

Мнения из регионов

ПРИМОРСКИЙ КРАЙ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ УЧАСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ СВЯЗЕЙ (проблемы правового статуса)

В.В. Гаврилов*

В настоящее время ни в доктрине, ни в практике международного права не существует единого мнения о том, могут ли субъекты федеративных государств выступать в качестве самостоятельных участников международных отношений. Одни ученые и государственные деятели полностью отрицают такую возможность, другие не сомневаются в правомерности подобной практики. При этом необходимо подчеркнуть, что статус субъектов федеративных государств до сих пор еще не стал предметом международно-правового регулирования.

Ни Конвенция о праве международных договоров 1969 года, ни другие международные соглашения, заключенные в этой области, не предусматривают возможности самостоятельного заключения субъектами федеративных государств международных договоров, как, впрочем, и не содержат никаких запретов или ограничений на этот счет¹. Г.В. Игнатенко отмечает в связи с этим, что в настоящее время “международное право практически свободно от норм, которые в какой-то мере определяли бы международно-правовой статус политико-территориальных образований, являющихся составными частями федеративных государств”².

Вместе с тем Комиссия международного права ООН еще в 1966 году выработала правило о том, что “государства — члены федеративного союза могут обладать правоспособностью заключать международные договоры, если такая правоспособность допускается федеральной конституцией и в пределах, ею установленных”³. Поэтому

* Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права, декан международно-правового факультета Дальневосточного государственного университета. Подробнее об авторе см. в рубрике “Кто есть кто в нашей науке и практике” этого номера журнала.

решение указанного вопроса зависит сегодня от внутреннего, и прежде всего конституционного, права соответствующего государства.

Так, например, конституционные акты ФРГ и Австрии наделяют субъекты этих стран — земли — правом заключать в строго установленных пределах договоры с иностранными государствами. При этом они достаточно жестко определяют рамки, объем и цели международной правосубъектности членов федерации. Известна практика заключения международных соглашений отдельными провинциями Канады, а также штатами США и Австралии.

К настоящему времени имеют место многочисленные случаи подписания международных соглашений (в основном экономического характера) с иностранными государствами и их административно-территориальными единицами и отдельными субъектами Российской Федерации. В их числе можно назвать Удмурдскую республику, Татарстан, Башкортостан, Республику Марий Эл, Коми, Чувашию и др. Достаточно большое количество международных соглашений было подписано Московской областью.

Для того чтобы определить правомерность подобных действий субъектов Российской Федерации, а также потенциальные возможности Приморского края как самостоятельного участника международных и внешнеэкономических отношений, необходимо в первую очередь обратиться к анализу положений Основного закона России.

Пункт 2 ст. III Федеративного договора — Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, являющегося неотъемлемой частью Конституции России, — устанавливает, в частности, что *“края... являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей... если это не противоречит Конституции и законам РФ”*.

В свою очередь, ст. 73 Конституции Российской Федерации определяет, что *“вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти”*. Положения этой статьи подтверждают правомочность Приморского края самостоятельно заключать международные соглашения с иностранными субъектами, так как пп. *к* и *л* ст. 71 Конституции относят к исключительному ведению России только внешнюю политику и международные отношения, международные договоры и внешнеэкономические отношения Российской Федерации, а не ее субъектов.

Наконец, способность субъектов РФ выступать в качестве самостоятельных участников международных и внешнеэкономических связей косвенно подтверждается в п. *о* ст. 72 Конституции Россий-

ской Федерации, который определяет, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится, среди прочего, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон о международных договорах Российской Федерации 1995 года также ограничивает сферу своего действия только определением порядка заключения, выполнения и прекращения действия международных договоров Российской Федерации, а не ее субъектов (п. 1 ст. 1). Поэтому вряд ли будет правомерным считать, как это делают некоторые исследователи⁴, что он относит к ведению федерального центра заключение международных договоров любого уровня.

Устанавливая исключительную компетенцию Российской Федерации в области заключения и исполнения международных договоров России межгосударственного, межправительственного или межведомственного характера, Конституция и законы нашего государства фактически презюмируют право его субъектов, в том числе и Приморского края, вступать в договорные отношения с иностранными государствами и государственными образованиями.

Право Приморского края выступать в качестве самостоятельного участника международных и внешнеэкономических связей, заключать международные соглашения и внешнеэкономические сделки закреплено также в ст. 13 Устава Приморского края. В соответствии с ним (ст. 47, 54, 56) полномочия на заключение соответствующих актов предоставлены губернатору края при наличии предварительного одобрения его действий или последующей ратификации таких соглашений Думой Приморского края.

Таким образом, можно сделать вывод, что с принятием Федеративного договора и новой Конституции России правоспособность субъектов России в сфере внешних связей де-юре значительно расширилась. Произошла трансформация их статуса как административно-территориальных образований на статус государственных образований — членов Федерации, которые в настоящее время с нормативно-правовой точки зрения являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей. При этом в указанных выше нормативных актах не содержится каких-либо ограничений относительно возможного и допустимого уровня их потенциальных зарубежных партнеров.

Другое дело, что термин “самостоятельный участник международных и внешнеэкономических связей” нельзя истолковывать в том смысле, что объем правомочий субъектов Российской Федерации в этих областях является всеобъемлющим, а сами они могут быть уравнены в правах с государствами. В основе их правосубъектности лежит не суверенитет, как это имеет место в случае с государством, а

делегированные таким государством своим субъектам полномочия. Поэтому правовой статус Приморского края в международных отношениях, равно как и других субъектов России, необходимо рассматривать как результат волеизъявления Российского государства в целом, который определяется и ограничивается рамками Конституции России и федеральных законов.

Так, например, субъекты Российской Федерации не обладают собственной таможенной территорией, и поэтому они не могут заключать соглашения с иностранными государствами относительно принципов и режима внешней торговли, точно так же, как и соглашения по другим вопросам, отнесенным к исключительному ведению России (территория; определение статуса государственной границы, исключительной экономической зоны и континентального шельфа; финансовое и валютное регулирование и др.). Конституцией Российской Федерации определяется также область совместной компетенции России и ее субъектов в международной сфере.

Однако недостаточная проработанность и противоречивость российского законодательства делают проблематичным реализацию субъектами России своей правоспособности в этой части, так как механизм выработки и принятия соответствующих совместных решений до сих пор четко не определен. Исключение здесь составляют положения лишь нескольких федеральных законов, в числе которых, в частности, можно назвать Федеральный закон "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" от 30 октября 1995 г. и Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции" от 30 декабря 1995 г.

В соответствии с первым из них субъектам Российской Федерации предоставлено право *"заключать соглашения в области внешнеторговых связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств"* (п. 7 ст. 8), а также получать после согласования этого вопроса с федеральными органами государственной власти иностранные кредиты под гарантии своих бюджетных доходов (п. 3 ст. 7). В свою очередь, закон "О соглашениях о разделе продукции" достаточно подробно распределяет полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации в вопросах заключения, исполнения и контроля за реализацией соглашений о разделе продукции при пользовании участками недр, заключаемых с иностранными физическими и юридическими лицами.

Конечно, такого рода соглашения вряд ли можно отнести к числу международно-правовых. Они скорее носят гражданско-правовой или административно-правовой характер. Однако представляется, что подобное положение не исключает в принципе возможность

заключения тем или иным субъектом Российской Федерации договоров международно-правового характера в рамках других сфер совместного ведения федерального центра и субъекта России.

Принятие в России указанных выше нормативных актов свидетельствует о том, что процесс распределения компетенции в международной сфере между Российской Федерацией и ее субъектами уже начался и постепенно развивается. Однако в данном вопросе существует еще множество пробелов и противоречий, которые во многом могли бы быть устранены посредством разработки специального федерального закона о международных связях субъектов Российской Федерации.

Его отсутствие сегодня, на наш взгляд, негативно сказывается на проведении единой сбалансированной политики и, более того, целостности нашего государства, так как в условиях отсутствия соответствующего федеративного нормативно-правового регулирования такое положение вещей вольно или невольно подталкивает субъекты Федерации к мысли о возможности осуществления самостоятельных первоначальных шагов в области предметов совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации, в том числе и шагов международно-правового характера.

При отсутствии подобного закона мы можем столкнуться с ситуацией, когда вопросы регулирования порядка осуществления субъектами Российской Федерации международных связей во все большей степени будут решаться ими самостоятельно посредством развития собственного законодательства о международных связях и внешне-экономических отношениях в рамках полномочий, определенных для них законодательством России.

В Приморском крае уже существуют примеры разработки нормативных актов, затрагивающих те или иные аспекты отношений международного характера (закон "О технополисах в свободной экономической зоне Находка"; закон "О поддержке малого бизнеса" и др.). Однако их вряд ли можно считать достаточными, особенно принимая во внимание стратегическое положение нашего края и его огромное значение для развития отношений России со странами Тихоокеанского региона.

Объективная потребность расширения международных контактов Приморья с государствами Тихоокеанского бассейна уже сегодня настоятельно требует, чтобы соответствующие законодательные акты принимались в нем не от случая к случаю, а на основе разработанной и утвержденной краевой Думой программы нормотворческой деятельности, реализация которой позволила бы создать в нашем регионе благоприятный климат для привлечения и рационального использования иностранных инвестиций за счет закрепления в законах края продуманной системы налоговых, организацион-

ных, административных и других видов льгот и преимуществ для зарубежных предпринимателей. Сердцевиной такой программы мог бы стать закон о международных и внешнеэкономических соглашениях Приморского края, острая необходимость принятия которого ощущается уже давно.

В подобной практике, на наш взгляд, в принципе нет ничего противоправного. Однако представляется, что законодательство субъектов Российской Федерации в такой важнейшей области, как международные связи и отношения, должно все же разрабатываться на основе и с учетом положений соответствующего федерального закона. Такой подход позволил бы избежать многих трудностей, недоразумений и споров на самых различных уровнях как внутрифедеративных, так и международных отношений.

В заключение хочется отметить, что ст. 78 Конституции России предусматривает возможность передачи федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Федерации. Такая практика уже была реализована посредством заключения соответствующих договоров между Российской Федерацией и такими ее субъектами, как Татарстан, Башкортостан, Республика Саха (Якутия), некоторыми крайними областями России.

Их подписание, несомненно, позволило более четко определить, среди прочего, статус таких образований в международных отношениях, существенно расширить в некоторых случаях их правоспособность и снять тем самым существовавшую в этой области неопределенность в их отношениях с федеральным центром. Однако, с другой стороны, необходимо иметь в виду, что принятие подобных соглашений приводит на практике к еще большему "расслоению" правомочий субъектов Федерации и, как следствие, ставит под сомнение соблюдение принципа их равноправия между собой в отношениях с федеральными органами государственной власти, закрепленного в п. 4 ст. 5 Конституции России.

¹ См. *Бирюков П.Н.* О международной договорной правоспособности субъектов Российской Федерации//Правоведение. — 1998. — № 2. — С. 36.

² *Игнатенко Г.В.* Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации//Российский юридический журнал. — 1995. — № 1. — С. 6.

³ Цит. по *Лукашук И.И.* Международное право. Общая часть. Учебник. — М., 1996. — С. 310.

⁴ См. *Бирюков П.Н.* Указ. соч. — С. 37.

г. Владивосток

Статья поступила в редакцию в декабре 1998 года.