

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права, конституционного и административного
права»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 20__ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ
СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
ЮУрГУ – 40.04.01.2020.324.Юм

Руководитель магистерской
диссертации
к.ю.н., доцент, доцент кафедры
_____ Н.С. Конева
_____ 20__ г.

Автор магистерской диссертации
магистрант группы Юм-324
_____ И.В. Ерзикова
_____ 20__ г.

Нормоконтролер
_____ В.П. Худякова
_____ 20__ г.

Челябинск 2020

АННОТАЦИЯ

Ерзикова И.В. магистерская диссертация
«Проблемы
осуществления внешнеэкономических
связей субъектами Российской
Федерации»: ЮУрГУ, Ю-324, 80 с., список
использованных источников и литературы
– 77наим.

Объектом диссертационного исследования является специфическая область общественных отношений в сфере конституционно-правового регулирования осуществления субъектами Российской Федерации внешнеэкономических связей.

Целью исследования является комплексный анализ и теоретическое осмысление осуществления субъектами Российской Федерации внешнеэкономических связей, а также выработка рекомендаций по совершенствованию исследуемого полномочия субъектов Российской Федерации с учетом выявленных характеристик и закономерностей.

Задачи диссертационного исследования:

анализ полномочий Российской Федерации в сфере международных отношений;

исследование координационного механизма внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;

анализ положений национальной и зарубежной научной правовой доктрины для решения вопроса о возможности субъектов федерации самостоятельно осуществлять внешние связи;

исследование конституционно-правовых норм Российской Федерации на предмет решения проблемы международной правосубъектности субъектов Российской Федерации, а также положений законодательства субъектов Российской Федерации по этому вопросу;

оценка права на осуществление внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации с точки зрения эффективности конституционно-правового регулирования механизма его реализации;

формулировка выводов и предложений для совершенствования и повышения эффективности применения законодательства, регламентирующего вопросы закрепления и реализации внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации.

Ключевые слова: внешнеэкономические связи субъектов; внешнеэкономическая деятельность, соглашения об осуществлении внешнеэкономических связей.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
ГЛАВА 1. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	12
1.1. Общая характеристика конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.....	12
1.2. Осуществление международных и внешнеэкономических связей как элемент конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.	17
1.3 Правовой статус договоров (соглашений) субъектов Российской Федерации с иностранными субъектами	25
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	39
2.1 Основные элементы соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации.....	39
2.2. Виды соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации и порядок их согласования	44
2.3 Условия вступления в силу соглашений осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации.....	46
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	51
3.1 Анализ практики Правительства Челябинской области по подготовке и согласованию соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Челябинской области.....	51

3.2 Пути совершенствования правового регулирования осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.....	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	69
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	72

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность диссертационного исследования. Возможность осуществления субъектами Российской Федерации внешнеэкономических связей с иностранными партнерами является одним из значительных направлений деятельности. Внешнеэкономическая деятельность стала неотъемлемым фактором экономических процессов практически во всех регионах России, независимо от размеров их экспортных ресурсов и состояния общественно-политической обстановки в отдельных регионах.

В российской правовой доктрине вопросы международной правосубъектности субъектов федеративных государств, зарубежный опыт участия субъектов федераций в международных отношениях, российская специфика такого участия, а также проблематика осуществления субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей получили развитие в работах Алексеева М.Ю., Вельяминова Г.М., Игнатенко Г.В., Климовой Н.Ю., Ковалева А.А., Колпаковой Т.П., Курдюкова Г.И., Максимова В.М., Матвеевой Т.Д., Орлова В.Я., Пустогарова В.В., Толстых В.Л., Фарукшина М.Х., Федорова Ю.И., Филиппова Н.К. и др.

Ряд вопросов участия субъектов Российской Федерации в международных отношениях рассматривается в контексте исследований проблем федеративного устройства Российского государства, разграничения предметов ведения и полномочий, правового статуса субъектов Российской Федерации, договорного регулирования взаимоотношений федерации и ее субъектов в работах таких авторов, как Абдулатипов Р.Г., Барциц И.Н., Болтенкова Л.Ф., Валентен С.Д., Гаджиев Г.А., Елисеев Б.П., Королева-Конопляная Г.И., Крылов Б.С., Лебедев А.Н., Лысенко В.Н., Лунев А.Е., Умнова И.А и др.

Вместе с тем остается недостаточно изученной проблема координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. Не исследован координационный механизм осуществления

субъектами Российской Федерации внешних связей. Отсутствует комплексное исследование внутригосударственной правовой базы осуществления субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей и участия субъектов Российской Федерации в международных отношениях. В то же время развитие федерального законодательства обуславливает пересмотр положений некоторых уже имеющихся работ и потребность в дальнейшем научном исследовании.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений в сфере конституционно-правового регулирования осуществления субъектами Российской Федерации внешнеэкономических связей. Особое внимание уделяется взаимоотношениям Российской Федерации и ее субъектов в сфере внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, их конституционно-уставному и договорному регулированию.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие осуществление субъектами Российской Федерации внешнеэкономических связей, а также участие субъектов Российской Федерации в международных отношениях Российской Федерации.

Целью исследования является комплексный анализ и теоретическое осмысление осуществления субъектами Российской Федерации внешнеэкономических связей, а также выработка рекомендаций по совершенствованию исследуемого полномочия субъектов Российской Федерации с учетом выявленных характеристик и закономерностей.

Задачи диссертационного исследования:

анализ полномочий Российской Федерации в сфере международных отношений;

исследование координационного механизма внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;

анализ положений национальной и зарубежной научной правовой доктрины для решения вопроса о возможности субъектов федерации самостоятельно осуществлять внешние связи;

исследование конституционно-правовых норм Российской Федерации на предмет решения проблемы международной правосубъектности субъектов Российской Федерации, а также положений законодательства субъектов Российской Федерации по этому вопросу;

оценка права на осуществление внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации с точки зрения эффективности конституционно-правового регулирования механизма его реализации;

формулировка выводов и предложений для совершенствования и повышения эффективности применения законодательства, регламентирующего вопросы закрепления и реализации внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что работа является комплексным исследованием особенностей реализации предусмотренного Конституцией Российской Федерации 1993 г. права субъектов Российской Федерации осуществлять международные и внешнеэкономические связи, участвовать в международных отношениях Российской Федерации. В диссертации исследованы взаимоотношения Российской Федерации и ее субъектов в сфере внешнеэкономических связей, проанализированы существующие противоречия договоров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий, конституций, уставов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, исследован зарубежный опыт включения субъектов федераций во внешнеэкономические связи. Используя комплексный подход автор отметил недостаточность теоретических исследований науки конституционного права по отдельным вопросам указанной темы, в то время как смежные отрасли научного знания обладают рядом исследований по

конкретным вопросам (политология, экономика, международное частное право). В этой связи рассмотрение внешнеэкономических связей субъектов России с позиций конституционного права Российской Федерации при учете законодательных изменений в исследуемой сфере представляется новым и достаточно значимым.

Наряду с этим предпринимается попытка оценить эффективность конституционно-правового регулирования внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, то есть результативность конституционно-правовых средств — нормативных и правоприменительных актов федерального и регионального уровней.

Практическая значимость диссертационной работы заключается в возможности использования представленных в диссертации рекомендаций и предложений в ходе правотворческой деятельности законодательных органов как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации. Анализируемые в рамках диссертационного исследования материалы могут быть использованы органами, призванными решить задачу приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации 1993 г. и федеральным законодательством конституций и уставов субъектов Российской Федерации и договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий.

ГЛАВА 1. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Общая характеристика конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации

Под конституционно-правовым статусом субъекта Российской Федерации понимается установленное Конституцией Российской Федерации и конституцией (уставом) субъекта Федерации конституционно-правовое положение субъекта как государственно-территориальной единицы.

Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации имеет ряд общих признаков, которые характеризуют их конституционно-правовое положение. Несмотря на то, что все российские регионы имеют отличия демографического, социально-экономического и культурно-исторического характера, в правовом отношении Конституция Российской Федерации закрепляет их равноправие. В связи с чем республики, края, области, автономные округа, автономная область и города федерального значения имеют не отдельные статусы, а определенные особенности единого конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Для современного российского государства характерно наличие у субъектов Российской Федерации следующих элементов конституционно-правового статуса (содержание конституционно-правового статуса):

1. Субъект Российской Федерации является составной частью Российской Федерации; не обладает суверенитетом и правом на сепарацию;
2. Имеет предметы совместного с Федерацией ведения и исключительного ведения;
3. Обладает территориальностью;

4. Самостоятельно образует систему государственных органов на уровне субъекта Российской Федерации;
5. Осуществляет правовое регулирование, включая законодательство;
6. Наличие собственности субъекта Федерации;
7. Право на осуществление самостоятельного административно-территориального деления территории;
8. Заключение внутрифедеративных договоров;
9. Осуществление международных и внешнеэкономических связей,
10. Участие в выполнении международных договоров Российской Федерации;
11. Установление государственных символов и государственного языка (республики);
12. Возможность государственной защиты своих прав и законных интересов;
13. Конституционно-правовые обязанности субъекта Российской Федерации;
14. Возможность нести ответственность, включая конституционно-правовую ответственность субъекта Федерации в лице его государственных органов.

В советский период исследователи относили к элементам государственно-правового статуса союзной республики право на осуществление внешних отношений с иностранными государствами.¹

Гарантиями конституционно-правового статуса субъекта Федерации являются

-недопустимость произвольного упразднения или изменения статуса субъекта;

¹См. напр.: Абдулатипов, Р.Г., Болтенкова, Л.Ф. Опыт федерализма. / Р.Г. Абдулатипов, Болтенкова Л.Ф. М., 2018. 68 с.; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998; Бродский М.И., Ливеровский А.А. Правовой статус и экономическое развитие субъектов Российской Федерации: СПб., 2015.

-невозможность изменения его границ без взаимного согласия Федерации и субъекта Российской Федерации;

-самостоятельное установление системы органов государственной власти;

-равенство субъектов Российской Федерации и равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Субъекты Российской Федерации имеют свою правовую систему, в которую входят конституция (в республиках), уставы (в других субъектах РФ), законы, подзаконные акты. Свои правовые акты субъекты принимают самостоятельно, но все они должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам и находиться в пределах, установленных Конституцией РФ для совместного ведения Федерации и ее субъектов или для ведения только субъектов Федерации.

Утверждения конституций, уставов со стороны федеральных органов не требуется, они обладают высшей юридической силой по отношению к иным правовым актам соответствующих субъектов РФ.

Статус субъектов РФ невозможно изменить без их согласия¹. Субъекты РФ самостоятельно устанавливают и изменяют собственное наименование. Новое наименование субъекта РФ подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ. Субъекты вправе иметь собственную символику: герб, гимн, флаг, столицу (республики) или административный центр.

Республики также вправе устанавливать свои государственные языки. Субъекты РФ обладают собственной территорией. Территория субъекта РФ может быть изменена только с его согласия. Субъекты вправе осуществлять международные и внешнеэкономические связи с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, участвовать в деятельности международных

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства Российской Федерации», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

организаций. Субъекты РФ устанавливают систему своих органов государственной власти самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя РФ.

Субъекты РФ равноправны между собой в отношениях с федеральными органами государственной власти, обладая правами на федеральном уровне, такими как: направление каждым субъектом РФ двух представителей в состав Совета Федерации Федерального Собрания РФ, вхождение глав субъектов в состав Государственного Совета РФ, участие субъектов РФ в федеральном законодательном процессе.

В настоящее время субъекты Российской Федерации различаются по наименованию (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа), а также по особенностям конституционно-правового статуса. По данному критерию выделяются три группы субъектов:

1) республики. Конституция РФ называет республики государствами. Республики вправе иметь свои конституции, свое гражданство, а также свои государственные языки. Республики образованы по национальному признаку и имеют название в соответствии с названием титульной национальности, проживающей на территории данной республики. Численность лиц титульной национальности превышает половину населения в четырех республиках (Республика Северная Осетия - Алания, Республика Тыва, Чеченская Республика, Чувашская Республика), составляет относительное большинство в трех республиках (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Республика Татарстан), в остальных республиках численность лиц титульной национальности составляет меньшинство по сравнению с лицами иной национальности.

2) края, области, города федерального значения. Данные субъекты Российской Федерации вправе иметь свои уставы, устанавливающие наряду с Конституцией РФ их правовой статус.

Определенные особенности имеет статус Москвы, которая в соответствии с ч. 2 ст. 70 Конституции РФ является столицей Российской Федерации. Статус Москвы определяется Законом РФ от 15 апреля 1993 г. «О статусе столицы Российской Федерации». Статус столицы выражается в размещении на территории г. Москвы федеральных органов государственной власти, представительств субъектов Российской Федерации, а также дипломатических и консульских представительств иностранных государств. ¹Органы государственной власти Москвы предоставляют в этих целях земельные участки, здания, помещения, жилищный фонд, жилищно - коммунальные, транспортные и иные услуги. Они также обеспечивают необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий. Затраты г. Москвы, связанные с осуществлением функций столицы Российской Федерации, полностью компенсируются за счет субвенций из федерального бюджета и платежей за предоставляемые федеральным органам, представительством субъектов Федерации и иностранных государств услуге;

3) автономная область, автономные округа. Автономные образования образованы, как и республики, по национальному принципу и имеют в наименовании субъекта Российской Федерации наименование титульной национальности. В отличие от республик автономные образования не имеют своих конституций (только уставы), своего гражданства, государственного языка. В соответствии с ч. 3 ст. 66 Конституции РФ по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

Существенной особенностью автономных образований (кроме Еврейской автономной области и Чукотского автономного округа) является включение их в состав края или области. В настоящее время в составе Тюменской области находятся Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа, в составе Иркутской

¹ Закон РФ от 15.04.1993 N 4802-1 (ред. от 27.12.2019) «О статусе столицы Российской Федерации» // «Ведомости СНД РФ и ВС Российской Федерации», 13.05.1993, N 19, ст. 683.

области - Усть-Ордынский Бурятский округ. Пермской области - Коми-Пермяцкий округ, Архангельской области - Ненецкий округ, Красноярского края - Таймырский и Эвенкийский округа. Читинской области - Агинский Бурятский округ. Камчатской области - Корякский округ. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 1997 г. разъяснил, что вхождение автономного округа в состав края, области означает такое конституционно-правовое состояние, при котором округ, являясь равноправным субъектом федерации, одновременно составляет часть другого субъекта Федерации - края или области. Такое вхождение также означает наличие у края, области единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население автономного округа, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Федерации и договором между их органами государственной власти.¹

Таким образом, осуществление международных и внешнеэкономических связей является элементом конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

1.2. Осуществление международных и внешнеэкономических связей как элемент конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации

Право на осуществление международных и внешнеэкономических связей может иметь разное содержание, в зависимости от активности использования российскими регионами такой возможности, но в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации координация в сфере международных и внешнеэкономических связей относится к полномочиям совместного ведения,

¹Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 N 12-П "По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области"

исполнение международных договоров Российской Федерации возлагается и на ее субъекты (п. «о» ч. 1 ст. 72). А это означает, что независимо от того, как каждый в отдельности субъект Российской Федерации осуществляет международную деятельность, права и обязанности в сфере международных и внешнеэкономических связей составляют элемент конституционно-правового статуса субъекта Федерации.

Конституционно-правовой статус включает в себя не только права и обязанности, но и деликтоспособность. В Российской Федерации субъекты, как правило, самостоятельно отвечают по обязательствам, принятым на себя соглашениями в сфере международных связей и внешнеэкономической деятельности. Однако в случае их неисполнения принимает ли Российская Федерация на себя ответственность или ее несут исключительно субъекты Федерации? В отдельных зарубежных федерациях есть ограниченное право у их составных частей заключать международные договоры по согласованию с федеральным правительством. Эта процедура согласования означает, что риски, связанные с ответственностью по таким договорам в случае их неисполнения на уровне субъекта, будет нести Федерация.

Однако в России другой подход: федеральные органы государственной власти не несут ответственность по соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенным органами государственной власти субъектов Российской Федерации,¹ за исключением случаев, когда указанные соглашения заключены с органами государственной власти иностранных государств с согласия Правительства Российской Федерации либо по конкретному соглашению субъекта Российской Федерации имеются официальные гарантии Правительства Российской Федерации.²

¹Федеральный закон Российской Федерации №4 от 04.01.1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Российская газета. № 8, 16 января 1999 г.

²Постановление Правительства РФ от 01.02.2000 N 91 «О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств» // «Российская газета», N 29, 10.02.2000 г.

Включение осуществления международных и внешнеэкономических связей в качестве элемента конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации является спорным в юридической науке. Тем не менее, ряд исследователей его включают, в том числе, определяя как международную правосубъектность или ограниченную международную правосубъектность. Бузуртанова Ф.А. и Бирюков П.Н. считают, что международная правосубъектность российских регионов ограничена объемом, который определен Федеральным законом от 14.01. 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»¹. В конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации ограниченную международную правосубъектность включает Игнатенко Г.В.². Об ограниченной международной правосубъектности говорит и М. В. Баглай: «Субъекты РФ вправе осуществлять международные внешнеэкономические связи. Однако их международная правосубъектность имеет ограниченный характер. Они не вправе ставить вопрос о дипломатическом признании, открывать зарубежные представительства на уровне посольств и т.д. Российская Федерация координирует международные и внешнеэкономические связи субъектов РФ». Такую же позицию занимает Бирюков П.Н., который обращает внимание на субъектный состав международных и внешнеэкономических связей, их характер, подконтрольность этой деятельности федеральным органам власти. Как справедливо заметил исследователь, субъекты не могут заключать соглашений политического характера.³

¹Бирюков П.Н. О международной договорной правоспособности субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2018. - №2.

Бузуртанова Ф.А. Правовые аспекты международных договоров субъектов Российской Федерации с иностранными государствами. // Дис.к.ю.н. М., 2015.

Бузуртанова Ф.А. Правовые основы осуществления субъектами Российской Федерации самостоятельных международных и внешнеэкономических связей // Российский ежегодник международного права.- СПб., 2018.

²Игнатенко Г.В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2018. - №1.

³Бирюков П.Н. О международной договорной правоспособности субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2018. - №2.

В ст. 1 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией страны, федеральным законодательством и договорами между федеральными органами государственной власти и органами субъектов РФ 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 этих целей. Субъекты Российской Федерации с согласия Правительства Российской Федерации могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств.

Включение посредством конституционных норм в конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации такого правомочия как осуществление международных и внешнеэкономических связей, позволяет российским регионам заниматься международной деятельностью, которая отмечается высоким динамизмом, комплексным характером, поскольку охватывает различные сферы и отрасли сотрудничества. Международная деятельность субъектов Федерации осуществляется с учетом их географических, исторических, этнических, культурных и социально-экономических особенностей. Кризис на Украине последних лет показал, что на международное сотрудничество могут оказывать влияние геополитические факторы и внешнеполитические события. Именно ими обусловлено сворачивание международных связей между российскими регионами и областями Украины. Есть и иные примеры влияния геополитики на культурное и экономическое сотрудничество между государствами и их составными частями.

Не являясь субъектами международного права и не обладая международной правоспособностью, аналогичной государствам, российские

регионы имеют в силу конституционных норм, а также федерального законодательства, полномочия в сфере международных и внешнеэкономических связей.

К элементам, составляющим содержание полномочий по осуществлению международных и внешнеэкономических связей субъектов следует отнести:

1. Права субъектов Российской Федерации в сфере международной деятельности:

- ограниченная договороспособность (заключение соглашений, не имеющих статуса международных договоров);
- участие в осуществлении государственной политики в отношении соотечественников за рубежом;
- принятие нормативных правовых актов в пределах компетенции по вопросам международных и внешнеэкономических связей;
- право открывать представительства на территории иностранных государств и иностранные представительства на своей, не имеющих дипломатического статуса;
- участие в международных организациях, специально созданных для такого сотрудничества между регионами;
- осуществление финансирования международных и внешнеэкономических связей за счет средств бюджета субъекта Федерации;
- совместно с федеральными органами власти участие в координации международных и внешнеэкономических связей;
- ведение переговоров с субъектами иностранных государств или их государственными органами;
- в случае заключения Российской Федерацией международного договора, затрагивающего вопросы ведения субъекта Федерации, право участвовать в согласовании и переговорах.

2. Обязанности субъекта Российской Федерации в сфере международной деятельности:

- общие конституционные обязанности (соблюдение Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, прав и свобод человека и гражданина и иные);

- конституционная обязанность в связи с осуществлением деятельности в сфере международных и внешнеэкономических связей: участие в выполнении международных договоров Российской Федерации в пределах своей компетенции;

3. Ограниченная деликтоспособность: самостоятельная ответственность субъектов Российской Федерации по заключенным ими соглашениям.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:¹

- заключение внешнеэкономических соглашений субъекта Российской Федерации;

- осуществление международного сотрудничества в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе приграничного сотрудничества, участие в осуществлении государственной политики в отношении соотечественников за рубежом, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» относит к полномочиям органов

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 18.10.1999, N 42, ст. 5005

государственной власти субъектов Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности:¹

1. 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;

2. содержание своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральными органами исполнительной власти;

3. открытие представительства в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей;

4. осуществление формирования и реализации региональных программ внешнеторговой деятельности;

5. информационное обеспечение внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации;

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

Однако, государственное регулирование внешнеторговой деятельности согласно статье 3 названного федерального закона осуществляется исключительно Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, иными актами Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами.

Осуществление международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации ограничено Конституцией и федеральными законами, так международная деятельность не может включать международные

¹ Федеральный закон от 08.12.2003 N 164-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 15.12.2003, N 50, ст. 4850,

отношения и внешнюю политику. Внешнеэкономическая деятельность может осуществляться только в пределах, которые определены федеральными законами. В частности, субъекты Российской Федерации могут осуществлять внешнеторговую деятельность только в случаях, установленных федеральными законами.

Органы государственной власти субъектов обладают полномочием на осуществление контроля в пределах, установленных федеральными законами в сфере международных связей и внешнеэкономической деятельности. В частности, такое право за органами государственной власти субъектов закрепляет в ст. 52 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Цель такого контроля также установлена названным федеральным законом - обеспечение и защита экономических и политических интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом сейчас проявляется тенденция на усиление федерального контроля в сфере международных связей российских регионов.

В настоящее время федеративные отношения приобрели устойчивость. Преодолена тенденция на выход за рамки правового поля в сфере координации международных и внешнеэкономических связей, так явно обозначившаяся в 1990-е годы. Юридический конституционно-правовой статус субъектов Федерации в указанный период не совпадал с фактической практикой. Это расхождение создавало реальную угрозу стабильности государства и выражало кризис российского конституционализма, поэтому так важно было преодолеть негативные тенденции и обеспечить единство юридического и фактического конституционно-правового положения российских регионов, в том числе, в сфере международной деятельности.

Таким образом, разграничение полномочий субъектов Российской Федерации и Российской Федерации по осуществлению международных и внешнеэкономических связей имеет неоднозначный характер и требует конкретизации.

1.3 Правовой статус договоров (соглашений) субъектов Российской Федерации с иностранными субъектами

Проблема правового статуса соглашений субъектов Российской Федерации с иностранными субъектами во многом связана с проблемой международной правосубъектности субъектов федеративных государств. Среди множества точек зрения по проблеме правосубъектности субъектов федераций наиболее аргументированной представляется позиция, в соответствии с которой первичным источником международной правосубъектности субъектов федеративного государства может быть исключительно внутригосударственное (конституционное) право соответствующей федерации. Иначе говоря, только сама федерация вправе решать вопрос о статусе своих субъектов в международных отношениях.

Участие субъектов Российской Федерации в международных и внешнеэкономических связях - процесс легитимный, регулируемый нормами права. Субъекты Российской Федерации не наделяются федеральным законодательством международной правосубъектностью, но могут участвовать в осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

Соглашения субъектов Российской Федерации с зарубежными партнерами являются формой реализации закрепленного Конституцией Российской Федерации права на участие субъектов Российской Федерации в международных и внешнеэкономических связях. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится выполнение международных договоров Российской Федерации. Соглашения субъектов Российской Федерации с зарубежными партнерами ограничены их конституционной компетенцией, находятся вне пределов ведения Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения. Такие соглашения субъектов Федерации не составляют конкуренции международным договорам самой Федерации. Правомочность

заключения таких соглашений органами государственной власти субъектов Российской Федерации установлена Федеральным законом Российской Федерации «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, имеют право на ведение переговоров с иностранными партнерами (с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств) и на заключение с ними соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Субъекты Российской Федерации с согласия Правительства Российской Федерации могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств.

Данным законом также определены статус и иерархическое положение соглашений субъектов Федерации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей в системе права Российской Федерации. Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации, не могут содержать положения, противоречащие Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральному законодательству, договорам между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, а также положения, ущемляющие законные интересы другого субъекта Российской Федерации (п. 2 ст. 2 закона).

Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации,

Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами (ст. 7 закона). Это принципиальное положение закреплено и в многочисленных двусторонних и многосторонних соглашениях Российской Федерации с другими государствами.

Следует отметить, что такие соглашения субъектов Федерации существенно отличаются от международных договоров Российской Федерации:

1) соглашения (договоренности) субъектов регулируются внутренним законодательством Российской Федерации, в то время как международные договоры заключаются на основе норм международного права;

2) соглашения субъектов Федерации заключаются только в пределах компетенции субъектов Федерации, определенной Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством; государства же вправе заключать любые международные договоры;

3) соглашения субъектов Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, нормам международного права, международным обязательствам Российской Федерации, ее политическим и экономическим интересам;

4) соглашения субъектов Федерации не могут носить политического характера; 5) соглашения субъектов Федерации реализуют интересы субъектов федерации, а международные договоры направлены на реализацию общегосударственных задач;

6) соглашения субъектов Федерации заключаются по согласованию с федеральными органами государственной власти.

Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» предусмотрен порядок заключения органами государственной власти субъекта Российской Федерации соглашений с иностранными партнерами. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации должны заблаговременно уведомлять соответствующие федеральные органы исполнительной власти о вступлении в

переговоры о заключении соглашений. Процедура заключения таких соглашений определяется самими органами государственной власти субъекта (ст. 3 закона). Органы государственной власти субъекта Федерации должны не позднее чем за месяц до подписания соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей предоставлять его проект для согласования в Министерство экономического развития Российской Федерации. Министерство иностранных дел Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти информируют орган государственной власти субъекта Российской Федерации о результатах рассмотрения проекта соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, как правило, не позднее чем через 20 дней после получения проекта указанного соглашения. В случае возникновения разногласий между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении проекта соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей применяются согласительные процедуры в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 4 закона).

В случае, если соглашение об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенное органом государственной власти субъекта Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, ущемляет законные интересы другого субъекта Российской Федерации либо нарушает порядок, установленный настоящим Федеральным законом, такое соглашение может быть оспорено в судебном порядке. Действие таких соглашений, содержащих положения, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, может быть в соответствии со статьей 85 (часть 2) Конституции Российской Федерации приостановлено до решения этого вопроса соответствующим судом

(ст. 12 закона). Соглашения субъектов Федерации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей подлежат регистрации и опубликованию.

Правовой статус соглашений субъектов федеративных государств частично получил международно-правовое закрепление в нормах Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г. Российская Федерация в 1999 году подписала, а в 2002 году ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию.¹ Приложение к Конвенции содержит типовые межгосударственные соглашения и рамочные соглашения, уставы и контракты, предназначенные для местных властей, носящие характер рекомендаций. В контексте исследования вопроса о правовом статусе соглашений субъектов федераций с иностранными партнерами особый интерес вызывают Рамочный контракт на поставку товаров и предоставление услуг приграничными местными властями (частноправовое регулирование) и Рамочный контракт на поставку товаров и предоставление услуг между приграничными местными властями (регулирование публичным правом).

Предполагается, что местные власти (речь идет об органах местного самоуправления) имеют право заключать частноправовые контракты с местными властями другой страны (такие полномочия указаны в Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации). Если это не так, необходимо специально предусмотреть такую возможность в рамках межгосударственного соглашения. Такой тип контракта может использоваться органами местного самоуправления при продаже, аренде, найме, поставке товаров и предоставлении услуг и т. д. На практике бывает трудно провести грань между контрактами, регулируемые «публичным правом» и «частным правом». Тем не менее, частноправовые контракты могут быть использованы в случаях, когда соглашение касается действий коммерческого или экономического

¹ Федеральный закон от 22.07.2002 N 91-ФЗ «О ратификации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» // «Парламентская газета», N 138, 25.07.2002

типа, для совершения которых могут быть привлечены физические и юридические лица.

Территориальные власти (то есть органы государственной власти субъектов федерации) могут заключать Рамочные контракты на поставку товаров и предоставление услуг между приграничными местными властями (регулирование публичным правом). Данный контракт похож на частноправовой контракт в том, что он имеет конкретное назначение. Он в большей степени связан с концессиями или контрактами на предоставление общественных услуг и осуществление общественных работ или с оказанием финансовой помощи одной властью другой, находящейся по другую сторону границы. Такой контракт может быть особенно полезным для приграничных властей, например, в случае загрязнения окружающей среды: одна из властей может предложить другой финансовую помощь с тем, чтобы содействовать последней в проведении работ в рамках ее компетенции, но в интересах другой. «Приграничные» договоренности этого типа не обязательно разрешены во всех странах. Поэтому возможность подписания таких договоренностей и условия их реализации, как правило, должны быть предварительно предусмотрены в межгосударственном соглашении. Таким образом, из Приложения к Европейской рамочной конвенции следует, что частноправовые контракты находятся в ведении органов местного самоуправления, а органы государственной власти административно-территориальных образований заключают публично-правовые соглашения.

Вопросы правового статуса, порядка заключения соглашений субъектов Федерации с иностранными партнерами, как видно, были в определенной степени урегулированы в нормах национального и международного права, но это не сняло напряженной дискуссии в научных кругах на предмет правовой природы таких соглашений.¹ Законодатель предоставил субъектам Федерации

¹ Алексеев М.Ю. Актуальные международно-правовые проблемы внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. Дис. канд. юр. н. - М., 2016.

право заключать соглашения с субъектами иностранных государств. Но это и не традиционные гражданско-правовые сделки, и не международные договоры в «классическом» понимании, как явно выраженное соглашение между государствами, признающее определенное правило в качестве нормы международного права. Что представляют из себя соглашения субъектов федераций с зарубежными партнерами: публично-правовые (административно-правовые) договоры, частноправовые соглашения, внешнеэкономические сделки, международные договоры или трансграничные соглашения? Есть ли разница между соглашением Челябинской области с Республикой Беларусь о торгово-экономическом сотрудничестве и договором американского штата с канадской провинцией относительно постройки моста через пограничную реку?

В доктрине в настоящее время не сформировалось единого мнения по вопросу правовой природы соглашений субъектов Федерации с зарубежными партнерами, и зачастую высказываются противоречивые позиции. Так, по мнению Клименко Б.М., за каждым субъектом стоит его федерация, что подкрепляет тезис о том, что соглашения субъектов федерации с зарубежными партнерами носят международный характер и не могут быть исключены из международных отношений. Нельзя отказать и в признании публично-правового характера договоров субъектов Российской Федерации с иностранными государствами, так как это суть договоры России в целом, так как за них несет ответственность Россия.¹ Н.Ю. Климова считает, что соглашения субъектов федераций с иностранными партнерами, в том числе с субъектами иностранных федеративных государств, можно назвать «международными» с долей условности, указывая тем самым лишь на присутствие в них иностранного

Бирюков П.Н. О международной договорной правоспособности субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2018. - №2.

Ковалев А.А. Проблемы разграничения полномочий между РФ и субъектами Федерации в вопросах заключения международных договоров // Московский журнал международного права. 2018. - № 3.

¹Клименко Б.М. Суверенитет правового государства // Московский журнал международного права. 2018. - №3

элемента.¹ Такого рода соглашения «скорее носят гражданско-правовой или административно-правовой характер», ибо международные договоры относятся, согласно пункту «к» части 1 статьи 71 Конституции РФ, к ведению Российской Федерации.

В юридической науке предлагается именовать подобные соглашения субъектов Федерации «трансграничными» соглашениями, подчеркивая то, что они выходят за территории одного государства, пересекают государственные границы, но в то же время не являются международными договорами.

На практике субъекты Российской Федерации заключают соглашения с иностранными партнерами двух видов: «диагональные» соглашения - с органами власти иностранных государств (заключаются с согласия Правительства Российской Федерации) и «горизонтальные» - с соответствующими зарубежными региональными властями государств (число их значительно больше). Зачастую заключению таких соглашений субъектов Федерации предшествует участие Российской Федерации в международных двусторонних договорах с другими государствами о сотрудничестве субъектов Российской Федерации и территориальных образований соответствующих государств. Такая практика значительно облегчает налаживание и облечение в правовую форму связей между регионами разных государств. Внешняя политика регионов в вопросах их исключительной компетенции, как правило, сфокусирована на желании установить хорошие отношения с ближайшими соседями для совместной работы по проблемам, вызывающим взаимный интерес. Речь идет только о вопросах, затрагивающих интересы конкретного региона, но не федерации в целом, например, о достижении соглашений по проблемам коммуникаций, защите окружающей среды, культурном, экономическом сотрудничестве.

С определенной долей условности можно классифицировать все заключаемые субъектами Российской Федерации соглашения с иностранными

¹Климова Н.Ю. Соотношение норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в области международных и внешнеэкономических связей // Регионы в системе внешнеэкономических связей Российской Федерации. Оренбург, 2018.

партнерами на три группы. Первая группа - это так называемые «рамочные» соглашения. Они могут именоваться по-разному: соглашения о принципах сотрудничества, протоколы о намерениях, договоры о сотрудничестве, меморандумы по установлению торгово-экономического, культурного сотрудничества и пр. «Рамочные» соглашения закрепляют общие начала, принципы, цели, сферы сотрудничества, подчеркивают важность, стабильность, взаимовыгодность, готовность к налаживанию партнерских отношений между участвующими субъектами. Они не порождают четких прав и обязанностей, а дают лишь общую установку, которой, тем не менее, субъекты обязаны следовать. Для «рамочных» соглашений характерно наличие выражений и терминов типа «стороны выражают готовность», «примут меры», «будут содействовать», «будут создавать», «подтверждают готовность», «считают важной целью» и т. п. «Рамочные» соглашения субъектов РФ с иностранными партнерами предусматривают, что для их выполнения будут заключаться договоры между юридическими и (или) физическими лицами обеих сторон. В определенном смысле можно провести аналогию между нормами «рамочных» соглашений субъектов Федерации и нормами международного «мягкого» права.

Целями заключения «рамочных» соглашений являются нормативно-правовое закрепление, подтверждение факта установления или налаживания межрегиональных связей и формирование легитимной основы для сотрудничества между субъектами внешнеэкономической деятельности сторон. Стороны «рамочных» соглашений провозглашают готовность содействовать развитию взаимовыгодного сотрудничества, созданию условий по восстановлению прямых связей между хозяйствующими субъектами всех форм собственности, созданию совместных предприятий, торговых домов, финансово-промышленных групп, благоприятных условий для предпринимательской или иной хозяйственной деятельности предприятий и организаций сторон. В ряде случаев соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве имеют в качестве приложения индикативные списки экспорта и импорта товаров,

включающинаименование, объемы и номенклатуру товаров, сырья, материалов, услуг, подлежащих ввозу или вывозу. К числу классических примеров«рамочных»соглашенийможно отнести: Соглашение между Администрацией Челябинской области Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве№ 375 от 17.11.2000; Соглашение между Правительством Челябинской области (Российская Федерация) и Правительством Азербайджанской Республики о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве№ 267 от 06.09.2006 и другие.

Исполнение подобных соглашений невозможно без последующего заключения на их основе более детальных соглашений субъектов Федерации с органами власти субъектов иностранных государств, а также внешнеэкономических сделок (контрактов) субъектов внешнеэкономической деятельности.

Вторая группа - более конкретные соглашения, которые в общем виде можно именовать соглашениями о содействии. Цель таких соглашений - оказание содействия, помощи отдельным хозяйствующим субъектам в налаживании прямых хозяйственных связей или достижении иных целей сотрудничества. Для иллюстрации содержания соглашений о содействии приведем выдержки:

Протоколдиннадцатого заседания Рабочей группы по сотрудничеству Правительства Челябинской области (Российская Федерация) и Правительства Республики Беларусь (г. Минск, 19 декабря 2019 года).Стороныдоговорились:

- содействовать участию предприятий Республики Беларусь в поставках продукции, необходимой для реализации инвестиционных проектов Челябинской области, а также в поставках отдельных видов продукции Челябинской области для нужд предприятий Республики Беларусь, в том числе с использованием электронных торговых площадок ОАО «Белорусская универсальная торговая биржа»;

- продолжить работу по двусторонней карте технологических компетенций в сфере промышленности, машиностроения, станкостроения, сельского хозяйства, информационных технологий, производства строительных материалов;

- продолжить работу по организации производства автобусов и коммунальной техники, работающих на сжиженном природном газе с последующей сборкой на промплощадке в Челябинской области;

- продолжить работу с ЗАО «РЕДВИНГС», ООО «Северный ветер», ОАО «Авиакомпания «Уральские авиалинии», АО «ЮВТ Аэро», АО «Авиакомпания Азимут», АО «Ред Вингс» по организации прямого регулярного воздушного сообщения по маршруту «Челябинск-Минск-Челябинск»;

- активизировать работу в рамках действующих документов о сотрудничестве (побратимстве);

- запланировать рабочую поездку специалистов Министерства информационных технологий Челябинской области в Республику Беларусь по вопросам изучения опыта организации деятельности Парка высоких технологий Республики Беларусь и хода реализации проекта «Умный город» в городе Минске.

Таким образом, органы государственной власти Российской Федерации, оказывая содействие отдельным хозяйствующим субъектам, преследуют цели: укрепление региональной экономики, расширение и развитие производств и, как следствие, увеличение числа рабочих мест, увеличение объемов прибыли хозяйствующих субъектов и, соответственно, увеличение бюджетных отчислений. Органы государственной власти субъектов Федерации, заключая соглашения о содействии, отлаживают сложные механизмы внешнеэкономической деятельности расположенных на их территории хозяйствующих субъектов.

Третья группа соглашений субъектов Федерации - гражданско-правовые договоры (контракты) с иностранными юридическими лицами (с физическими лицами - практически не заключаются), являющиеся объектом регулирования норм международного частного права. Частноправовые контракты - это огромный

пласт внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации. Нельзя не обратить внимание на специфику контрактов субъектов Федерации, их существенные отличия от обычных частноправовых сделок юридических и физических лиц. В соответствии с ч. 1 ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации субъекты Российской Федерации выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. В отношениях, регулируемых частным правом, субъекты Федерации не обладают властными полномочиями и подчинены общим принципам гражданского права. И, тем не менее, властная (публично-правовая) сущность субъектов Федерации обуславливает их особый статус в частноправовых отношениях. Субъекты Федерации вступают в гражданский оборот не в своих частных интересах, а в целях наиболее эффективного отправления публичной власти. Поэтому правоспособность субъектов Федерации можно назвать целевой -она вытекает из функции носителя публичной власти, которую в интересах населения субъекта Федерации последний выполняет. Товары, работы и услуги закупаются администрациями субъектов Федерации для государственных нужд из средствсоответствующих бюджетов. Этим обусловлен особый порядок заключения внешнеэкономических контрактов с участием субъектов Федерации. В соответствии с Указом Президента РФ от 8 апреля 1997 г. №305 закупка продукции для государственных нужд осуществляется только на основании конкурса, за исключениями, установленными федеральным законодательством. Такое требование имеет целью предотвращение коррупции при расходовании бюджетных средств. Как правило, при заключении таких контрактов широко используются условия ИНКОТЕРМС-2000. В качестве примера можно привести Контракт между администрацией Оренбургской области и фирмой «Chesterland LLC» (Швейцария) о приобретении медицинского оборудования с целью дооснащения областной клинической больницысовременным кардиооборудованием. При заключении соответствующих

частноправовых контрактов субъекты Федерации руководствуются принципами свободы договора, которые, однако, нельзя применять без учета специфики их правового статуса. Субъекты Федерации свободны в заключении договора, а именно вправе определять целесообразность заключения договора; свободы в выборе партнера ограничивается требованиями и результатами проведения конкурса; свобода в выборе вида договора и определении условий договора ставится в зависимость от выгодности для региона. Субъект Федерации является особым субъектом частного права: он сохраняет властные функции, даже вступая в построенные на началах равенства частноправовые отношения.

Таким образом, налаживая и участвуя в международных и внешнеэкономических связях, субъекты Российской Федерации заключают соглашения с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, с согласия Правительства Российской Федерации могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств. «Рамочные» соглашения и соглашения о содействии субъектов Федерации представляют собой административно-правовые договоры, в которых субъекты Российской Федерации действуют в качестве публичного, властного органа в пределах установленной внутренним законодательством компетенции и на основе норм российского законодательства. Эти соглашения не являются международными договорами, не создают норм международного права и не порождают прав и обязанностей у суверенных государств. Соглашения субъектов Российской Федерации с субъектами иностранных государств нельзя относить к частноправовым (внешнеэкономическим) сделкам, так как они лишены стоимостного содержания, их цель - создание условий для эффективного развития внешнеэкономической деятельности хозяйствующих субъектов. И именно на основе таких соглашений в дальнейшем осуществляется сотрудничество отдельных хозяйствующих субъектов по реализации конкретных мероприятий в форме заключения внешнеэкономических сделок, регулируемых частным

правом(договоры поставки, подряда, оказания услуг и прочее). Чаще всего субъекты Федерации не стремятся выходить за пределы своих властных внутригосударственных функций, «перепоручая» частноправовые функции отдельным хозяйствующим субъектам. Субъекты Федерации устанавливают связи, обеспечивают сближение нужных партнеров, осуществляют контроль за внешнеэкономической деятельностью юридических и физических лиц своего региона.

Таким образом, в определенной степени соглашения об осуществлении внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации лишены императивных норм, устанавливающих прямые обязанности сторон и санкции за их неисполнение, носят декларативный характер и не содержат механизмов реализации взятых на себя обязательств. Потребность в заключении таких соглашений о содействии обусловлена сложностями для непосредственных участников внешнеэкономической деятельности выхода на иностранный рынок, процесса поиска иностранного партнера, налаживания прочных контактов, боязнью столкнуться с неплатежеспособностью иностранного партнера и другими рисками договорных отношений. Органы государственной власти субъектов Федерации выступают одновременно своеобразными «гарантами» хозяйствующих субъектов собственных государств, повышают «вес» и значимость подобного рода связей, берут под контроль выполнение условий контрактов. При этом заключение таких контрактов нацелено прежде всего на реализацию нужд соответствующих регионов. Однако правовой статус таких соглашений не определен, что вызывает трудности при использовании такого механизма сотрудничества на практике.

ГЛАВА 2.ОСОБЕННОСТИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Основные элементы соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации

Как уже было отмечено, основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей, является Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

Начиная с августа 2015 года Минэкономразвития России определено в качестве ответственного ведомства за согласование межрегиональных соглашений о сотрудничестве.¹

При подготовке проектов Соглашений, заключаемых с органом государственной власти иностранного государства, пояснительная записка составляется в соответствии с требованиями пункта 53 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, а именно, в пояснительную записку включается обоснование целесообразности заключения соглашения, прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений, положение о соответствии проекта Соглашения положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, положениям иных международных договоров Российской Федерации.

¹Указ Президента РФ от 19.08.2015 N 424 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление функций, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 4 Федерального закона от 4 января 1999 г. N 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 19.08.2015 г.

При этом Министерством экономического развития Российской Федерации рекомендуется использовать следующие формулировки, характеризующие соответствие проекта Соглашения законодательству и финансовые последствия реализации Соглашения:

«Реализация Соглашения не потребует дополнительного финансирования из федерального бюджета.».

«Проект Соглашения соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, положениям иных международных договоров Российской Федерации.».

Если реализация Соглашения повлечет дополнительные расходы, дается подробная оценка таких расходов с указанием источников, из которых планируется их покрытие.

Наименование проекта Соглашения отражает объект (предмет) соответствующего Соглашения и включает в себя все сферы взаимодействия Сторон, предусмотренные данным проектом. При этом в названии проекта Соглашения указываются его Стороны. Название органа государственной власти субъекта Российской Федерации указывается в соответствии с его уставными документами, после указания названия этого органа также указывается словосочетание: «(Российская Федерация)». При указании иностранной стороны используется официальное название его государства. Названия государств Сторон указываются полностью без сокращений и единообразно по всему тексту Соглашения.

При оформлении проектов Соглашений используется правило альтернативы. Согласно этому правилу в тексте проекта Соглашения, направляемого в Минэкономразвития России и остающегося у Российской Стороны на первом месте по всему тексту указывается вначале Российская Сторона, а затем иностранный партнер.

Текст Соглашения разбивается на статьи. Статьи являются основным структурным элементом Соглашения и содержат законченное правовое

положение. При необходимости статьи разделяются на пункты, подпункты, абзацы.

Начало преамбулы обычно формулируется следующим образом: полное наименование органа государственной власти субъекта Российской Федерации и полное название иностранной стороны, затем указывается: «далее именуемые Стороны». Министерство экономического развития не рекомендует указывать в преамбуле фамилии и должности лиц, уполномоченных на его подписание.

При включении в преамбулу проекта Соглашения ссылок на документы, названия таких документов указываются полностью, без сокращений, с указанием даты их подписания (принятия).

Заключительное положение преамбулы Минэкономразвития Российской Федерации считает целесообразным начинать с красной строки и формулировать следующим образом: «...согласились о нижеследующем:».

Положения Соглашения формулируются как обязательства, а не пожелания или намерения. Не рекомендуется употреблять глаголы в будущем времени, а также глаголы общего, размытого содержания, не позволяющие установить конкретный объем обязательств Сторон, например: «Стороны намерены...».

По тексту Соглашения используются термины, соответствующие законодательству Российской Федерации, например «научные организации», а не «учреждения науки».

Вместе с тем при включении в проект Соглашения направлений сотрудничества следует руководствоваться принципом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, одним из примеров несоблюдения данного положения является включение в проект Соглашения положения об «оказании содействия в установлении долговременных связей между средствами массовой информации», в то время как к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено только учреждение печатного средства массовой

информации и сетевого издания для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации.

Также Министерство экономического развития не рекомендует включать в проект Соглашения положения, регулирующие следующие вопросы: открытие на территории иностранного государства торгово-экономических или торговых представительств субъектов Российской Федерации, создание специальных экономических зон, установление упрощенного режима пересечения Государственных границ Российской Федерации и пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации, урегулирование вопросов трудовой миграции, получение иностранными гражданами высшего образования, специальной медицинской помощи и лекарственного обеспечения за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, поскольку в соответствии с законодательством Российской Федерации данные вопросы также не относятся к предметам ведения субъектов Российской Федерации.

Внесение изменений и дополнений оформляется дополнительными протоколами к Соглашению. Не следует закреплять в Соглашении положение о том, что протоколы о внесении в него изменений будут являться его неотъемлемой частью. Документы, содержащие изменения к Соглашению, в каждом случае являются самостоятельными. Неотъемлемой частью Соглашения становятся лишь сами изменения, однако фиксировать это в Соглашении нет необходимости.

В соответствии с законодательством Российской Федерации Соглашения подлежат обязательной государственной регистрации, что также является обязательной внутренней процедурой для вступления его в силу, в связи с чем в заключительных положениях рекомендуется использовать следующую формулировку: «Настоящее Соглашение вступает в силу с даты получения последнего письменного уведомления о выполнении сторонами внутренних процедур, необходимых для его вступления в силу».

При определении срока действия Соглашения может быть использовано условие о периодах его действия. Часто условие имеет следующую формулировку: «Настоящее Соглашение действует в течение пяти лет. По истечении этого срока его действие автоматически продлевается на последующие пятилетние периоды, если ни одна из Сторон не уведомит другую Сторону о своем намерении прекратить его действие не менее чем за шесть месяцев до истечения начального или любого последующего периода действия настоящего Соглашения».

Такая формулировка обозначает, что Соглашение может быть прекращено в одностороннем порядке только по окончании начального или любого последующего периода. В течении каждого из установленных периодов его можно прекратить только по взаимному согласию Сторон. По этой причине подобные положения не рекомендуется совмещать с условиями о возможности прекращения действия Соглашения в одностороннем порядке в любое время.

В зависимости от намерений Сторон действие Соглашения может автоматически продлеваться как однократно, так и многократно.

Заключительная формулировка Соглашения включает: указание места, даты, количества подлинных экземпляров и языков на которых составлены тексты Соглашений, например: «Совершено в г. _ «_» _201_ г. в двухэкземплярах, каждый на русском и китайском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу».

Таким образом, включение практических вопросов осуществления внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации практически неосуществимо – федеральные органы исполнительной власти на практике не согласовывают такие положения, ограничиваясь лишь согласованием общих фраз.

2.2. Виды соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации и порядок их согласования

Рассматриваемые соглашения условно делятся на два вида. Это «горизонтальные» соглашения – между субъектом Российской Федерации и субъектом или административно-территориальной единицей иностранного государства (не требуется согласие Правительства Российской Федерации), и «диагональные» соглашения – между субъектом Российской Федерации и органом власти иностранного государства (требуется согласие Правительства Российской Федерации).¹

Процедуру согласования вышеуказанных соглашений можно представить следующим образом: в случае подготовки «горизонтального» соглашения субъект Российской Федерации направляет в Минэкономразвития России соответствующий пакет документов. После поступления указанных документов Минэкономразвития России направляет их на согласование в федеральные органы исполнительной власти. О результатах согласования Минэкономразвития России в течение 45 дней информирует субъект Российской Федерации. В случае наличия замечаний после их учета субъект Российской Федерации полный пакет документов повторно направляется в Минэкономразвития России.

В случае подготовки «диагонального» соглашения субъект Российской Федерации также направляет в Минэкономразвития России необходимый пакет документов.

После поступления указанные документы также направляются на согласование в федеральные органы исполнительной власти. О результатах согласования Минэкономразвития России также в течение 45 дней

¹ Постановление Правительства РФ от 01.02.2000 N 91 «О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств» // «Российская газета», N 29, 10.02.2000 г.

информирует орган государственной власти субъекта Российской Федерации. При наличии положительных ответов пакет документов вносится Минэкономразвития России в установленном порядке в Правительство Российской Федерации.

В случае, если Соглашение заключается с субъектом иностранного федеративного государства, административно-территориальным образованием иностранного государства, международной организацией в рамках органов, созданных специально для этой цели, то к соглашению прилагается пояснительная записка, при этом все направляемые документы визируются/подписываются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо его заместителем.

В случае если Соглашение заключается с органом государственной власти иностранного государства, то к проекту Соглашения прилагаются проект распоряжения Правительства Российской Федерации о заключении соглашения и пояснительная записка, при этом все направляемые на согласование документы визируются/подписываются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо его заместителем.

Необходимо отметить, что при подписании Соглашения с органом государственной власти иностранного государства от имени субъекта Российской Федерации Соглашение подписывается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). При подписании Соглашения с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также международными организациями от имени субъекта Российской Федерации могут выступать органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством, существует два вида соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: «диагональные» и «горизонтальные».

2.3 Условия вступления в силу соглашений осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации

В настоящее время все проекты соглашений, учитывая новый порядок, установленный Федеральным законом, проходят процедуру согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а все заключенные соглашения представляются на государственную регистрацию, что должно было исключить случаи отказов в государственной регистрации соглашений.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона субъекты Российской Федерации вправе заключать соглашения с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств («горизонтальные» соглашения), а также с согласия Правительства Российской Федерации осуществлять такие связи с органами государственной власти иностранных государств («диагональные» соглашения).¹

Государственная регистрация соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации проводится Минюстом России с 31.07.2000 (со дня вступления в силу Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации).

¹ Федеральный закон Российской Федерации №4 от 04.01.1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Российская газета. № 8, 16 января 1999 г.

Согласно Правилам государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, государственная регистрация соглашений включает в себя:¹

- а) принятие решения о государственной регистрации или об отказе в ней;
- б) присвоение соглашению регистрационного номера Государственной регистрационной палатой при Министерстве юстиции Российской Федерации;
- в) занесение в государственный реестр соглашений, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Подлежащее государственной регистрации соглашение (подлинник), а также все приложения к нему не позднее 10 дней с даты их подписания представляются в Минюст России.

В настоящее время в государственном реестре соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – государственный реестр), содержится 595 соглашений (52 являются недействующими), из которых 91 «диагональное», 504 «горизонтальных».

Соотношение заключаемых «горизонтальных» соглашений к «диагональным» составляет 85% к 15%. Большая часть соглашений заключена со странами СНГ – Азербайджанской Республикой, Республиками Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Узбекистан, Армения, Таджикистан.

С государствами-участниками ШОС заключено 147 соглашений, в том числе с Китайской Народной Республикой – 52 соглашения, с государствами-участниками ЕАЭС заключено 178 соглашений.

¹ Постановление Правительства РФ от 24.07.2000 N 552 (ред. от 26.03.2018) «Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 31.07.2000, N 31, ст. 3293

Приказ Минюста РФ от 05.07.2011 N 257 «Об утверждении Разъяснений по применению Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. N 552» // «Российская газета», N 165, 29.07.2011

20% соглашений заключено со странами Европы (Великобритания, Италия, Греция, Франция, Бельгия, Чехия, Турция, Венгрия, Дания, Сербия, Швеция, Латвия, Австрия, Норвегия, Финляндия, Германия, Болгария, Словения, Македония, Испания, Польша, Словакия, Нидерланды, Румыния, Эстония).

15% – со странами Азии и Востока (Египет, Иордания, Индия, Корея, Вьетнам, Монголия, Китай, Филиппины, Япония, Иран, Индия, Северная Корея, Судан, Палестина).

3% – со странами Южной Америки (Бразилия, Уругвай, Аргентина, Венесуэла) и 2% – с Канадой, США и ЮАР.

Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации с иностранными партнерами заключались в области торгово-экономического, научно-технического, культурного сотрудничества (80%); дружбы и сотрудничества (10%); приграничного сотрудничества и создания еврорегионов (9%); открытия представительства субъекта Российской Федерации на территории субъекта федеративного иностранного государства или административно-территориального образования иностранного государства (1%).

Наибольшее количество соглашений заключено органами государственной власти Санкт-Петербурга (56), Свердловской области (29), Ленинградской области (26), Москвы (22), Астраханской области (21), Нижегородской, Московской и Челябинской областей (23), Архангельской и Новосибирской областей (15), Калужской, Курской, Самарской областей (12).

Сведения о количестве соглашений, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, содержащихся в государственном реестре (с разбивкой по субъектам Российской Федерации) приведены в приложении к обзору.

С начала реализации функции по государственной регистрации соглашений отказано и возвращено без государственной регистрации в отношении более 200 соглашений.

Типичными нарушениями, которые послужили основаниями для отказа в государственной регистрации соглашений, являлись:

1. Открытие на территории иностранного государства торгово-экономических или торговых представительств субъектов Российской Федерации.

В нарушение статьи 50 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и постановления Правительства Российской Федерации от 01.01.01 г. № 000 «Об оптимизации системы торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах» в соглашения включались положения, предусматривающие открытие торгово-экономических или торговых представительств на территории иностранного государства или субъекта Российской Федерации.

2. Открытие представительства субъекта Российской Федерации на всей территории иностранного государства.

Исходя из положений части 1-3 статьи 10 Федерального закона органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе открывать свои представительства только на части территории иностранного государства (на территории субъекта иностранного федеративного государства и административно-территориального образования иностранного государства).¹

3. Создание специальных экономических зон.

В соответствии со статьей 2 и частью 1 статьи 6 Федерального закона от 01.01.01 г. «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» создание специальных экономических зон не относится к компетенции субъектов Российской Федерации.²

4. Иные противоречия: установление упрощенного режима пересечения Государственной границы Российской Федерации и пунктов пропуска

¹Федеральный закон Российской Федерации №4 от 04.01.1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Российская газета. № 8, 16 января 1999 г.

² Федеральный закон от 22.07.2005 N 116-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 25.07.2005, N 30 (ч. II), ст. 3127,

через Государственную границу Российской Федерации, урегулирование вопросов трудовой миграции, получения иностранными гражданами высшего образования, специализированной медицинской помощи и лекарственного обеспечения за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Одним из условий государственной регистрации является предоставление в Минюст России всех полученных согласований федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента №424 О результатах согласования Минэкономразвития России в течение 45 дней информирует субъект Российской Федерации.¹ На практике по истечении 45 дней Министерство экономического развития Российской Федерации, в случае положительного рассмотрения, согласовывает проект соглашения, о чем уведомляет субъект Российской Федерации. Зачастую до, в процессе или даже после подписания итоговой версии документа в субъект Российской Федерации поступают дополнительные замечания в текст документа и отрицательной резолюцией. На стадии подписания внесение дополнительных изменений в документ практически невозможно (иностранцы партнеры обычно проходят похожие процедуры согласования со своей стороны). Государственная регистрация такого соглашения невозможна в связи с отрицательным рассмотрением одного из федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, представляется целесообразным законодательно зафиксировать право субъектов Российской Федерации не учитывать замечания федеральных органов исполнительной власти к проектам соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей субъектов, поступившие после окончания определенного Законом срока.

¹Указ Президента РФ от 19.08.2015 N 424 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление функций, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 4 Федерального закона от 4 января 1999 г. N 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 19.08.2015 г.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Анализ практики Правительства Челябинской области по подготовке и согласованию соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Челябинской области

Челябинская область при осуществлении внешнеэкономической деятельности руководствуется Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», а также Указами Президента Российской Федерации «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» и «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации».

Все международные контакты Челябинской области осуществляются в соответствии с единым внешнеполитическим курсом Российской Федерации, при взаимодействии с МИД России.

Правительством Челябинской области реализуется комплекс мер, направленных на развитие международных связей и внешнеэкономической деятельности.

По состоянию на конец 1-го полугодия 2019 года в Челябинской области действует 13 соглашений, заключенных органами власти Челябинской области с субъектами иностранных федеративных государств и административно-территориальными образованиями иностранных государств.

Таблица 1. Перечень действующих соглашений,
заключенных органами власти Челябинской области с субъектами
иностранных федеративных государств и административно-территориальными
образованиями иностранных государств

№ п/п	Наименование	Дата и место подписания	Регистрация в Минюсте РФ
1.	СОГЛАШЕНИЕ между Администрацией Челябинской области Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве	17.11.2000 г. Минск	17.11.2000 № 375
2.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Министерством экономики и транспорта Венгерской Республики об экономическом сотрудничестве	28.02.2006 г. Будапешт	10.04.2006 № 255
3.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области (Российская Федерация) и Правительством Азербайджанской Республики о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве	05.07.2006 г. Баку	06.09.2006 № 267
4.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Минским областным исполнительным комитетом Республики Беларусь о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве	27.07.2007 г. Минск	12.10.2007 № 285
5.	СОГЛАШЕНИЕ о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Местным самоуправлением области Сабольч-Сатмар-Берег Венгерской Республики	08.10.2008 г. г. Челябинск	26.12.2008 г. № 317

6.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области и Исполнительным органом государственной власти Хатлонской области Республики Таджикистан о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве	13.08.2010 г. г. Челябинск	14.09.2010 г. № 361
7.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Запорожской областной государственной администрацией Украины о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве	29.09.2010 г. г. Екатеринбург	15.02.2011 г. № 387
8.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области (Российская Федерация) и Правительством Республики Армения о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве	19.04.2011 г. г. Ереван	15.07.2011 г. № 405
9.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Правительством провинции Хэйлунцзян Китайской Народной Республики о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве	16.06.2011 г. г. Харбин	22.09.2011 № 425
10.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Днепропетровской областной государственной администрацией Украины о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве	25.05.2011 г. г. Киев	29.09.2011 № 426
11.	СОГЛАШЕНИЕ между Акиматом Костанайской области Республики Казахстан и Правительством Челябинской области Российской Федерации о торгово-экономическом, научно-техническом и	01.03.2012 г. г. Костанай	22.05.2012 г. № 445

	культурном сотрудничестве		
12.	СОГЛАШЕНИЕ между Акиматом города Астаны Республики Казахстан и Правительством Челябинской области Российской Федерации о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве	01.03.2012 г. г. Астана	22.05.2012 г. № 447
13.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Правительством Синьцзян-Уйгурского Автономного района Китайской Народной Республики о торгово-экономическом, инвестиционном, научно-техническом сотрудничестве	18.05.2012 г. г. Москва	25.06.2012 г. № 448
14.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Акиматом Алма-Атинской области Республики Казахстан и о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве	19.11.2015	04.04.2016 г. № 584
15.	СОГЛАШЕНИЕ о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, гуманитарной и иных сферах между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Акиматом Северо-Казахстанской области Республики Казахстан	08.10.2015	04.04.2016 г. № 585
16.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Акиматом Восточно-Казахстанской области Республики Казахстан о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве	22.12.2015	04.04.2016 г. № 586
17.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области (Российская Федерация) и Администрацией провинции Зенджан	15.03.2016	15.04.2016 г. № 588

	(Исламская Республика Иран) о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве		
18.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области (Российская Федерация) и Мэрией города Бишкек (Киргизская Республика) о торгово-экономическом, научно-техническом и гуманитарном сотрудничестве	20.07.2017	б/н, письмо Министерства Юстиции Российской Федерации от 04.09.2017 № 08/107339-ДН
19.	СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Челябинской области (Российская Федерация) и Аппаратом Полномочного представителя Правительства Киргизской Республики в Иссык-Кульской области (Киргизская Республика) о торгово-экономическом, научно-техническом и гуманитарном сотрудничестве	19.07.2017	27.08.2018 г. № 692

Также действует 23 соглашения о побратимских связях муниципальных образований Челябинской области.

Таблица 2. Перечень соглашений о побратимских связях муниципальных образований Челябинской области

Муниципальное образование Челябинской области	Иностранные партнёры-побратимы	Год подписания
Ашинский муниципальный район	город Орша, Витебская область, Республика Беларусь	2015
Златоустовский городской округ	город Тьер, Франция	2013
	город Ибзиц, Австрия	2016
	город Цахкадзор, Армения	2017
Кизильский муниципальный район	Чашникский район Витебская область, Республика Беларусь	2015
город Троицк	г. Хэйхэ, провинция Хэйлунцзян, Китай	2018

город Магнитогорск	город Бранденбург-на-Хафеле, Германия	1989
	город Даугавпилс, Латвия	2013
	город Хуайянь провинция Цзянсу, Китайская Народная Республика	2012
	город Гомель, Республика Беларусь	2015
	город Атырау, Республика Казахстан	2013
	город Цзямусы, провинция Хэйлундзян, Китайская Народная Республика	2016
Пластовский муниципальный район	Город Жодино, Минская область Республика Беларусь	2017
Саткинский муниципальный район	Джети-Огузский район, Иссык-Кульская область, Кыргызская Республика	2016
	Город Ревуца, Словацкая Республика	2017
Снежинский городской округ	город Ливермор, округ Аламида, штат Калифорния, США	1998
	Бустон (до 2016 года – Чкаловск), Согдийская область, Республика Таджикистан	1998
Челябинский городской округ	г. Коламбия (США, штат Южная Каролина)	1995
	Графство Ноттингемпшир (Англия)	2000
	г. Рамла (Израиль)	2000
	г. Урумчи (Китай)	2004
	г. Харбин	2012
	г. Бишкек	2018

В целях обеспечения исполнения части 1 статьи 13 Федерального закона № 179-ФЗ о приведении законодательства Челябинской области в соответствие новым требованиям федерального законодательства постановлением Правительства Челябинской области от 20.12.2017 г. № 674-П утвержден Порядок формирования перечня соглашений о приграничном сотрудничестве Челябинской области.¹

Приграничное сотрудничество Челябинской области осуществляется в рамках действующих соглашений:

¹Постановление Правительства Челябинской области от 20.12.2017 N 674-П «Об утверждении Порядка формирования перечня соглашений о приграничном сотрудничестве Челябинской области» (вместе с «Порядком формирования перечня соглашений о приграничном сотрудничестве Челябинской области») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.12.2017

1. Соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Акиматом Костанайской области Республики Казахстан (№ 445 от 22.05.2012 г.);

2. Соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Челябинской области Российской Федерации и Акиматом города Астаны Республики Казахстан (№ 447 от 22.05.2012 г.);

3. Соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Челябинской области и Акиматом Восточно-Казахстанской области (№ 584 от 04.04.2016 г.);

4. Соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Челябинской области и Акиматом Алма-Атинской области (№ 586 от 04.04.2016 г.);

5. Соглашение о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, гуманитарной и иных сферах между Правительством Челябинской области и Акиматом Северо-Казахстанской области Республики Казахстан (№ 585 от 04.04.2016 г.).

На юго-востоке Челябинской области шесть муниципальных районов (Брединский, Карталинский, Варненский, Чесменский, Троицкий, Октябрьский) выходят на государственную границу Российской Федерации с Республикой Казахстан. Министерством экономического развития Челябинской области в качестве уполномоченного органа исполнительной власти региона осуществляется мониторинг соглашений о приграничном сотрудничестве, заключенных органами местного самоуправления Челябинской области¹:

¹Постановление Правительства Челябинской области от 20.12.2017 N 674-П «Об утверждении Порядка формирования перечня соглашений о приграничном сотрудничестве Челябинской области» (вместе с «Порядком формирования перечня соглашений о приграничном сотрудничестве Челябинской области») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.12.2017

6. Соглашение «Об установлении отношений дружественного обмена и торгово-экономического сотрудничества между Международной Ассоциацией «Великой шелковый путь. Торговля Азия-Европа» г. Алматы, Республика Казахстан и Верхнеуральским муниципальным районом г. Верхнеуральск, Российская Федерация (от 22.06.2015 г.);

7. Меморандум «Об установлении отношений дружественного обмена и торгово-экономического сотрудничества между Международной Ассоциацией «Великой шелковый путь. Торговля Азия-Европа» г. Алматы, Республика Казахстан и Верхнеуральским муниципальным районом г. Верхнеуральск, Российская Федерация» (от 22.06.2015 г.);

8. Совместная Декларация о дружбе и сотрудничестве между городом Магнитогорском (Российская Федерация) и городом Атырау (Республика Казахстан) (от 05.10.2013 г.);

9. Меморандум о взаимном сотрудничестве между Администрацией Чесменского муниципального района Челябинской области и Акиматом Карабалыкского района Костанайской области (от 20.09.2013 г.).

Помимо заключения и реализации соглашений с иностранными партнерами проводится работа по привлечению внимания зарубежных партнеров к потенциалу региона, установлению новых официальных и деловых контактов, развития экспорта и инвестиционного сотрудничества направлены инициативные письма с приглашением в адрес Чрезвычайных и Полномочных Послов стран Ближнего Востока, Европейского Союза, Союза Независимых Государств, а также стран Юго-Восточной Азии посетить Челябинскую в течение 2019 года. Особый акцент в работе был сделан на такие страны, как Китайская Народная Республика, Корейская Республика, страны СНГ. Информационные материалы о Челябинской области направлены в Торговые представительства России в зарубежных странах, а также в торгпредства и торговые отделы Посольств зарубежных стран в России: Японии, КНР, Индии, Республики Корея, стран Ближнего Востока: Ирана, Объединенных Арабских Эмиратов, Саудовской Аравии и стран СНГ:

Казахстана, Туркменской Республики, Киргизии, Узбекистана, Азербайджана, Армении, Республики Беларусь.

В большинстве случаев визиты представителей официальных и деловых кругов иностранных государств являются импульсом дальнейшего развития торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества с иностранными государствами, а также продвижения продукции челябинских товаропроизводителей на рынки зарубежных стран.

Страны, с которыми проводятся основные экспортно-импортные операции: Казахстан, Кувейт, Египет, Китай, Турция, Финляндия, Узбекистан, Германия, Белоруссия, Украина, Италия, Азербайджан, Франция, Испания, Вьетнам, Южная Африка, Габон.

В 2018 году проведено 118 международных мероприятий, большинство из которых направлены на развитие внешнеэкономических связей региона, увеличение объемов экспортных поставок, продвижение продукции Челябинской области на внешнем рынке, в том числе:

39 визитов официальных делегаций Челябинской области в иностранные государства (Китай, Белоруссия, Индия, Чехия, Казахстан, Армения, Германия, Южная Корея, Северная Корея, Узбекистан, Австрия, Словакия, ЮАР, Таджикистан, Сербия, Япония, Венгрия, Франция, Израиль), из которых 7 – возглавляемых Губернатором Челябинской области (Китай, Казахстан, Узбекистан – 2, ЮАР, Япония, Таджикистан);

52 приема официальных делегаций иностранных государств органами государственной власти (должностными лицами) Челябинской области (Нидерланды, Венгрия – 2, Чехия – 3, Австрия – 3, Мальта, Италия, Казахстан – 6, Франция, Узбекистан – 4, Южная Корея, Китай – 10, Армения, Япония – 2, США, Киргизия, Израиль – 2, Северная Корея, Австрия, Пакистан, Германия – 7, Франция, ЮАР, Вьетнам, Болгария, Индия, Таджикистан и др.);

21 встреча с представителями зарубежных компаний стран Европы (Австрии, Италии, Германии, Франции, Швейцарии, Болгарии, Словакии,

Финляндии), а также Белоруссии, Казахстана, Китая, Южной Кореи, США, Турции, Японии, Бразилии, Ирана по вопросам взаимодействия и привлечения инвестиций;

состоялось участие в работе межведомственных международных рабочих групп Российской Федерации с Ираном, ОАЭ, ЮАР, Индией, а также в Координационном совете Российской Федерации по промышленности, в рамках которого прошли встречи с торговыми представителями Российской Федерации в Турции, Бразилии, Пакистане, ЮАР, ОАЭ, Нидерландах, Иране, Финляндии, Китайской Народной Республике.

На территории Челябинской области организованы и проведены крупные международные мероприятия:

VII Российско-Киргизская межрегиональная конференция. Ключевая тема мероприятия – «Роль цифровой трансформации в экономической интеграции Российской Федерации и Киргизской Республики». В конференции приняли участие более 300 делегатов (представители федеральных и республиканских органов власти, деловых кругов, неправительственных организаций, экспертного сообщества, средств массовой информации России и Киргизии);

IV Российско-Китайский деловой форум малого и среднего бизнеса – 2018 (свыше 180 представителей органов государственной власти национального и регионального уровней России и Китая, институтов развития, финансовых организаций, малого и среднего бизнеса двух стран). В составе китайской делегации – более 100 представителей официальных и деловых кругов провинции Хэйлуцзян, Шаньдун и города Чунцин, а также около 70 – представители малого бизнеса из 11 регионов Китая;

ознакомительная встреча глав регионов государств-членов ШОС (более 80 участников, представляющих 19 иностранных делегаций из 7 стран-членов ШОС – Китая, Казахстана, Узбекистана, Таджикистана, Индии, Киргизии, Пакистана, а также 5 регионов Российской Федерации – Иркутской, Свердловской, Челябинской областей, Республики Татарстан, Республики Башкортостан и

представителей МИД России, Минэкономразвития России, МИД Китайской Народной Республики;

торжественный прием от имени Правительства Челябинской области для дипломатических представителей иностранных государств, в котором приняли участие дипломатические представители 13 стран.

Реализуются 5 инвестиционных проектов с участием иностранного капитала из 4 стран, в том числе из Болгарии, Чехии, Австрии, Кипра.

В первом полугодии 2019 года проведено порядка 40 значимых международных мероприятий.

Одним из приоритетных партнеров Челябинской области является Республика Беларусь. Белоруссия является одним из главных рынков сбыта продукции Челябинской области, в том числе: черных металлов и изделий из них, нерудного минерального сырья. Занимает 6-е место в рейтинге экспорта Челябинской области и 12-е место в общем рейтинге регионов-экспортеров Российской Федерации. Товарооборот в 2018 году составил 350,4 млн. долл.США, в том числе экспорт - 289,3 млн. долл.США, импорт - 61,1 млн. долл. США. Импорт региона из Белоруссии в основном составляют продукция машиностроения («МАЗ», «БелАЗ»), в том числе сельхозтехники («Гомсельмаш», «МТЗ»), продукция химической промышленности, товары народного потребления и продукты питания.

На основании действующего Соглашения о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Челябинской области и Минским областным исполнительным комитетом Республики Беларусь (от 12.10.2007 г. № 285) проводятся ежегодные заседания совместной Рабочей группы по развитию торгово-экономического, научно-технического и культурного сотрудничества между Правительством Челябинской области и Правительством Республики Беларусь.

Также действуют Соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Администрацией Челябинской

области и Правительством Республики Беларусь (от 17.11.2000 г. № 375) и договор о сотрудничестве по развитию научных, культурных и образовательных отношений и продвижению совместных инициатив и обменов в сфере профессионального образования между Министерством образования и науки Челябинской области и учреждением образования «Республиканский институт профессионального образования» (Республика Беларусь).

На межрегиональном уровне действуют меморандумы об установлении побратимских отношений «Магнитогорск-Гомель» (27.04.2014 г.), «Кизильский муниципальный район Челябинской области – Чашникский райисполком Витебской области»; Пластовский муниципальный район и город Жодино Минской области Республики Беларусь (23.09.2017 г).

Во исполнение положений Соглашения о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Республики Беларусь и Администрацией Челябинской области Российской Федерации от 17 ноября 2000 года, а также в целях активизации двустороннего взаимодействия сторон ежегодно поочередно в Челябинске и Минске проводятся заседания Рабочей группы по сотрудничеству Республики Беларусь и Челябинской области. По итогам заседаний формируется протокол, содержащий практические вопросы развития сотрудничества Челябинской области и Республики Беларусь, что является показательным примером реализации соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации.

Таким образом, Челябинская область активно использует возможность осуществления внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации. Однако существуют трудности в организации взаимодействия по решению практических вопросов и развития всестороннего сотрудничества в связи с невозможностью включения указанных вопросов в подписываемые документы.

3.2 Пути совершенствования правового регулирования осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации

С участием субъектов Российской Федерации могут заключаться соглашения, которые не относятся к международным договорам в силу ст. 7 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Соглашения подлежат согласованию с федеральными органами государственной власти и обязательной государственной регистрации. Они могут касаться разных вопросов. В этой связи, следует отметить, что в региональных нормативных правовых актах, пока еще встречается практика использования термина «договор» в отношении рассматриваемых соглашений, что некорректно, так как необходимо употреблять именно термин «соглашение».

В соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции РФ субъекты могут осуществлять собственное правовое регулирование вне пределов ведения Российской Федерации, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Следует согласиться с мнением Г. В. Игнатенко, что правовое регулирование вне пределов ведения Российской Федерации в том числе предполагает принятие субъектами РФ нормативных правовых актов в области международной деятельности и внешнеэкономических связей¹. В любом случае этот вопрос необходимо рассматривать в контексте современных проблем федерализма.

Вместе тем, исходя из положений Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», остается не понятным, в какой части субъекты Федерации могут осуществлять самостоятельное

¹Игнатенко Г.В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2018. - №1.

правовое регулирование в данной области. В конкретизирующем п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции федеральном законе этот важный аспект упущен.

В положениях п. 47 ч. 2 ст. 26.3 и п. 3.1. ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут принимать законы и иные нормативные правовые акты по вопросам осуществления международного сотрудничества, за исключением тех полномочий, которые отнесены к ведению Российской Федерации.¹

Следовательно, в Федеральном законе «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и в Федеральном законе «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» требуется внести ясность по вопросу полномочий субъектов Российской Федерации в части правового регулирования в сфере осуществляемых ими международных и внешнеэкономических связей.

Предметы ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в части внешнеэкономической деятельности сформулированы в самой общей форме. Нормативных актов, четко разграничивающих полномочия Федерации в целом и ее субъектов, до сих пор нет. Кроме того, не разработан механизм реализации соответствующих полномочий на разных уровнях управления.

Все это существенно препятствует активизации внешнеэкономической деятельности, делает ее противоречивой, непоследовательной и не увязанной с основными целями стратегической политики по социально-экономическому развитию страны. Иными словами, для практической деятельности также требуется отдельная конкретизация вопроса разграничения компетенции между

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 18.10.1999, N 42, ст. 5005,

Российской Федерацией и ее субъектами, в том числе должно быть разработано и законодательно оформлено следующее:

1) основные принципы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и субъектами РФ;

2) доработаны и четко зафиксированы вопросы разделения собственности по всем уровням;

3) определены предметы ведения РФ в целом и отдельных субъектов Федерации, предметы «совместного ведения»;

4) ясно сформулирован и принят перечень полномочий и функций органов власти и органов управления по вопросам управления внешнеэкономической деятельностью;

5) предельно упрощены и определены схемы принятия решений по конкретным вопросам внешнеэкономической деятельности (в т. ч. организации концессий, совместных предприятий, предоставлению льгот, получению иностранных кредитов и др.).

Результатом управления внешнеэкономической деятельностью должно стать наиболее полное сочетание интересов государства, регионов и хозяйствующих субъектов. Так же, как государство должно учитывать интересы регионов, так и регионы, осуществляя управление внешнеэкономической деятельностью, должны учитывать интересы субъектов внешнеэкономической деятельности. Структура законодательства, регламентирующего внешнеэкономическую деятельность на федеральном и региональном уровнях, предлагаемая нами, представлена в таблице.

Принципы, на основе которых должно осуществляться разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образованиями:

1) принцип необходимости и достаточности концентрации функций, полномочий и ресурсов в федеральном центре для обеспечения целостности государства и реализации общегосударственных задач;

2) принцип обеспечения оптимального сочетания общегосударственной централизации и социально-экономической самостоятельности субъектов Федерации для решения региональных задач;

3) принцип оптимального сочетания общерегиональных и муниципальных интересов для решения задач местного масштаба;

4) принцип обеспечения соответствия функций (предметов ведения), полномочий и ресурсов для решения задач каждого из уровней государственной власти и местного самоуправления.

Добавим к данному перечню следующие принципы:

- право субъектов Федерации в рамках федеральных законов принимать свои нормативные акты и положения, конкретизирующие федеральные законы с учетом местных условий и экономических интересов регионов;

- право субъектов Федерации предоставлять дополнительные (по ним Федерация не несет ответственности) по отношению к федеральным и не противоречащие международным обязательствам России финансовые гарантии зарегистрированным на их территории участникам внешнеэкономической деятельности;

- возможность участвовать в распределении доходов от внешнеэкономической деятельности с учетом реального вклада региона.

Целесообразно разграничить полномочия федеральных и региональных органов управления в области ВЭД по усилению государственного контроля за этой деятельностью и необходимой поддержке депрессивных регионов.

За федеральными органами очевидно необходимо сохранение приоритетов по следующим позициям:

1) установление режима валютного и таможенного регулирования в целом;

2) регламентацию экспорта стратегически важных товаров, золота, драгоценных металлов и камней, редкоземельных и радиоактивных металлов и материалов, товаров двойного назначения, а также осуществление контроля за этим экспортом;

- 3) контроль за качеством и безопасностью российского импорта;
- 4) установление ставок импортных пошлин и экспортного тарифа, а так же рентных платежей по валютоемким сырьевым товарам;
- 5) регулирование внешнего долга;
- 6) формирование нормативной базы по привлечению иностранных инвестиций.

В компетенцию субъектов Федерации, по нашему мнению, могли бы входить такие вопросы:

- 1) формирование и развитие региональной внешнеэкономической инфраструктуры;
- 2) рассмотрение проектов иностранных инвестиций регионального значения с предоставлением инвесторам при необходимости местных льгот в пределах своей компетенции;
- 3) формирование региональных программ эффективного экспорта и соответствующих валютных фондов.

К вопросам совместного ведения необходимо отнести:

- 1) координацию внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;
- 2) обоснование экспортно-импортной специализации региона и разработка региональных программ развития внешнеэкономических связей в увязке с федеральными органами;
- 3) мониторинг потоков импортных товаров, квотирования совместно с федеральными органами некритического импорта и формирования программ импортозамещения.

Таким образом, системное разграничение функций и полномочий между федеральными и региональными органами управления внешнеэкономической деятельностью при одновременном повышении эффективности институтов управления ВЭД позволит повысить целевую ориентацию и финансово-экономическую самостоятельность регионов России.

Анализ регистрируемых соглашений показывает, что по большей части это соглашения общего характера о «дружбе и сотрудничестве». Проблема в том, что многие договоры имеют слишком размытые формулировки, которые позже необходимо наполнять реальным, конкретным содержанием.

За нарушение положения закона о регистрации соглашения не предусмотрена ответственность должностных лиц. Это существенный пробел в регулировании.

Проведенный анализ показал, что правовая основа регулирования осуществления внешнеэкономических связей субъектов РФ представлена достаточно большим количеством нормативно-правовых актов, включая Конституцию РФ, кодексы, федеральные законы, подзаконные акты, законы субъектов РФ и т.д. Вместе с тем, существуют пробелы правового регулирования в таких важнейших сферах как приграничное сотрудничество, внешнеэкономическая деятельность муниципальных образований. Существующая правовая база субъектов РФ требует постоянного мониторинга и совершенствования, с целью наиболее полного соответствия международному законодательству и учета региональных интересов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В диссертационной работе были проанализированы существующие концепции о международно-правовом статусе субъектов федерации и была отмечена невозможность полного восприятия той или иной концепции в силу особенностей субъектного состава Российской Федерации.

Положения выносимые на защиту:

1. Особенности государственно-правовой природы субъектного состава России не позволяют безоговорочно воспринять одну из существующих концепций о международно-правовом статусе субъектов федерации.

2. Категориальный аппарат российского законодательства содержит принципиальные пробелы, мешающие рациональному распределению полномочий в области внешних связей субъектов Российской Федерации.

3. Исследование конституционно-правового регулирования внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации выявило проблемы: оценки его эффективности, однозначности конституционно-правовых предписаний, единообразия формулирования норм конституционного права, полноты охвата средствами конституционно-правового регулирования осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации, степени реализации императивов соответствующих правовых принципов.

4. В диссертации используется комплексный подход к анализу механизма координации, к определению координационных форм. По мнению автора, под координацией внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации следует понимать управленческое и нормативно-правовое воздействие органов государственной власти Российской Федерации и уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на общественные отношения в сфере внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

5. Отраженные в различных источниках конституционного права практические формы и методы осуществления субъектами Российской Федерации внешнеэкономических связей отграничены в исследовании друг от друга. Наряду с этим диссертант акцентирует внимание на необходимости обеспечения функционирования механизма федеральной поддержки, не имеющего в настоящее время должного применения.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в следующем:

1. Проведенный диссертантом анализ включения во внешнеэкономические связи субъектов зарубежных федераций свидетельствует о том, что при активном использовании зарубежного опыта необходимо учитывать специфику каждого государства. Автор полагает, что полное перенесение опыта какого-либо государства на российскую почву не представляется целесообразным шагом. Вместе с тем, автор отмечает, что многообразие федеративных государств, уникальность положения многих из них не позволили мировому сообществу выработать единые подходы относительно правовых основ осуществления субъектами федераций самостоятельных внешнеэкономических связей, кодификации внешнеэкономической деятельности субъектов федераций.

2. Диссертант раскрывает сущность конституционного понятия координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации как механизма регулирования органами государственной власти Российской Федерации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению внешнеэкономических связей в целях обеспечения согласованности и единой направленности действий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; рассматривает механизм координационной деятельности в сфере внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

3. Анализируя федеральное законодательство, диссертант приходит к выводу о наличии определенных сложностей в реализации

договорного регулирования внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. Автор, рассматривая договорный механизм как средство учета региональных особенностей субъектов Российской Федерации, предлагает внести в Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» изменение, позволяющее органам государственной власти Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации заключать договоры о разграничении полномочий в сфере международных и внешнеэкономических связей.

4. Диссертант обосновывает, что признание за субъектами Российской Федерации возможности участвовать в международных связях не означает наделения их международной правосубъектностью. Согласно Конституции Российской Федерации 1993 г., осуществление субъектами Российской Федерации различных форм международного общения в рамках определенных сфер компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации происходит при сохранении единого правового пространства.

5. Автор диссертации анализирует положения конституций и уставов субъектов Российской Федерации, регулирующие осуществление субъектами федерации внешнеэкономических связей, и выделяет наиболее важные и типичные противоречия Конституции Российской Федерации 1993 г. и федерального законодательства. Привлекается внимание к законодательному закреплению отдельными субъектами федерации права ведения переговоров и подписания международных договоров, осуществления внешней политики, установления и регулирования межгосударственных отношений, самостоятельного участия в международных и внешнеэкономических отношениях и связях, назначения субъектами Российской Федерации официальных представителей в международных организациях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства Российской Федерации», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

2. Федеральный закон Российской Федерации №4 от 04.01.1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Российская газета. № 8, 16 января 1999 г.

3. Федеральный закон от 22.07.2005 N 116-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 25.07.2005, N 30 (ч. II), ст. 3127.

4. Федеральный закон Российской Федерации от 26.07.2017 N 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26.07.2017 г.

5. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 18.10.1999, N 42, ст. 5005

6. Федеральный закон от 08.12.2003 N 164-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 15.12.2003, N 50, ст. 4850,

7. Закон Российской Федерации от 15.04.1993 N 4802-1 (ред. от 27.12.2019) «О статусе столицы Российской Федерации» // «Ведомости СНД РФ и ВС Российской Федерации», 13.05.1993, N 19, ст. 683.

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.02.2000 N 91 «О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на

осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств» // «Российская газета», N 29, 10.02.2000 г.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.1999 N 1390 «О порядке регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 20.12.1999, N 51, ст. 6356

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.2000 N 552 (ред. от 26.03.2018) «Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 31.07.2000, N 31, ст. 3293

11. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 N 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.01.2017г.

12. Указ Президента Российской Федерации от 19.08.2015 N 424 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление функций, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 4 Федерального закона от 4 января 1999 г. N 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 19.08.2015 г.

13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.1997 N 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области»

14. Приказ МИД России от 22.11.2011 N 21341 (ред. от 04.07.2017) «Об утверждении Положения о территориальном органе - Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» // «Российская газета», N 29, 10.02.2012.

15. Приказ Минюста Российской Федерации от 05.07.2011 N 257 «Об утверждении Разъяснений по применению Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. N 552» // «Российская газета», N 165, 29.07.2011

16. Постановление Правительства Челябинской области от 20.12.2017 N 674-П «Об утверждении Порядка формирования перечня соглашений о приграничном сотрудничестве Челябинской области» (вместе с «Порядком формирования перечня соглашений о приграничном сотрудничестве Челябинской области») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.12.2017

17. Постановление Губернатора Ульяновской области от 14.06.2016 N 64 (ред. от 25.11.2019) «Об утверждении порядка рассмотрения и согласования предложений о заключении соглашений и подготовки проектов соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Ульяновской области» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 20.06.2016 г.

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

18. Абдулатипов, Р.Г., Болтенкова, Л.Ф. Опыт федерализма. / Р.Г. Абдулатипов, Болтенкова Л.Ф. М., 2018. 68 с.

19. Авдевич М.В. Современные тенденции многостороннего регулирования международных экономических отношений. М., 2017.

20. Авдокушин А.В., Маюров В.Г. Право наций на самоопределение следует конкретизировать // Московский журнал международного права. 2017. -№3.
21. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. М., 2016.
22. Алексеев С.С. Философия права. М., 2018.
23. Алексеев М.Ю. Актуальные международно-правовые проблемы внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. Дис.к. ю. н. -М., 2016.
24. Ануфриева Л.П. Международное частное право: В 3-х т. Том 1. Общая часть: Учебник. М., 2018.
25. Ануфриева Л.П. Международное частное право: В 3-х т. Том 2. Особенная часть: Учебник. М., 2016.
26. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998.
27. Бельдей В.А. Развитие приграничного сотрудничества программными средствами: задачи и перспективы // Приграничное сотрудничество: опыт и перспективы. Москва-Оренбург, 2017.
28. Бирюков П.Н. О международной договорной правоспособности субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2018. - №2.
29. Блищенко И.П. Автономия и международное право // Московский журнал международного права. 2018.
30. Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 2016.
31. Богуславский М.М. Международное частное право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2018.
32. Болтенкова Л.Ф. Российский федерализм и правовые проблемы приграничных территорий // Приграничное сотрудничество: опыт и перспектива. Москва-Оренбург, 2015.
33. Бочкарев М.А. Задачи и нормативно-правовая основа развития международных и внешнеэкономических связей // Регионы в системе внешнеэкономических связей Российской Федерации. Оренбург, 2018.

34. Бродский М.И., Ливеровский А.А. Правовой статус и экономическое развитие субъектов Российской Федерации: СПб., 2015.
35. Бублик В.А. Публично- и частноправовые начала в гражданско-правовом регулировании внешнеэкономической деятельности. Дис. д.ю.н. - Екатеринбург, 2017.
36. Бузуртанова Ф.А. Правовые аспекты международных договоров субъектов Российской Федерации с иностранными государствами. Дис.к.ю.н. М., 2015.
37. Бузуртанова Ф.А. Правовые основы осуществления субъектами Российской Федерации самостоятельных международных и внешнеэкономических связей // Российский ежегодник международного права.- СПб., 2018.
38. Вагизов Р.Г. Реальный федерализм как фактор стабилизации российского общества // Московский журнал международного права. 1999. - №1.78; Вардомский Л.Б. Внешнеэкономическая открытость и региональные процессы в России // Голос России. 2018. - № 1(8).
39. Вардомский Л.Б. Приграничный пояс России: проблемы и тенденции развития // Приграничное сотрудничество: опыт и перспектива. Москва-Оренбург, 2018.
40. Елагин В.В. Региональные аспекты развития международных и внешнеэкономических связей Оренбургской области // Регионы в системе внешнеэкономических связей Российской Федерации. Оренбург, 2018.
41. Енгибарян В.Р. Федерализм в современном мире: правовой статус и основные черты. Дис. к.ю.н. М., 2016.
42. Иванец Г.И., Червонюк В.И. Глобализация, государство, право // Государство и право. 2014. - № 8.
43. Игнатенко Г.В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2018. - №1.

44. Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России // Государство и право. 2018. - № 11.
45. Казаков В.Н. О некоторых чертах современного международного правопорядка // Государство и право. 2016. - № 4.
46. Канашевский В.А. Публично-правовые образования РФ как субъекты международного частного права // Журнал международного частного права. - 2014. - №3.
47. Карапетян Л.М. Федеративное устройство и правовой статус народов: Автореф. на соиск. ученой степени д.ю.н. М., 2016.
48. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. - М., 2015.
49. Керимов Д.А. Основы философии права. М., 2018.
50. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2017.
51. Клемин А.В. Регионы в ЕС: права на участие // Московский журнал международного права. 2016. - № 2.
52. Клименко Б.М. Суверенитет правового государства // Московский журнал международного права. 2018. - №3.
53. Климова Н.Ю. Соотношение норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в области международных и внешнеэкономических связей // Регионы в системе внешнеэкономических связей Российской Федерации. Оренбург, 2018.
54. Ковалев А.А. Самоопределение и экономическая независимость народов. М., 2017.
55. Ковалев А.А. Проблемы разграничения полномочий между РФ и субъектами Федерации в вопросах заключения международных договоров // Московский журнал международного права. 2018. - № 3.
56. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2018.

57. Колмогоров В.П. Межрегиональное и приграничное сотрудничество РФ с территориально-административными образованиями стран СНГ // Приграничное сотрудничество: опыт и перспективы. М., 2017.
58. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2018.
59. Котляр В.С. К дискуссии среди юристов-международников стран мира по проблеме самоопределения и отделения народов // Российский ежегодник международного права. СПб., 2016.
60. Крылов Б. Российская модель федерации в новой Конституции // Обозреватель. 2017. - № 12.
61. Кузнецова О. Экономическое развитие и статус субъектов Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2016. -№ 1(38).
62. Курашвили Б.П. Типология структурных связей в аппарате государственного управления // Формы государственного управления. М., 2017.
63. Курдюков Г.И. Государство в системе международно-правового регулирования. Казань, 2018.
64. Курдюков Г.И. Международно-правовой статус федеративного государства / Международная научно-практическая конференция «Федерализм глобальные российские изменения». - Казань, 2017.
65. Кузьмин Д.С. Региональный фактор во внешнеполитической деятельности России // Власть. 2017.
66. Савин В.А., Сковорода В.А. Роль субъектов Российской Федерации в формировании товарной структуры экспорта стран // «Маркетинг в России». 2017.
67. Александров О.Б. Регионы во внешней политике России. Роль Северо-Запада. Монография. М.: МГИМО (У) МИД России, 2017.
68. Международное публичное право: Учебник. Гриф МО РФ / отв.ред. К.А. Бекашев. - 4-е изд., перераб. и доп. - Москва: ТК Велби, Проспект, 2014. -784 с.

69. Богуславский, М. М. Международное частное право: учебник. Гриф МОРФ / М. М. Богуславский. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: НОРМА; М.: ИНФРА-М, 2015.
70. Булгакова О. А. Международное частное право: учебное пособие для направления подготовки 030900.62 «Юриспруденция» / О. А. Булгакова. - М.: МГУУ ПМ, 2014. - 172 с
71. Международное экономическое право: учебное пособие / под ред. А.Н.Вылегжанина. М., 2014. 55
72. Вельяминов Г.М. Международное право: опыты [Электронный ресурс].— М.: Статут, 2015. - Режим доступа: Консультант Плюс.
73. Международное право: учебник. Гриф МО РФ, УМЦ«Профессиональный учебник» / К.К. Гасанов; ред.: К.К. Гасанов, Д.Д. Шалягин.-3-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. - 543 с;
74. Международное право: Учебник / Отв. ред. Усенко Е.Т., Шинкарецкая Г.Г. М.: Юрист, 2015. 345 с;
75. Таможенное право : учебник / Д.В Чермянинов ;отв.ред .Д.Н.Бахран – М.:Издательство Юрайт,2011.-388с.-Серия: Основы наук. 136 с;
76. Батычко, В. Т. Международное право конспект лекций / В. Т. Батычко. - Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2011. 178 с;
77. Сванухов В.Г. Таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности: Учеб. пособие. — М.: Экономистъ, 2013 – 376 с.