. Однако в определении Закона о координации содержится указание на связь с иностранными партнёрами, что предопределяет соотношение терминов «международные связи» и «внешнеэкономические связи» как родовое и видовое. Следовательно, целесообразно разделить соответствующие термины и дать им самостоятельное определение.

К аналогичному выводу можно прийти и при анализе другого Федерального закона – «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» [6]. Так, в его ст. 8 определено такое полномочие органов государственной власти субъектов РФ, как проведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также с согласия Правительства РФ с

органами государственной власти иностранных государств. В рассматриваемом случае выделяются только внешнеэкономические связи, а не международные. При этом Закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» был принят позже Закона о координации. Таким образом, даже на федеральном уровне проведены различия между международными и внешнеэкономическими связями, а федеральное законодательство нуждается в предметном согласовании.

Для более полного понимания сущности правового регулирования международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ необходимо обратиться к региональному законодательству. В качестве примеров рассмотрим законодательство Хабаровского края и Республики Саха (Якутия). В Хабаровском крае действует закон «О договорах Хабаровского края о международных и внешнеэкономических связях и межрегиональных договорах» (далее – закон Хабаровского края) [7]. В Республике Саха (Якутия) принят закон «О международных и внешнеэкономических связях Республики Саха (Якутия)» (далее – закон Республики Саха (Якутия)) [8]. Закон Республики Саха (Якутия) существенно объёмнее закона Хабаровского края и даже закона о координации. Сразу отметим, что закон Хабаровского края по предмету правового регулирования охватывает больший круг общественных отношений в сравнении с законом о координации. Это связано с тем, что помимо

международных и внешнеэкономических связей в нём предусмотрены и межрегиональные связи, предполагающие заключение соглашений с субъектами РФ, с органами государственной власти субъектов РФ. В целом понятийный аппарат закона Хабаровского края согласуется с терминологией, подразумеваемой в законе о координации. При этом, на наш взгляд, существенным минусом закона о координации представляется отсутствие отдельной статьи, способной упорядочить категориальный аппарат, используемый в нём.

Более сложная ситуация обстоит с законом Республики Саха (Якутия). Данный нормативный акт, в отличие от закона Хабаровского края, направлен на регулирование исключительно международных и внешнеэкономических связей Республики. При этом введено понятие иностранного партнёра, под которым понимается субъект иностранного федеративного государства, административно-территориальное образование иностранного государства, орган государственной власти иностранного государства, международная организация, с которыми Республика может в соответствии с федеральным законодательством устанавливать международные и внешнеэкономические связи [8, ст. 1]. В законе о координации отсутствует определение иностранного партнёра. Однако исходя из взаимосвязанных положений его п. 1 ст. 1 и п. 1 ст. 2 иностранными партнёрами следует считать только субъектов иностранных

федеративных государств, административно-территориальные образования иностранных государств, органы государственной власти иностранных государств. Спорным является вопрос о международных организациях, так как по смыслу закона о координации предполагается только участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. В этой связи законодатель Хабаровского края при определении договоров края о международных или внешнеэкономических связях указывает на субъектов таких договоров. Перечислены обозначенные нами три субъекта, а когда упоминаются международные организации, используется конструкция закона о координации и предусматривается указание на отдельное соглашение об участии в деятельности такой организации в рамках органов, созданных специально для этой цели.

Таким образом, участвовать в деятельности международных организаций через специально создаваемые органы (причём не совсем понятно, какие: органы этой международной организации или органы субъектов РФ) допустимо, но считать саму иностранную организацию иностранным партнёром нельзя. Данный вывод подтверждается и тем обстоятельством, что к иностранным партнёрам не отнесены иностранные юридические и физические лица, а также государства.

Таким образом, на наш взгляд,

включение в число иностранных партнёров по закону Республики Саха (Якутия) международных организаций не согласуется с нормами закона о координации, хотя такая позиция в научной литературе разделяется не всеми авторами [4, с. 28].

Законом о координации с учётом необходимости обеспечения соответствия регионального законодательства федеральному предусмотрены и определены процедуры заблаговременного уведомления соответствующих федеральных органов исполнительной власти о вступлении в переговоры о заключении соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей [3, ст. 3]. То есть факт предполагаемых переговоров является основанием для уведомления. Таким образом, государство стремится поддерживать единый внешнеполитический курс. Однако в законе о координации не определены ни органы, которые следует уведомлять, ни срок, в который следует уложиться при уведомлении. Закон Хабаровского края дублирует формулировку Федерального закона, и ответа на поставленные вопросы не даёт. Закон Республики Саха (Якутия) в ч. 2 ст. 6 определяет, что уполномоченный орган Республики в течение 14 дней со дня принятия решения о вступлении в переговоры с иностранным партнёром и о заключении соглашения уведомляет об этом соответствующие исполнительные органы государственной власти РФ [8]. Однако в таком случае ни о какой заблаговременности речи идти не может.

По смыслу закона Республики Саха (Якутия) решение уже принято, а уведомление происходит постфактум. Такой подход не согласуется с Законом о координации. Имеет место быть противоречие регионального закона федеральному.

В 2000 г. утверждено Постановление Правительства РФ «О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств» [9]. Из содержания данного документа следует, что согласие Правительства РФ можно получить, во-первых, только на взаимодействие с органами государственной власти иностранных государств, во-вторых, только при наличии положительного заключения Министерства иностранных дел РФ, Министерства юстиции РФ и других федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией. Если исходить из того, что ведение переговоров с иностранными партнёрами является составляющей осуществления международных и внешнеэкономических связей, то с учётом названного Постановления Правительства РФ уполномоченными органами, которые следует заблаговременно уведомлять о переговорах, являются МИД России, Минюст России, а также иные заинтересованные органы. Но данный вопрос законодательно проработан очень плохо. Норма п. 1 ст. 3 закона о координации порождает слишком много

неопределённостей, которые в конечном счёте и обуславливают отдельные противоречия регионального и федерального законодательства. Вместе с тем региональный законодатель не вправе установить в своих нормативных актах правила взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, которые обязывали бы к чему-либо последних и тем самым позволили бы восполнить рассматриваемую неопределённость закона о координации.

Изложенное обуславливает целесообразность правки п. 1 ст. 3 закона о координации и изложении его в следующей редакции: «Органы государственной власти субъекта Российской Федерации заблаговременно уведомляют федеральные органы исполнительной власти, определённые Правительством Российской Федерации, о вступлении в переговоры о заключении соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей». Правительству РФ следует в таком случае установить перечень уполномоченных органов, в том числе указать иные дополнительные органы, например в зависимости от сферы переговоров: в области культуры, образования, науки и т.д. Соответствующим образом к процессу уведомления можно подключить Министерство культуры, Министерство образования и т.д.

Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей должны пройти ряд других административных процедур с участием федеральных органов исполнительной

власти. В первую очередь проект соглашения до его подписания подлежит согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Формулировка закона о координации «проект соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей направляется органом государственной власти субъекта Российской Федерации в уполномоченный Президентом РФ федеральный орган исполнительной власти, который рассматривает его совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти» [3, п. 1 ст. 4] не вносит ясности в вопрос об уполномоченных органах. С одной стороны, в соответствии с Указом Президента РФ уполномоченным органом является Министерство экономического развития РФ [10]. Однако в Положении о Министерстве экономического развития РФ не предусмотрены полномочия по координации или согласованию налаживания международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ [11]. Минэкономразвития РФ, в принципе, может быть уполномочено только на согласование внешнеэкономических связей, но никак не международных. С другой стороны, в Указе Президента РФ «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» определено, что Министерство иностранных дел РФ даёт официальные разъяснения по вопросам международных связей субъектов РФ [12].

То есть международные связи – это компетенция МИД России. Следовательно, МИД России однозначно относится к соответствующим заинтересованным органам. Это подтверждается и соответствующей практикой налаживания международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. Например, представительство МИД России в г. Хабаровске ведёт учёт соглашений о международных и внешнеэкономических связях Хабаровского края [15]. Однако именуется они все международными, так как в обозначенном выше Указе Президента РФ только международные связи отнесены к компетенции МИДа. Примечательно, что внешнеэкономические связи охватываются международными. Об этом можно судить хотя бы из названий одних из последних соглашений, заключённых Хабаровским краем с иностранными партнёрами:

– Соглашение между правительством Хабаровского края Российской Федерации и Министерством внешних экономических дел Корейской Народно-Демократической Республики о торгово-экономическом и гуманитарном сотрудничестве от 24 декабря 2015 г.;

– Соглашение между правительством Хабаровского края (РФ) и Народным Правительством провинции Цзилинь (КНР) о торгово-экономическом, научно-техническом и гуманитарном сотрудничестве от 7 июня 2016 года.

В законах Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края отсутствуют специальные нормы о согласовании

соглашений с уполномоченными органами, воспроизведены исключительно общие положения закона о координации.

Вместе с тем о более весомом значении МИД России в сравнении с Минэкономразвития в процессе согласования проектов соглашений о международных и внешнеэкономических связях свидетельствует, например, постановление губернатора Хабаровского края «О координации деятельности по развитию международных и внешнеэкономических связей Хабаровского края» [13]. Утверждённый этим постановлением порядок координации деятельности по развитию международных и внешнеэкономических связей включает разд. 10, в котором заключены нормы о сущности сотрудничества Министерства международного и межрегионального сотрудничества края с МИД России, включая направление в МИД России различной информации о сотрудничестве с иностранными партнёрами, сроках предоставления такой информации и некоторые другие стороны взаимодействия без установления обязательств для федерального органа исполнительной власти, что противоречило бы законодательству. Наконец, третьим обязательным федеральным органом исполнительной власти, участвующим в координации деятельности международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, является Министерство юстиции РФ. В соответствии с законом о координации [3, ст. 5] и Постановлением

Правительства РФ [14] на него возложена функция по государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. Данная функция необходима в целях обеспечения единства правового пространства РФ, так как в рамках регистрации проверяется соответствие соглашений не только действующему законодательству РФ, но и общепризнанным принципам и нормам международного права. Среди документов, представляемых на регистрацию, обозначены официальные заключения Минэкономразвития РФ, МИДа России, Минюста России и других федеральных органов исполнительной власти на проект соглашения. Указанные официальные заключения необходимы только в случае, когда на заключение соглашения не требуется согласия Правительства РФ. Когда оно требуется, было упомянуто выше. Соответственно без государственной регистрации соглашение не может вступить в силу. Все соглашения, заключённые до 2000 г., не подлежат регистрации.

Примечательно, что регистрируются только соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Например, учтены МИД России, но не зарегистрированы Совместное заявление правительств Хабаровского края (РФ) и префектуры Хёго (Япония) от 20.08.2014 г., Совместное заявление Хабаровского края (РФ) и префектуры Тоттори (Япония) от 17.11.2010 г., Меморандум о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и освоения острова Большой Уссурийский между

правительством Хабаровского края Российской Федерации и Народным Правительством провинции Хэйлунцзян (КНР) от 11 сентября 2009 г. и некоторые другие [15]. Указанные документы носят декларативный характер, поэтому не нуждаются в регистрации.

Подводя итог, отметим следующее. Во-первых, в закон о координации необходимо внести определённые теоретико-правовые коррективы. Так, следует ограничить термины «международные связи» и «внешнеторговые связи». На основании использования первых уполномоченным органом является МИД России, на основании использования вторых – Минэкономразвития России. Кроме того, названным терминам следует дать определение, то есть ввести в закон категориальный аппарат отдельной статьёй. Во-вторых, следует разграничить компетенцию федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на взаимодействие с органами государственной власти субъектов РФ путём конкретизации отдельных положений закона о координации и принятия необходимых определяющих подзаконных актов. В-третьих, требуют приведения в соответствие закону о координации некоторые положения закона Республики Саха (Якутия), несоответствие которых в том числе обусловлено непроработанностью и несогласованностью норм определяющего Федерального закона.

Список использованных источников

1 Конституция Российской

Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (в ред. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2 По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 г. № 250-О // СПС «КонсультантПлюс».

3 О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации : федер. закон от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ (в ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4381.

4 Варламов В. Ю. О некоторых аспектах правового регулирования международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации / В. Ю. Варламов, К. Д. Гасников // Законодательство и экономика. 2004. № 10. С. 67–71.

5 Тесленко А. М. О некоторых проблемах правового регулирования международных связей муниципальных образований в Российской Федерации / А. М. Тесленко, Ю. В. Береснева // Российский юридический журнал. 2011. № 2. С. 71–77.

6 Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности : федер. закон от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ (в ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4359.

7 О договорах Хабаровского края о международных и внешнеэкономических связях и межрегиональных договорах : закон Хабаровского края от 26.04.2000 г. № 217 (в ред. от 26.06.2017 г.) // Сборник

нормативных актов Законодательной думы Хабаровского края. 2000. № 4; URL: <http://laws.khv.gov.ru> (дата обращения 27.11.2017).

8 О международных и внешнеэкономических связях Республики Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 17.10.2003 г. № 84-3 № 163-III (в ред. от 27.11.2015 г.) // Якутские ведомости. 2003. 22 ноября; 2015. 8 декабря.

9 О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств : постановление Правительства РФ от 01.02.2000 г. № 91 // СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 771.

10 О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление функций, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 4 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» : указ Президента РФ от 19.08.2015 г. № 424 // СЗ РФ. 2015. № 34. Ст. 4880.

11 О Министерстве экономического развития Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 05.06.2008 г. № 437 (в ред. от 04.11.2017 г.) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867; 2017. № 46. Ст. 6790.

12 О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации : указ Президента РФ от 08.11.2011 г. № 1478 // СЗ РФ. 2011. № 46. Ст. 6477.

13 О координации деятельности по развитию международных и внешнеэкономических связей Хабаровского края : постановление губернатора Хабаровского края от 22.06.2011 г. № 62 (в ред. от 12.12.2015 г.) // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края [Электронный ресурс] // URL: <http://laws.khv.gov.ru> (дата обращения 27.11.2017).

14 Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключённых органами государственной власти субъектов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 24.07.2000 г. № 552 (в ред. от 09.03.2016 г.) // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3293; 2016. № 11. Ст. 1549.

15 Международные соглашения Хабаровского края и Еврейской автономной области // URL: <https://khabarovsk.mid.ru/mezhdunarodnye-soglasenia>.