

**МЕЖДУНАРОДНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПРАВОВАЯ ОСНОВА И ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ (1991–2013 ГГ.)**

Прослеживаются особенности становления и развития правовой основы международной деятельности субъектов Российской Федерации. Также на основе анализа федерального и регионального законодательства определены основные этапы международного сотрудничества регионов страны.

*Ключевые слова:* государство, законодательство, международная деятельность, международное сотрудничество, федеральная власть, региональная власть, субъекты Федерации, союзная республика, этапы развития.

Особенностью развития постсоветской России явилось то, что становление международной деятельности ее субъектов происходило одновременно с формированием правового поля. В связи с этим в первой половине 1990-х гг. проявилось стремление региональных властей при отсутствии внятного и непротиворечивого федерального законодательства, с одной стороны, приспособить действовавшие еще советские законы, прежде всего Конституцию 1977 г. к новым политическим и социально-экономическим реалиям, а с другой – начать создавать собственную правовую опору для осуществления международной деятельности. Особое значение для новых региональных элит в сфере осуществления международной деятельности имела ст. 80 советской конституции, в которой было закреплено положение о том, что «Союзная республика имеет право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций» [1. С. 387].

Таким образом, в условиях отсутствия соответствующих федеральных законов и конституции страны субъекты Российской Федерации, прежде всего те, кто получил статус республик, с одной стороны, получили возможность, а с другой – были вынуж-

дены самостоятельно создавать правовую основу для становления и развития своих международных отношений. Важно также отметить, что в этот период практически не было контроля в отношении международной деятельности регионов РФ со стороны федерального центра.

К этому следует добавить, что в условиях правового вакуума относительно регулирования международных отношений членов Российской Федерации с зарубежными партнерами федеральная власть сама вольно или невольно провоцировала региональные законодательную и исполнительную власти предпринимать непредсказуемые для нее шаги в этой сфере. Тем более, что федеральный центр в решении этого вопроса вел себя достаточно индифферентно и даже провокационно. Свидетельством этому является пассаж президента Б. Н. Ельцина, обращенный к новым республикам: «Берите суверенитета столько, сколько сможете переварить».

Начало процессу правовой свободы регионов было положено заключением Федеративного договора 31 марта 1992 г., в котором был провозглашен договорный принцип создания Российской Федерации. В соответствии с договором республики получили наименование государств как суверенные субъекты в составе Российской Федерации. Они получили право быть самостоятельными-

ми участниками международных и внешнеэкономических отношений (п. 2, ст. 3)<sup>1</sup>. Тогда же, 31 марта 1992 г. Федеративный договор федерального центра был заключен и с другими субъектами Российской Федерации: краями, областями, городами федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) и автономными округами<sup>2</sup>. Однако в этом договоре субъекты Федерации получили право самостоятельно устанавливать не международные отношения, а международные связи (п. 2, ст. 3 Договора). Федеративные договоры должны были стать в дальнейшем неотъемлемой частью Конституции Российской Федерации после ее принятия.

Конституция РФ 1993 г. провозгласила верховенство конституционного принципа создания Федерации с сохранением договорных начал. Пунктом «о» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации<sup>3</sup> координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации была отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что явилось мощным толчком к развитию международной деятельности в Российской Федерации в различных формах. Однако такое конституционное закрепление возможности членов Федерации участвовать в международных отношениях породило скорее больше вопросов, чем ответов.

Договоры республик с федеральным центром, заключенные в 1994 г., некоторые исследователи расценивают как начало нового этапа в развитии правовой базы международной деятельности субъектов РФ [2]. Вместе с тем отношение к этой проблеме федерального центра к тому времени не изменилось. В связи с этим по-прежнему была определена опасность для правовой системы Российской Федерации, опасность двоякого рода. Практически во всех субъектах РФ еще задолго до принятия Конституции Российской Федерации в соответствии с федеративными договорами были приняты свои конституции и уставы, а также региональные законы, где большое место отводилось осуществлению и регулированию международной деятельности.

Однако с принятием Конституции РФ 1993 г. федеральный центр стал более целенаправленно координировать международную деятельность субъектов, что выразилось в требовании приведения регионального законодательства в соответствии с федеральным. В связи с этим, например, некоторые соглашения, подготовленные без участия МИДа, с недовольством и сожалением были восприняты им (в частности, договор 1995 г. между Кабардино-Балкарией и Абхазией как неотъемлемой части Грузии) [3]. А Торговый договор между Калининградской областью и Литвой был аннулирован как противоречащий законодательству России. Кроме того, после проверки Министерством юстиции 44 тыс. местных законодательных актов примерно половина из них была признана несоответствующими Конституции<sup>4</sup>.

Таким образом, к 1995 г. федеральная власть окончательно осознала опасность разрыва правового пространства Российской Федерации, следствием чего могло стать усиление центробежной тенденции, грозившее возможным распадом России как федеративного государства. В связи с этим особое внимание было сосредоточено на создании правовых условий для регулирования международной деятельности субъектов Федерации. Первым шагом на этом пути явился поворот от договорного принципа построения Федерации к конституционно-правовому, что и закрепила Конституция РФ в 1993 г. (см.: [4–8] и др.).

Вторым таким шагом явилось заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами федеральной государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, сначала республик, а потом – краев, областей и автономных областей. В течение 1994–1998 гг. таких договоров было заключено с 46 субъектами РФ из 89. Процесс заключения договоров и их содержание явились предметом всестороннего критического анализа исследователей разных отраслей науки. Наиболее радикально свою позицию по поводу договоров центра с республиками

<sup>1</sup> URL: <http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/> (дата обращения 21.02.2009).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Рос. газета. 2009. 21 янв.

<sup>4</sup> Сергунин А. А. Международная деятельность субъектов Российской Федерации: правовое регулирование. URL: [http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/9999-0195\\_West\\_pravo\\_2001\\_1\(3\)/](http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/9999-0195_West_pravo_2001_1(3)/) (дата обращения 24.11.2012).

выразил Г. М. Вельяминов, особо отметив: «Возможно, политически оправданно полагать, что “худой мир лучше доброй ссоры” и лучше, мягко выражаясь не очень совершенный договор, нежели война, подобная чеченской. Однако такого рода соглашения являются негативными прецедентами, которые могут играть роль дезинтеграционного, дефедерализационного детонатора и для других субъектов Федерации, приобретающих “основание” требовать приравнивания и своего статуса в рамках Федерации к статусу ее “привилегированных” субъектов» [9].

Однако в литературе о заключении договоров федерального центра с республиками была высказана и иная точка зрения. Наиболее четко свою позицию выразил М. Н. Губогло: «Договорный процесс несет в себе значительный миротворческий заряд. Если бы договоры и соглашения не гасили возникающие противоречия между Конституцией Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., и Конституциями, принятыми в республиках РФ в 1993–1995 гг., то конгломерат противоречий, имманентно присущий переходному периоду и накопившийся в небрежно вспаханном конституционном поле России, неизбежно бы привел к неуправляемому выбросу социально-протестной энергии, и в первую очередь под этноконфликтными лозунгами и флагами» [10].

Таким образом, в первой половине 1990-х гг. в отношении законодательства в сфере международной деятельности субъектов Федерации проявились две тенденции. Первая была во многом обусловлена отсутствием в российском законодательстве Конституции (до конца 1993 г.) и соответствующего закона. В связи с этим для федеративных отношений были характерны нестабильность и противоречивость, и, как следствие этого, часто международные соглашения субъектов РФ заключались без ясно понятных целей, без согласования с Министерством иностранных дел России. Многие положения этих договоров противоречили Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Субъекты Федерации открывали свои зарубежные представительства без всякой на то необходимости, визиты представителей российских регионов за границу часто были неподготовленными, неэффективными. Субъекты Российской Федерации в начале 1990-х гг. вели свою международную деятельность на основе собственного законода-

тельства при опоре на правовой «багаж», созданный советским законодательством.

Эта проблема осталась и после принятия 15 июля 1995 г. Федерального закона РФ «О международных договорах Российской Федерации»<sup>5</sup>, который лишь частично отражает вопрос о правовом регулировании международной деятельности субъектов Федерации.

Однако следует отметить, что нечеткость в установлении полномочий относительно международной договорной компетенции субъектов Российской Федерации в определенной степени устранил Федеральный закон «О Государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 13 октября 1995 г., который зафиксировал пределы совместного ведения и собственных полномочий участия субъектов РФ во внешнеэкономической деятельности<sup>6</sup>. В этих условиях большинство региональных законодателей в своих законах о международных соглашениях членов Федерации устанавливали различный круг субъектов, наделенных правом делать предложения о заключении международных договоров [11].

Вторая тенденция в области создания правовой опоры для осуществления международной деятельности субъектов Российской Федерации в первой половине 1990-х гг. связана прежде всего с созданием региональной системы договорной регламентации и ее институциональной основы. Однако следует отметить, что уже на этом этапе развития международной деятельности субъектов РФ федеральная власть начинает осознавать значение этой проблемы как одного из важнейших факторов сохранения целостности единого правового пространства Российского государства. В этом отношении показательным является Указ Президента РФ от 12 марта 1996 г. «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» [12]. Согласно Указу федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны были информировать в установленном порядке МИД РФ об официальных визитах,

<sup>5</sup> Рос. газета. 1995. 21 июля.

<sup>6</sup> URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения 15.04.2010).

консультациях, переговорах, подписанных документах и других договоренностях.

Важную роль в осуществлении субъектами Российской Федерации международной деятельности призван был сыграть Указ Президента Российской Федерации № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» от 3 июня 1996 г., который в отличие от многих других нормативных актов остался вне поля зрения исследователей. Он был принят «в целях укрепления государственности в Российской Федерации, совершенствования федерализма, создания условий для более эффективного и гармоничного развития регионов Российской Федерации и обеспечения роста благосостояния населения». Особенность состояла в том, что в дополнение к нему этим же Указом Президента РФ были утверждены «Основные положения региональной политики в Российской Федерации», которые в качестве рекомендации предлагали федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов РФ «использовать при решении задач социально-экономического развития регионов Российской Федерации, повышения действенности экономических реформ, обеспечения роста благосостояния населения, а также развития федерализма и местного самоуправления. Особо подчеркивалась необходимость обеспечить соответствие норм региональных конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

«Основные положения» достаточно хорошо прописаны, в них сделан акцент на самые важные вопросы относительно международной деятельности регионов во всем многообразии ее видов, форм и способов осуществления. Поэтому не воспринять ее регионами по меньшей мере было бы легкомысленно и недальновидно.

С принятием 4 января 1999 г. важнейшего для данной области общественных отношений Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» [14] начался новый этап в регулировании международной деятельности субъектов государственной власти второго уровня. Вслед за этим законом были приняты разъясняющие его акты Правительством Российской Федерации. К началу нового XXI в. субъек-

ты Российской Федерации приобрели уже достаточный опыт в области осуществления международных связей и более внимательно стали относиться к их правовому обеспечению. Нормативные акты, принимаемые на местах, стали более продуманными с точки зрения их соответствия федеральному законодательству, более детальными. Систематизировалась деятельность по открытию представительств субъектов за границей.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что в совокупности принятые в течение 1994–1998 гг. федеральные нормативно-правовые акты свидетельствовали о прекращении периода правового молчания и индифферентного отношения центра к международной деятельности субъектов Российской Федерации. К тому же и региональная власть, недовольная ранее правовым беззвучием власти федеральной, в общем-то достаточно спокойно, за исключением некоторых случаев, реагировала на изменение правовой парадигмы центра относительно данной проблемы. Это можно объяснить тем, что регионы воспринимали, и сегодня воспринимают, федеральное законодательство как руководство к действию, как некий компас, указывающий вектор движения, в данном случае видов, форм и способов осуществления членами РФ международной деятельности.

Одновременно с созданием правовой опоры Центр последовательно и настойчиво проводил недвусмысленную политику и осуществлял мероприятия, направленные на устранение в региональном законодательстве нормативных актов и отдельных норм в них, противоречащих Конституции и общедвухфедеральным законам. В результате такой политики федеральному центру удалось переломить ситуацию к 2007 г., свидетельством чего являлся новый договор Центра с республикой Татарстан, заключенный на 10 лет до 2016 г., не содержащий каких-либо особых предпочтений для республики [15].

В целом процесс эволюции отношения федеральной власти к вопросу о необходимости создания соответствующей правовой основы для международной деятельности субъектов Российской Федерации хронологически полностью соответствовал этапам складывания федеративных отношений и развитию внешних связей регионов:

- 1991–1994 гг. – начальный период, для которого было характерно осуществле-

ние международных отношений республиками и приграничными регионами на основе создаваемого собственного законодательства практически при полном правовом беззвучии федеральной власти;

- 1995–1999 гг. – вступление в силу Конституции 1993 г. и ее практического действия как основного закона страны и процесс децентрализации власти в пользу федеральной сопровождались одновременно уступками Центра амбициям республиканских элит и окончанием его правового молчания посредством создания федерального законодательства в сфере международной деятельности регионов. Параллельно с этим происходил процесс включения в международные связи внутренних регионов страны и ослабления центробежных тенденций в республиках;

- 2000–2006 гг. – период интенсивного утверждения принципов и норм Конституции и приведения норм регионального законодательства в соответствие с конституционными при активном участии в этом процессе представителей Президента в федеральных округах. В этих условиях интенсивно развивается в самых разных формах и видах международная деятельность регионов;

- 2007–2013 гг. – период интенсивно продолжающейся международной деятельности субъектов Российской Федерации во всем многообразии видов и форм при примате федеральной власти над региональной в этой области, в основе регулирования которой лежат соответствующее федеральное законодательство и региональные законы, не противоречащие федеральным актам.

Позитивными факторами, оказывающими влияние на рост международной деятельности регионов, стали: более совершенное федеральное и региональное законодательство; обретенный регионами опыт участия во внешних связях; системный подход к международным отношениям, основанный на научном анализе и планировании перспектив международного сотрудничества; успешное экономическое развитие многих регионов Российской Федерации.

### Список литературы

1. Хрестоматия по истории государства и права России: Учеб. пособие / Сост.

Ю. П. Титов. М.: ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2004. 472 с.

2. Вардомский Л. Б., Скатурицкая Е. Е. Международная деятельность субъектов Российской Федерации и приграничное сотрудничество: экономические, правовые, политические аспекты: Конспект лекций. М.: МАКС Пресс, 2005. 156 с.

3. Макарычев А. С., Макарычева М. Г. Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия // Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад. Н. Новгород, 1997. 360 с.

4. Игнатенко Г. В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Рос. юридический журнал. 1995. № 1. С. 3–20.

5. Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М.: ОАО «Издательский дом “Городец”; “Формула права”», 2004. 592 с.

6. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М.: Дело, 2000. 304 с.

7. Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М.: НОРМА, 2001. 334 с.

8. Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М.: Юристъ, 2006. 422 с.

9. Вельяминов Г. М. Правовой статус субъектов Российской Федерации и проблемы признания // Московский журнал международного права. 1995. № 2. С. 3–7.

10. Губогло М. Н. Федерализм власти и власть федерализма // Федерализм власти и власть федерализма / Под ред. А. Н. Аринина. М.: ТОО «ИнтелТех», 1997. С. 3–15.

11. Толстых В. Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. Томск: Изд-во ТГУ, 2002. 160 с.

12. О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации: Указ Президента РФ от 12.03.1996 № 375 // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1061.

13. Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от

- 3 июня 1996 года № 803 // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2756. Вестник правовой академии. 2007. № 2. С. 34–36.
14. СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.
15. *Иванов В. В.* Внутрифедеральная договорная практика в 2000–2006 годах // *Материал поступил в редколлегию 10.02.2014*

**V. A. Proshin**

**INTERNATIONAL ACTIVITIES OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
THE LEGAL FRAMEWORK AND THE STAGES OF DEVELOPMENT (1991–2013 BIENNIUM)**

The article traces the features of mills and the development of the legal framework for international activities of the constituent entities of the Russian Federation. Also, based on an analysis of federal and regional legislation identifies the key stages of the international cooperation of regions of the country.

*Keywords:* the State, legislation, international activities, international cooperation, federal authorities, regional authorities, the subjects of the Federation, Federal Republic, stages of development.