

Международное и внутригосударственное право

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И СУБЪЕКТАМИ ФЕДЕРАЦИИ В ВОПРОСАХ ЗАКЛЮЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

А. А. Ковалев*

В последнее время имели место случаи подписания некоторыми субъектами Российской Федерации соглашений (в основном экономического характера) с иностранными государствами.

Так, в июне 1993 года Удмуртская Республика, Республика Марий Эл и Мордовская ССР подписали соглашения с Венгрией о торгово-экономическом сотрудничестве на 1993–1994 годы. Подобные соглашения были заключены также между Башкортостаном и Болгарией, Башкортостаном и Румынией, Коми и Чехией, Коми и Словакией.

С точки зрения действующего законодательства, в частности в соответствии со статьей I Федеративного договора, которая однозначно относит подписание международных договоров и осуществление внешнеэкономических связей к компетенции федеральных органов государственной власти России, подписание указанных соглашений нельзя в принципе признать правомерным. Кроме того, предусмотренные в этих соглашениях положения, касающиеся открытия торговых представительств, лицензионно-квотных вопросов, вопросов тарифного и нетарифного регулирования торговли, участия в таможенных союзах и зонах свободной торговли, применения Общей системы преференций, вопросов механизма международных расчетов и платежей, также относятся к исключительному ведению федеральных органов государственной власти.

Неправомерными в указанных соглашениях являются ссылки на международное право, поскольку Удмуртская Республика, Рес-

* Доктор юридических наук, профессор Дипломатической академии МИД Российской Федерации.

публика Марий Эл, Мордовская ССР, Коми и Башкортостан не являются субъектами международного права. Партнером иностранного государства на международной арене может выступать только Российская Федерация.

Согласно статье III Федеративного договора, края, области, города Москва и Санкт-Петербург (субъекты Федерации по Конституции 1993 г.) являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей. В соответствии же со статьей 72 (п. 2) Конституции Российской Федерации вопросы координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, что соответствует складывающейся практике международных отношений. Однако в отличие от таких государств, как США, Канада, Австрия, Германия и др., в которых деятельность субъектов (штатов, кантонов, земель, провинций) в осуществлении международных и внешнеэкономических связей, процедура реализации прав на участие в этой деятельности и соответствующие полномочия строго регламентированы национальным законодательством, в Российской Федерации эти вопросы до сих пор не урегулированы. Отсутствие законодательного регулирования процедуры осуществления международных связей субъектами Федерации приводит к снижению необходимого контроля со стороны федеральных органов за их международной деятельностью и способно в итоге поставить под угрозу единство и территориальную целостность России, единство ее правового и экономического пространства. В этой связи исключительно актуальным представляется рассмотрение всего комплекса вопросов, связанных с заключением договоров между субъектами Российской Федерации и иностранными государствами, с их деятельностью в международной сфере.

Первый вопрос теоретического плана – правовая квалификация таких договоров. Являются ли подобные договоры международными, можно ли признать их источниками международного права, должны ли они быть зарегистрированы в Секретариате ООН и опубликованы, каков порядок обеспечения таких договоров? Ответ на эти и другие вопросы зависит от ответа на вопрос: можно ли признать такие договоры международными, публично-правовыми?

Как известно, в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 года (ст. 2) международный договор представляет собой соглашение в письменной форме между двумя или несколькими государствами или иными субъектами международного права относительно установления, исполнения, изменения или прекращения взаимных прав и обязанностей.

Международно-правовая практика Российской Федерации, как

и других стран, и современная теория международного права относят к субъектам прежде всего государства как независимые друг от друга властные международные личности, а также наделяют известной международной правосубъектностью межгосударственные организации и народы на стадии национально-освободительной борьбы против колониальной зависимости.

Субъекты Российской Федерации по своей правовой природе не могут считаться равными в рассматриваемом отношении с государствами. Встречающиеся же в практике ссылки субъектов Федерации на межгосударственные международные организации, которые заключают международные договоры в рамках полномочий, указанных в учредительных актах, едва ли могут быть признаны правомерными в силу того, что эти полномочия предоставляются международным организациям самими государствами – членами этих организаций, субъектами международного права.

Вместе с тем было бы ошибочным отказать в публично-правовом характере договорам, заключаемым субъектами Федерации с иностранными государствами. В этой связи следует указать на все более укрепляющуюся позицию в современной доктрине и практике, в соответствии с которой члены Федерации обладают частичной международной правосубъектностью.

Это суть договоры России в целом, так как за них несет ответственность Россия (см. ст. 5, 6 и 7 проекта КМП об ответственности государств).

Второй, не менее важный, вопрос касается приведения все более расширяющейся практики заключения субъектами Российской Федерации договоров с иностранными государствами в правовое русло, отработки и принятия соответствующего законодательства с учетом существующих реалий, региональной специфики и других факторов. В этом отношении полезным, на наш взгляд, может быть анализ законодательства и практики зарубежных федераций, несмотря на разнообразие существующих федеративных структур и их конституционных прерогатив.

Определенный интерес представляет опыт конституционного решения проблемы международной правосубъектности членов федераций в ФРГ и Австрии. Конституционные акты этих государств, наделяя членов федерации – земли – атрибутами государственности, предоставляют им право заключать в строго установленных пределах договоры с иностранными государствами. Важно отметить при этом, что конституции ФРГ, Австрии отличаются взвешенным подходом к определению рамок, объектов и целей международной правосубъектности членов федераций. По этой причине количество подписываемых ими договоров с иностранными государствами от-

носителем невелико и заключаются они, как правило, с соседними государствами. В Австрии, например, договоры земель с иностранными государствами регулируют отношения в области туризма, охоты и рыбной ловли, противопожарной охраны и т.п.

Договоры немецких земель с иностранными государствами регулируют в основном вопросы пользования приграничными реками, режима национальных парков в приграничных районах, другие вопросы, непосредственно относящиеся к ведению земель.

В этом отношении практика таких федеративных государств, как США, Австралия и Канада, в значительной степени отличается от практики ФРГ и Австрии. Конституционные акты этих государств не предусматривают предоставления своим субъектам права заключать договоры с иностранными государствами. Однако такое положение не помешало на практике канадским провинциям и австралийским штатам подписать ряд соглашений с иностранными государствами. В частности, канадская провинция Квебек подписала несколько соглашений с Францией (главным образом по вопросам культуры), а штаты Западная Австралия и Южная Австралия заключили договоры с Ливией и Ираком об оказании им технической помощи в развитии сельского хозяйства.

Таким образом, зарубежная практика федеративных государств свидетельствует о довольно разнообразных формах международного сотрудничества членов федераций, в основе которых прежде всего лежит взаимодействие международного и конституционного права.

Действующее законодательство в области разграничения компетенций Российской Федерации и ее субъектов в международной внешнеэкономической сфере, как отмечалось выше, отличается слишком общим характером, неконкретностью, содержит большое количество неурегулированных сфер и чревато конфликтными ситуациями.

В этой связи прежде всего представляется целесообразным в ближайшее время принять закон "О разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации в вопросах международных связей". Принятие этого закона позволит ввести в правовое русло процесс международных связей субъектов Федерации, будет способствовать укреплению федеративных отношений в Российской Федерации, создаст необходимые условия для дальнейшего развития разнообразных международных связей субъектов Федерации.

В законе должна быть закреплена в основном исключительная компетенция Российской Федерации в рассматриваемой области.

Часть вопросов в соответствии с Конституцией должна быть отнесена к сфере совместного ведения Российской Федерации и

субъектов Федерации. К ним, очевидно, следует отнести:

- координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации (ст. 72 "о" Конституции Российской Федерации);

- выполнение международных договоров Российской Федерацией;

- обеспечение общепризнанных прав человека и основных свобод, в том числе прав меньшинств, межгосударственное гуманитарное сотрудничество;

- обмен информацией о внешнеэкономической деятельности;

- получение кредитов, ссуд под гарантии субъектов Федерации, их использование и погашение;

- определение порядка инвестирования зарубежных средств в объекты, расположенные или функционирующие на территории данного субъекта Федерации;

- формирование и осуществление региональных экспортных программ;

- координацию экспортной деятельности регионов с целью максимальной реализации их экспортного потенциала.

В законе следовало бы признать за субъектами Федерации право на заключение международных соглашений по некоторым вопросам с предварительного согласия федеральных органов. Для исключения случаев превышения полномочий субъектами Федерации в международной сфере до принятия закона необходимы координация и контроль за международными связями субъектов Федерации со стороны федеральных органов государственного управления. Необходимость и порядок такой координации предусмотрены, в частности, в Конституции Российской Федерации [ст. 72 (l)], в Федеративном договоре (ст. III, п. 2), распоряжениях Президента Российской Федерации от 19 октября 1992 г. "Об установлении единообразного порядка координации международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Федерации" и от 8 ноября 1992 г. "Об обеспечении единой политической линии Российской Федерации в международных сношениях".

Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 27 мая 1993 г. № 490 "О некоторых мерах по усилению координации деятельности министерств и ведомств Российской Федерации, Советов Министров республик в составе Российской Федерации, администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения" также предусматривает создание механизма координации и усиления взаимодействия федеральных органов управления с республиками и регионами в составе Российской Федерации. В соответствии с положе-

ниями этого нормативного акта при Министерстве внешних экономических связей Российской Федерации создан Координационный совет по внешнеэкономическим связям, в состав которого включены представители таких заинтересованных министерств и ведомств, как МИД России и Государственный таможенный комитет России.

Важнейшими задачами Координационного совета являются совершенствование региональной политики в соответствии с Федеративным договором, обеспечение прав органов исполнительной власти субъектов Федерации и создание условий, необходимых для самостоятельного решения входящих в их компетенцию проблем, усиление координации деятельности органов управления и выработка согласованных позиций по принципиальным вопросам.

В рамках Координационного совета сформированы рабочие группы по организации взаимодействия МВЭС России с субъектами Федерации в области внешнеэкономической деятельности, в состав которых вошли руководители и специалисты центрального аппарата МВЭС России и представители администраций регионов.

Основными задачами и функциями рабочих групп являются: обсуждение конкретных форм взаимодействия регионов России и федеральных органов в сфере внешнеэкономической деятельности; участие в рассмотрении проектов законов и подзаконных актов, связанных с разграничением полномочий федеральных и региональных органов во внешнеэкономической деятельности; организация разработки предложений и экспертизы конкретных мер государственной поддержки и содействия внешнеэкономической деятельности регионов с привлечением независимых консультативных организаций; рассмотрение и организация экспертизы материалов региональных и межрегиональных программ поддержки развития внешнеэкономической деятельности; участие в подготовке предложений по созданию информационной инфраструктуры и информационного обеспечения регионов по вопросам внешнеэкономических связей.

Подобный Координационный совет создается и в рамках Министерства иностранных дел Российской Федерации.

К превышению полномочий во внешнеэкономической сфере со стороны субъектов Российской Федерации приводит среди прочего отмеченное выше положение Федеративного договора, согласно которому республики, края и области в составе Российской Федерации "являются самостоятельными участниками внешнеэкономических связей". Термин "участник внешнеэкономических связей" некоторыми субъектами Российской Федерации толкуется расширительно. В российской правовой практике сложилось такое понимание этого термина, при котором под "участником внешнеэкономических

связей” подразумевается субъект гражданско-правовых отношений с иностранным партнером, к которым относятся купля-продажа товаров, международная кооперация производства, передача технологии и т.п. Что же касается принципов и режима внешней торговли и других торгово-политических вопросов, носящих публично-правовой характер, то они регулируются в договорах между суверенными государствами, обладающими собственной обособленной таможенной территорией, каковая у субъектов Российской Федерации отсутствует.

Закрепленное в российском законодательстве право субъектов Российской Федерации на самостоятельное участие во внешне-экономических связях на практике приводит к достаточно широкому использованию ими этого права. Достаточно в этой связи упомянуть действующий закон Российской Федерации ”О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации” от 5 марта 1992 г. № 2449-1. В соответствии с этим законом субъекты Федерации полномочны:

- регистрировать предприятия с участием иностранных инвестиций до определенного размера уставного капитала;

- через местные органы Госкомимущества и Фонда государственного имущества (а также уполномоченные хозяйственные организации) участвовать в капитале и доходах совместных предприятий (ст. 14.2 и 20.2);

- отчуждать, передавать в пользование (аренду) и распоряжение (управление) иностранным инвесторам и совместным предприятиям принадлежащую им собственность (ст. 13); эта собственность может использоваться также как объект залога (гарантий) под зарубежные займы и иностранные инвестиции (закон Российской Федерации ”О залоге” от 29 мая 1992 г. № 2872-1);

- лицензировать хозяйственную деятельность иностранных инвесторов в 27 сферах, отнесенных к их компетенции (постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 27 мая 1993 г. № 492);

- совместно с компетентными федеральными органами производить для иностранных инвесторов горный отвод и выдавать им лицензии на использование недр; самостоятельно осуществлять в тех же целях землеотвод, определять форму и размер платы за недра, землю и иные местные ресурсы и взимать эту плату (закон Российской Федерации ”О недрах” от 21 февраля 1992 г. № 2395-1, ст. 4.8 и 4.11; закон Российской Федерации ”О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации” от 5 марта 1992 г. № 2449-1, ст. 51.1.4 и 51.1.8);

- проводить торги, конкурсы и аукционы с участием иностранных инвесторов и совместных предприятий;

– получать инвестиционные субвенции на федеральные объекты, сооружаемые с иностранным участием (закон Российской Федерации "О субвенциях субъектам Российской Федерации" от 15 июля 1992 г. № 3303-1, ст. 4.3 и 9.3);

– давать разрешение на открытие представительств инофирм на своей территории. При этом субъекты Федерации уполномочены и на предоставление целевых льгот иностранным инвесторам в пределах своей хозяйственной, в том числе налоговой, компетенции.

Права республик в составе Федерации в области внешнеэкономических связей в соответствии с действующим законодательством шире, чем регионов. В частности, республики могут принимать соответствующее республиканское хозяйственное законодательство, владеют бóльшим объемом собственности и полномочиями в бюджетной и судебных областях.

Вместе с тем при внешне обширной и законодательно закрепленной правоспособности субъектов Федерации в международной сфере эту правоспособность зачастую трудно реализовать ввиду неурегулированности отдельных сфер, противоречивости и несовершенства нормативных актов различного уровня. Это относится, например, к правовому статусу совместного владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, закрепленному в статье 72 "в" действующей Конституции. В данной форме владения (распоряжения) находятся почти все недра и лесные богатства страны. Однако механизм принятия совместных хозяйственных решений по распоряжению этими богатствами не определен и далек от совершенства, что приводит к серьезным трудностям в осуществлении прав субъектами Федерации. В качестве наиболее яркого примера в этом отношении можно привести блокирование федеральными органами позиции Сахалинской области при подведении итогов торгов на нефтеразработку на ее шельфе.

Как известно, в совместном распоряжении Федерации и ее субъектов находится шельф в пределах территориального моря. Однако границы субъектов на шельфе пока не делимитированы. Кроме того, субъекты Федерации могут в соответствии с действующим законодательством проводить международные торги на использование природных ресурсов. Однако международные соглашения в этой области может заключать только Федерация (закон Российской Федерации "О недрах", ст. 3.5, 3.13 и др.). В проекте Закона Российской Федерации о нефти и газе также нечетко разделены полномочия Федерации и субъектов Федерации по вопросам проведения торгов, лицензирования и налогообложения.

Серьезные проблемы в вопросе разграничения полномочий

Федерации и ее субъектов во внешнеэкономической сфере создает также незавершенность процесса раздела государственной собственности и регламентации бюджетной и налоговой системы. Так, например, субъекты Федерации не имеют своей доли в экспортной пошлине (хотя через нее изымается часть ренты и прибыли в добывающей и лесной промышленности, создаваемой на их территориях) и импортной пошлине (хотя субъекты Федерации участвуют на долевых началах в обустройстве таможенной границы).

Немалые проблемы создает неразбериха в предоставлении региональных льгот и преференций во внешнеэкономической сфере, которая возникает, во-первых, от разнобоя в конкретных региональных требованиях, а во-вторых, от предоставления этих льгот различными ветвями федеральной власти.

Так, анализ 20 нормативных актов, изданных в 1992–1993 годах Президентом и Правительством Российской Федерации, показывает, что Хакассия, Карачаево-Черкессия, Чукотка, Бурятия, Кемеровская область не получали, в отличие от всех других субъектов Российской Федерации, каких-либо льгот во внешнеэкономической сфере. В частности, эти субъекты не получали льгот в вопросах квотирования и лицензирования, освобождения от экспортных пошлин или их снижения, не получали доступа к "наполнению" иностранных кредитов, получаемых Российской Федерацией, и т.п.

Сказанное выше еще раз показывает остроту проблемы и необходимость упрочения правопорядка в такой важной сфере взаимоотношений Федерации и ее субъектов, какой является внешнеэкономическая деятельность.

Одним из путей такого упорядочения, по нашему мнению, могут быть разумное упрощение централизованного регулирования внешнеэкономической деятельности, освобождение его от излишней бюрократии.

Настало также время ликвидировать "белые пятна" и "серые зоны" в законодательстве, минимально сузив поле конфликтного "совместного" распоряжения Федерацией и ее субъектами ресурсами, и принять в ближайшее время залежавшиеся проекты законов о нефти и газе, о шельфе и о концессиях, новый инвестиционный закон России, гарантирующий стабильность правового и хозяйственного режима иностранных инвестиций, их гарантии и защищенность.

Видится необходимость во введении и какого-либо варианта льготной приграничной торговли регионов России с сопредельными государствами СНГ. При этом, учитывая создающийся экономический союз государств СНГ, можно, очевидно, рассмотреть вопрос предоставления субъектам Российской Федерации права выступать в рамках своей компетенции сторонами не только коммерческих контрактов с контрагентами из этих государств, но и некоторых международных соглашений во внешнеэкономической области.