

Материалы к докладу

«Правовые гарантии внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации»

1. Вопросы внешнеэкономической деятельности являлись и являются одним из важнейших направлений деятельности государства. При этом разные страны по-разному решают вопрос о допустимости участия субнациональных регионов во внешнеэкономической деятельности.

Слайд «Модели федерализма»

В одних странах (Австрия, Аргентина, Бразилия) внешние сношения относятся к исключительной компетенции федерального центра; в других (ФРГ, Швейцария) — за субъектами федерации признаются определенные полномочия в области международных отношений. Еще одну категорию составляют страны, где, как в США, субъекты федерации располагают некоторыми правами в области международной деятельности, но реализовать эти права они могут лишь с предварительного одобрения и под контролем со стороны национальной администрации.

Слайд 2 «Соглашения о внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации»

В России международная, в том числе внешнеэкономическая, деятельность регионов приобрела действительно государственную значимость. Субъекты Российской Федерации сотрудничают с государствами – членами Евразийского союза, в первую очередь, с **Белоруссией и Казахстаном**, а также с такими странами, как Китай, Австрия, Германия, Италия, Франция, Нидерланды, Канада, США, Польша, Испания, Турция, ОАЭ и многими другими. Они влияют как

на формирование, так и на реализацию внешнеполитического курса страны, наполняют конкретным содержанием заключенные Россией международные договоры, способствуют ускорению процесса интеграции нашей экономики в мировое хозяйство.

2. Конституция Российской Федерации (п. «о» ч. 1 ст. 72) относит вопросы координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Эти конституционные нормы получили развитие в конституционных актах субъектов Российской Федерации (положения, регламентирующие вопросы осуществления субъектами Российской Федерации внешнеэкономической деятельности, содержат конституирующие акты **всех субъектов Российской Федерации**), в актах федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также в подзаконных актах федерального и регионального уровня.

Слайд «Правовые гарантии»

Анализ положений федерального законодательства позволил выявить следующие правовые гарантии внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации:

1) отнесение вопросов координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, а также выполнение международных договоров Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Основополагающая правовая гарантия осуществления субъектами внешнеэкономических связей носит характер конституционной нормы и в силу этого определяет содержание соответствующего законодательного регулирования. Именно она лежит в основе формирования широкого пакета полномочий, установленных для региональных органов власти федеральным законодательством.

Сегодня субъекты Федерации могут свободно осуществлять международные и внешнеэкономические связи с субъектами иностранных государств, с административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также участвовать в деятельности международных организаций. С согласия федерального Правительства регионы могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств.

Иначе говоря, федеральное законодательство наделяет субъекты Федерации **правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с достаточно широким кругом акторов, включая органы государственной власти иностранных государств.** И в этом плане субъекты РФ при осуществлении внешнеэкономической *деятельности не находятся в каком-либо ущемленном положении по сравнению с субъектами федераций зарубежных государств.*

При этом установленная в законодательстве дефиниция понятия «внешнеэкономической деятельности» дает **практически неограниченный** простор субъектам РФ по сферам осуществления такой деятельности.

В целом, можно констатировать: конституционная гарантия осуществления субъектами международных и внешнеэкономических связей не только получила свое развитие и наполнение, но и приобрела правовую основу в связке «Конституция – законодательный акт». Это является важнейшим условием реализации соответствующих прав субъектов Федерации.

2) наделение субъектов Федерации правом на заключение соглашений с соответствующими органами иностранных государств, а также на заключение соглашений о международных и внешнеэкономических связях. Это расширяет возможности субъектов РФ, выводит их на международный уровень отношений в качестве самостоятельных игроков.

Объем полномочий органов государственной власти субъектов РФ позволяет им распространять свое влияние на внешнюю торговлю, научно-технический обмен, международное перемещение рабочей силы, образование и академическую мобильность. Субъекты Федерации могут содержать для этих целей за счет региональных бюджетов своих представителей при торговых представительствах России в иностранных государствах, а также открывать представительства в иностранных государствах для реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей, создавать страховые и залоговые фонды для поддержки внешнеторговой деятельности на территории субъекта Федерации, принимать соответствующие региональные программы.

3. Говоря о правовых гарантиях участия субъектов Российской Федерации во внешнеэкономической деятельности, нельзя не затронуть вопрос **о пределах такого участия.**

Безусловно, Российская Федерация, как и любое другое государство, не может не ограничивать субъекты РФ в возможности заключения ими внешнеэкономических соглашений.

Главный критерий для решения вопроса о границах публично-правовой сферы внешнеэкономической деятельности, в которой могут участвовать субъекты Российской Федерации, заключен в **ст. 71 Конституции РФ**, относящей к компетенции федеральных органов:

установление правовых основ единого рынка;
финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование;
денежную эмиссию, основы ценовой политики;
федеральные экономические службы, включая федеральные банки.

При осуществлении своей внешнеэкономической деятельности субъекты Федерации **по этим вопросам** руководствуются **исключительно федеральным законодательством.**

Но есть и еще одна проблема: некорректное регулирование внешнеэкономической деятельности регионов может привести к резкому увеличению дифференциации экономического пространства страны. Примечателен в этой связи опыт реформирования внешнеэкономической деятельности на рубеже 1980-х – 1990-х годов. В ходе этой реформы целый ряд субъектов — и исполнительно-распорядительные органы различного уровня, в том числе

региональные (уровня союзных, автономных республик, краев, областей), и предприятия и организации — получили существенные полномочия в сфере внешнеэкономической деятельности. Предполагалось, что это позволит им выйти на «полную валютной самокупаемость»¹. Однако на практике результат оказался иным — резкое увеличение дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития. На Дальнем Востоке, в частности, эти новеллы (в сочетании с отказом от гарантий государственного патронажа развития региона), привели к вытеснению региона с внутреннего рынка не только бывших союзных республик — стран СНГ, но и остальной России. На западной границе региона возник своеобразный экономический барьер, под воздействием которого вплоть до начала 2000-х годов *лишь 10% производимого в регионе продукта реализовывалось на внутреннем рынке России и стран СНГ. На внешние рынки, в основном, стран Юго-Восточной Азии, уходило в 1,5 раза больше продукции —15% производимого в регионе продукта.*

Этот барьер не преодолен и по сей день.

Что делать в этой ситуации? Тщательно анализировать имеющийся опыт и учиться на ошибках прошлого. И совершенствовать применяемые Федерацией механизмы координации внешнеэкономической деятельности регионов. Искать новые инструменты.

¹ Пункты 7, 8 постановления Совмина СССР от 02 декабря 1988 г. № 1405 «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций» // СП СССР. 1989. № 2. Ст. 7

Так, например, на сегодняшний день не решен вопрос о месте международных соглашений субъектов РФ в правовой системе региона. Обладают ли они более высокой юридической силой, чем законы субъекта Федерации? Или глава региона, подобно Президенту Белоруссии Лукашенко, может своим решением отменить заключенное субъектом РФ международное соглашение?

Вероятно, вопрос о положении международных соглашений в иерархии норм регионального законодательства можно решить на уровне закона субъекта РФ, но вряд ли это будет правильно. Подход должен быть единым на всей территории страны.

В идеале такие вопросы должны разрешаться в федеральном законе о нормативных правовых актах.

Однако в отсутствие такого закона *соответствующие нормы могут быть внесены в Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»*.

Слайд «Правовое регулирование ВЭД субъектов Российской Федерации»

3. Анализ правового регулирования внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации показывает: проблема правового оснащения этой сферы сохраняется.

На федеральном уровне законодательная основа внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации в значительной мере сформирована и продолжает совершенствоваться. Так, например, в июле текущего года принят Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества».

Всего же в сфере внешнеэкономической деятельности действует более 30 федеральных законов, почти столько же указов Президента Российской Федерации и более 100 постановлений Правительства Российской Федерации. О нормотворческой активности государственных ведомств и говорить не приходится.

В результате принятия большого количества актов страдает качество правового регулирования, усиливается неопределенность в части того, какие нормы регулируют отношения в соответствующий период. Нормативные правовые акты перестают играть роль ведущего регулятора общественных отношений.

Эта ситуация характерна для всей нашей правовой системы, не только для регулирования внешнеэкономической деятельности. И решать ее надо глобально, применительно ко всей правовой системе. Например, посредством принятия федерального закона о нормативных правовых актах.

Иная ситуация наблюдается на региональном уровне.

Принятые в конце 1990-х, начале 2000-х годов законы о внешнеторговой деятельности сегодня в большинстве субъектов Российской Федерации признаны утратившими силу. А те немногие, что остались, не отличаются высоким качеством. Так, например, Закон Республики Карелия «О соглашениях об осуществлении международных и внешнеэкономических связей» состоит всего из четырех статей, одна из которых устанавливает дату вступления этого закона в силу, а вторая гласит, что заключенные Республикой соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей подлежат официальному

опубликованию. И это при том, что Республика Карелия активно участвует в программах трансграничного сотрудничества Россия – ЕС, а также осуществляет внешнеэкономическую деятельность в иных формах.

Слайд Законотворчество в субъектах Федерации

Эта тенденция — отражение более общего процесса «вымывания» законодательной регуляции на региональном уровне. Снижается качество законодательных актов, исчезают или не принимаются, не обновляются законы там, где они необходимы. Вместе с тем федеральный законодатель не может решить все вопросы, ряд из них требуют законодательного решения именно на уровне субъектов Федерации. Применительно к сфере внешнеэкономической деятельности такими вопросами являются:

«горизонтальное» разграничение полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области внешнеэкономической деятельности,

координация этой деятельности внутри региона, в том числе органов местного самоуправления, которые также являются субъектами деятельности внешнеэкономической деятельности,

меры и порядок оказания государственной поддержки основным экспортерам в субъекте Федерации,

законодательная регламентация создания страховых и залоговых фондов,

информационное обеспечение и контроль за реализацией внешнеэкономической деятельности и др.

Изложенное свидетельствует: для дальнейшего стимулирования развития внешнеэкономической деятельности субъектов Федерации, повышения ее эффективности необходимо параллельно решать две задачи:

— устранять дисбаланс в развитии федерального законодательства ;

— прервать тенденцию «вымывания» законодательного регулирования различных вопросов субъектами Российской Федерации.

4. На развитие внешнеэкономических связей субъектов Федерации большое влияние оказывает уровень их социально-экономического развития. В настоящее время дифференциация субъектов Российской Федерации по уровню их социально-экономического развития чрезвычайно велика — **по величине среднедушевого производства валового регионального продукта регионы различались в 2014 году почти в 100 раз (в 92,3)**. В этих условиях, очевидно, не все регионы могут активно и по широкому кругу направлений развивать внешнеэкономические связи.

Вместе с тем, именно «социальная активность» региона является катализатором процессов вовлечения его во внешнеэкономические отношения. Показательным, с этой точки зрения, является участие субъектов Федерации в международных экономических форумах, где они, фактически, представляют «экономический портрет» своего региона. Не менее значимым является выгодное представление потенциала региона, его инвестиционной привлекательности в различных информационных ресурсах: на Федеральном портале

малого и среднего предпринимательства, Российского экспортного центра и т.д. Можно констатировать – Российская Федерация создает все новые институты, расширяющие возможности участия субъектов Федерации во внешнеэкономической деятельности. Однако не все регионы ими активно пользуются. Сокращается количество тренинговых центров, региональных и межрегиональных семинаров на тему внешнеэкономической деятельности, проводимых под эгидой органов государственной власти этих субъектов Федерации.

В большинстве субъектов Федерации отсутствуют свои программы, направленные на развитие внешнеэкономических связей региона. Вернее сказать, **действующие программы есть лишь у 9 субъектов Федерации**. Между тем, внедрение программно-целевого подхода к развитию внешнеэкономической деятельности на уровне субъектов Федерации – одно из требований к государственной внешнеэкономической политике региона, заявленных в Государственной программе РФ «Развитие внешнеэкономической деятельности» (утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 330). Таким образом, основные требования к субъектам РФ, установленные в названной федеральной государственной программе, выполняются от случая к случаю.

Слайд «Изменение «архитектоники» мировой экономической системы»

5. Проблема расширения участия регионов в осуществлении внешнеэкономической деятельности актуальна не только для Российской Федерации. Это общемировая тенденция.

Конец XX — начало XXI века отмечены для мировой экономики значительным ускорением процессов международной экономической интеграции, в том числе в рамках реализации неолиберального сценария глобализации. Экономическая наука выделяет пять феноменов, влияющих на протекание глобализационных процессов, среди которых **особо** следует выделить:

- становление и рост транснациональных корпораций и
- регионализацию экономики.

Принимая решение, где размещать то или иное производство, ТНК могут оказывать (и оказывают) существенное влияние на структуру национальной экономики государств, причем не только государств, в которых они осуществляют свою деятельность, но и стран-основателей корпораций, свидетельством чему служит «ржавый пояс» Америки. Иначе говоря, национальный процесс промышленного производства под влиянием глобализационных процессов во все большей степени превращается в международный:

- внешнеэкономические связи между национальными государствами с их хозяйствующими субъектами перерастают в экономические связи между хозяйствующими субъектами помимо национального государства;

- хозяйствующие субъекты начинают руководствоваться логикой мирового хозяйства, а не национальной экономики. Всеобщий публичный интерес, общие международные, региональные и иные интересы отодвигаются на второй план корпоративными интересами;

- субнациональные регионы перестают быть пассивными носителями для приема филиалов крупных корпораций. Они создают

специфические и разнообразные ресурсы, повышающие их инвестиционную привлекательность, расширяют каналы выхода на международную арену, диверсифицируют формы своего участия в международной, в том числе внешнеэкономической, деятельности.

Эти процессы также стимулируют дальнейшую активизацию международных связей регионов, становясь составной частью общих процессов внутригосударственной регионализации и федерализации. В ходе «территории государств обновляются и перестраиваются, появляются новые глобальные регионы и глобальные города». В международных отношениях все больший вес приобретает идеология «нового регионализма». Наиболее законченное выражение «новый регионализм» получил в Западной Европе, на территории Европейского Союза (ЕС), где эта тема остается в центре политических и академических дебатов уже не один десяток лет. И мы видим, какие проблемы возникли в процессе трансформации «Европы Отечества», о которой говорил генерал де Голль, в «Европу регионов».

Слайд Межгосударственные целевые программы

6. На евразийском (можно даже сказать – постсоветском) пространстве попытки создать ТНК также предпринимались. Так, например, еще в 1998 году в Москве была заключена Конвенция СНГ о транснациональных корпорациях².

Постановлением Правительства РФ от 31.10.1999 №1205 Россия подписала Соглашение о создании транснациональной корпорации "Ковры СНГ".

² В 2003 году Российская Федерация приняла решение не участвовать в этой Конвенции — Постановление Правительства РФ от 24.06.2003 N 364.

Декларация от 18 ноября 2011 г. «О евразийской экономической интеграции», которая стала своеобразной «дорожной картой» перехода от Таможенного союза ЕврАзЭС к Евразийскому экономическому союзу, называла создание государствами – участниками Таможенного союза ТНК одним из возможных механизмов углубления производственной кооперации в целях формирования и реализации согласованной промышленной, транспортной, энергетической и аграрной политики.

Однако во всех этих случаях попытки создать ТНК предпринимались «сверху», тогда как «западные» ТНК создавались «снизу».

Ситуация осложняется еще и тем, что в настоящее время в Российской Федерации легальное определение транснациональной корпорации отсутствует.

В настоящее время на евразийском пространстве одним из значимых инструментов расширения сотрудничества между государствами – членами являются **межгосударственные целевые программы**. Такие программы существовали в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Такие программы реализуются в рамках СНГ (например, Межгосударственная целевая программа инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года, Межгосударственная целевая программа «Рекультивация территорий государств, подвергшихся воздействию уранодобывающих производств»).

Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. говорит о разработке и реализации МЦП только в сфере **агропромышленного комплекса. Порядок разработки и принятия межгосударственных целевых программ Евразийского экономического союза сегодня не определен.** В иных сферах возможность реализации МЦП ЕАЭС de jure не предусмотрена.

Несмотря на это **23 октября 2017 года Евразийской экономической комиссией принято решение о разработке проекта МЦП ЕАЭС «Интегрированная система государств-членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) по предоставлению космических и геоинформационных услуг на основе национальных источников данных дистанционного зондирования Земли».** Такая программа должна быть разработана **до 1 ноября 2018 года.** Иначе говоря,

Представляется, что инструмент можно использовать для более широкого вовлечения субъектов Федерации во внешнеэкономическую деятельность. Для этого нужно:

- Установить Порядок разработки МЦП ЕАЭС;
- Включить в число разработчиков МЦП ЕАЭС субъекты Российской Федерации.

Возможность и условия участия субъектов Российской Федерации в разработке и реализации МЦП должны быть отражены и в Порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.95 № 594;

— предусмотреть участие в МЦП ЕАЭС не только государств – членов ЕАЭС, но и государств, с которыми ЕАЭС заключил соглашения о свободной торговле или о развитии иных форм двустороннего и многостороннего сотрудничества.

С тем, чтобы повысить эффективность реализации МЦП ЕАЭС на территории Российской Федерации целесообразным представляется рассмотреть возможность предоставления хозяйствующим субъектам, участвующим в реализации таких программ, налоговых льгот, например, по налогу на прибыль. Однако условия предоставления таких льгот, критерии выявления налогоплательщиков, которые могут претендовать на получение таких льгот, нуждаются в тщательной проработке.

В целом, можно констатировать: во всем мире наблюдается тенденция все более активного вовлечения субнациональных регионов во внешнеэкономическую деятельность, причем эта тенденция продолжает нарастать. В Российской Федерации правовая основа участия субъектов Федерации в осуществлении такой деятельности во многом уже создана; правовые гарантии внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации действуют. Однако успокаиваться на достигнутом нельзя.

Интенсивное развитие процессов глобализации и регионализации, изменение архитектоники мирового экономического пространства ставят перед нашей страной и ее субъектами все новые вызовы, формируют новые угрозы. Адекватный ответ на эти вызовы требует дальнейшего совершенствования и совершенствования новых

правовых механизмов регулирования внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации.

При этом правовое регулирование вопросов внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации должно обеспечивать соблюдение конституционных принципов единства экономического и правового пространства страны, и, по возможности способствовать уменьшению дифференциации субъектов Федерации по уровню социально-экономического развития. Для решения этой задачи должны быть созданы и отлажены как в субъектах Российской Федерации, так и в Российской Федерации в целом эффективные процедуры и механизмы согласования внутренних интересов, в том числе и в сфере социально-экономического развития и внешнеэкономической деятельности, и внешних устремлений различных государственных структур.

Только при этом условии, только при слаженной деятельности Федерации и регионов может быть решена «бесконечно трудная задача, стоящая перед русским народом», о которой 100 лет назад говорил Н.А. Бердяев — задача оформления и организации своей необъятной земли и ее устремленности в бесконечность.