

УДК 341

## Международная деятельность субъектов Российской Федерации и участие в ней региональных парламентов

**Анисимова Екатерина Александровна**

Кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин,  
Северо-Западный институт (филиал),  
Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА),  
160001, Российская Федерация, Вологда, ул. Мира, 32;  
e-mail: piskunyara@inbox.ru

### Аннотация

В настоящей статье рассматриваются правовые основы международной деятельности субъектов Российской Федерации, оценивается правовое закрепление международной функции региональных парламентов на федеральном и региональном уровне. Целями данной научной работы являются анализ теоретических положений и норм законодательства о международной деятельности субъектов РФ и их корректировка. Достижение целей предполагается через обобщение научной литературы по избранной теме и анализ нормативных актов. Для этого автором используются некоторые методы теоретического уровня научного познания: формально-юридический, аналитический, статистический, а также методы синтеза, индукции и т. д. На основе представленной информации автором обозначаются основные проблемные вопросы теории, правового регулирования и практики реализации международной деятельности субъектов РФ, а также участия в данной деятельности региональных парламентов. Научная работа будет полезна как теоретическим, так и практическим работникам, чья деятельность связана с конституционным, парламентским правом; также она может быть использована для проведения дальнейших научных разработок и исследований, в том числе студенческих.

### Для цитирования в научных исследованиях

Анисимова Е.А. Международная деятельность субъектов Российской Федерации и участие в ней региональных парламентов // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 4А. С. 34-41.

### Ключевые слова

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ, представительный орган государственной власти субъекта РФ, международная функция парламента, международная деятельность субъекта РФ, международное право.

## Введение

Наиболее сложной формой территориальной организации государства является федеративная, в которой производится распределение вопросов ведения и полномочий между двумя уровнями публичной власти. При этом в зависимости от вида федеративного государства, истории развития федерализма, национального состава и других факторов такое разделение сфер публичной деятельности не может не вызывать ряд вопросов. В Российской Федерации эти вопросы остаются одними из самых актуальных в сфере государственного строительства. Однако в данном исследовании мы предпримем попытку рассмотреть вопрос организации только международной деятельности федерации и ее субъектов со стороны участия в подобной деятельности региональных парламентов.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, равно как и Федеральное Собрание РФ, являются необходимым элементом системы разделения властей и характеризуют российское государство как правовое. Такая конструкция публичной власти предполагает наличие определенного функционала парламентских органов – выделение законодательной, представительной и контрольной функций. Более широкая трактовка данного перечня включает еще две позиции – бюджетную (налоговую) и международную функции. Можно предположить, что перечисление этих функций после основных продиктовано лишь законодательной формой их реализации, а именно принятием парламентом специальных законов во исполнение этих функций, например, Бюджетного или Налогового кодексов или федеральных законов о ратификации международных договоров, что в широком смысле является особой формой законодательной функции. В данной статье мы сосредоточимся лишь на международной функции региональных парламентов.

### Международная деятельность субъектов Российской Федерации

Что касается правового оформления международной деятельности российских субъектов, то основным актом является Конституция Российской Федерации, ст.ст. 71, 72 которой закладывают следующую модель разграничения вопросов ведения в данной сфере: за Российской Федерацией остается решение вопросов внешней политики, в том числе вопросов войны и мира, безопасности, статуса и защиты государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа, внешнеэкономических отношений РФ и заключение международных договоров от имени государства (см. пп. «к», «л», «м», «н» ч. 1 ст. 71 Конституции Российской Федерации), тогда как в кооперативном ведении РФ и субъектов находятся лишь координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации. Не идет речь в Конституции о других сферах международных отношений – культурной, экологической и т.д.

Иными словами, федерация оставляет за собой все вопросы политической международной активности, из чего, при всей спорности теории суверенитета, и складывается внешний суверенитет. Такая позиция основана на классическом понимании субъектов международного права, в соответствии с которым основным субъектом международного права является государство как суверенное образование [Бекашев, 2015, 74].

В целом разделяя такую позицию, нельзя не задать ряд вопросов, в частности, как быть с примененным Конституцией РФ наименованием республик в составе РФ – «государство»

(см ч. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации); рассматривая тенденцию расширения перечня субъектов международного права, стоит решить, возможно ли считать субъекты РФ субъектами международного права и как быть с историческим примером СССР, Конституция которого иным образом определяла статус субъектов, при котором союзная республика имела право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций (см. ст. 80 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г.). На данном этапе развития российской государственности эти вопросы пока остаются без ответа.

Конституция в отношении международной деятельности субъектов РФ условно выделяет два направления: координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов и выполнение субъектами международных договоров, заключенных Российской Федерацией. Продолжением конституционного регулирования соответственно являются два специальных закона: «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» и «О международных договорах РФ».

Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» определяет права субъектов РФ на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных унитарных государств с согласия Правительства РФ с органами государственной власти иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных для этой цели.

Реализуя свои права, регионы России имеют возможность вести переговоры и заключать соглашения об осуществлении связей, однако осуществление всех этих действий производится под контролем уполномоченных федеральных органов. Кроме того, закон предусматривает возможность субъектов РФ открывать представительства за рубежом.

Практика показывает, что все субъекты РФ пользуются предоставленными законом правами, о чем свидетельствуют 683 соглашения, зарегистрированные Министерством юстиции Российской Федерации. Проведенный анализ зарегистрированных соглашений позволяет сделать следующий вывод: соглашения субъектов РФ в целом носят характер «деклараций о намерениях» и не порождают конкретных юридических последствий, что говорит об их исключительно политической значимости для регионов. Конкретные обязательства стороны предусмотрены лишь в части транспортного сопровождения (см. Соглашение об установлении прямых партнерских отношений и торгово-экономическом и культурном сотрудничестве между областью Вестманланд, Швеция, и Вологодской областью, Россия, от 10 апреля 2001 г.) или информационного обеспечения соглашения.

В научной среде актуальным вопросом остается определение статуса подобных соглашений [Бакирова, 2005, 123; Игнатенко, 1995, 9; Казанцев, 2007, 29], так как закон отказывает этим соглашениям в статусе международного договора. Вероятно, такая ситуация складывается в результате того, что регионы не являются самостоятельными субъектами международного права, о чем уже было сказано выше. Несмотря на указание закона, не становится понятней, чем же тогда являются соглашения. Представляется, что отсутствие статуса международного договора и вовсе лишает эти соглашения юридической силы, оставляя за ними лишь политическую силу, что в таком случае во многом делает международную деятельность субъектов Российской Федерации с юридической точки зрения

номинальной, хотя экономический эффект, несомненно, заключением соглашений может достигаться.

Логичным продолжением заключения соглашения является открытие представительства субъекта РФ на территории иностранного государства. Определенным фаворитом в данном направлении является Республика Татарстан, имеющая порядка 13 представительств в зарубежных странах [Официальный Татарстан, www]. Закон последовательно отказывает представительством субъектов в статусе дипломатического представительства государства, при этом не определяя их качество. С одной стороны, федеральный законодатель усмотрел необходимость требований к гражданству лиц, возглавляющих представительство, что роднит их с органами государственной власти и, соответственно, осуществлением государственной гражданской службы субъектов (Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ»), с другой стороны, большинство имеющихся представительств являются учреждениями [Губейдуллин, 2014, 132].

Второе направление международной деятельности субъектов РФ – выполнение международных договоров РФ. По этому поводу Федеральный закон «О международных договорах РФ» имеет всего лишь одну норму ч. 3 ст. 32, которая предусматривает, что органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров Российской Федерации.

Все изложенные выше виды международной деятельности субъектов Российской Федерации, исходя из анализа нормативных актов федерального уровня, а также непосредственно практики заключения соглашений, являются прерогативой *исполнительной* власти регионов и федеральных органов исполнительной власти. Попробуем разобраться, какое же место в международной деятельности субъектов Российской Федерации занимают законодательные (представительные) органы государственной власти региона на практике.

Как уже отмечалось, одной из дополнительных функций парламента является международная, наличие которой позволяет соблюсти баланс разделения властей, избежать узурпации власти во внешней политике, а также легитимировать международные соглашения государства, обеспечить поддержку населения. Так, большинство парламентов мира участвуют в ратификации международных договоров своих государств. Не является исключением и Российская Федерация, где подлежат ратификации в форме федерального закона международные договоры РФ, исполнение которых влечет изменение действующего законодательства, которое затрагивает права и свободы человека и гражданина, касается территории РФ, затрагивает обороноспособность государства, а также договоры об участии в различных межгосударственных и международных объединениях. Таким образом, принятие федерального закона о ратификации или денонсации международного договора является необходимым условием для реального исполнения договоров по важнейшим вопросам. Президент и исполнительная власть для осуществления внешней политики должны сотрудничать с властью законодательной.

Кроме участия в процессе заключения и вступления в силу международных договоров, можно выявить и другие незаконные формы реализации Федеральным Собранием РФ международной функции. В частности, п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ оставляет за Советом Федерации решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Высказываясь в поддержку точки зрения о парламентском статусе законодательных (представительных) органов российских регионов [Пискунова, Понятие и функции..., 2016;

Пискунова, Становление и развитие..., 2016; Пискунова, 2017], нельзя не признать наличие диспропорции в системе разделение властей на уровне регионов в этой части. Рамочный Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а вслед за ним и конституции и уставы субъектов не содержат норм о каком-либо участии региональных парламентов в процессе заключения соглашений о международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации. Напротив, федеральный закон прямо указывает на осуществление данных действий высшим должностным лицом субъекта РФ, которое возглавляет исполнительную власть в регионе, что, в свою очередь, доказывает высказанную позицию об исключительно политическом значении соглашений субъекта РФ.

Таким образом, единственной возможной формой участия региональных парламентов в международной деятельности являются их контакты с международными организациями и парламентскими объединениями, что опять же носит исключительно политический, нежели юридический характер.

### Заключение

Подводя итоги исследования, следует отметить, что действующая правовая регламентация осуществления субъектами Российской Федерации международной деятельности носит противоречивый характер. Роль регионов страны при таком регулировании сводится к установлению связей с автономиями суверенных государств, которые, во-первых, контролируются и сопровождаются федеральными органами, а во-вторых, не порождают конкретных юридических последствий. Представляется, что для развития подлинного федерализма в России необходимо расширять юридические возможности регионов, возможно и с использованием практики зарубежных федеративных государств. Кроме того, при корректировке законодательства о международной деятельности регионов законодателю предлагается учесть также и недооценку роли парламентов субъектов РФ в практике заключения соглашений регионов с иностранными государственно-подобными образованиями. Для достижения реального разделения власти участие парламентов в подобной деятельности необходимо.

### Библиография

1. Бакирова Г.Я. Особенности статуса республик в Российской Федерации и проблемы координации их международной деятельности // Вестник ТИСБИ. 2005. № 4. Т. 1. С. 123-126.
2. Бекашев К.А. (отв. ред.) Международное право. М.: Проспект, 2015. 352 с.
3. Губейдуллин Р.Х. Зарубежные представительства субъектов РФ, их участие в реализации соглашений с иностранными партнерами // Вестник экономики, права и социологии. 2014. № 3. С. 132-134.
4. Игнатенко Г.В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1995. № 1. С. 9-13.
5. Казанцев М.Ф. Международные договоры (соглашения) субъектов РФ: конституционно-правовая основа, понятие, виды // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 29-32.
6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята ВС СССР 07.10.1977 // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
7. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)
8. Нормативные правовые акты в Российской Федерации. URL: <http://pravo.minjust.ru/>

9. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 04.01.1999 № 4-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 02.12.1998 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 2.
10. О международных договорах Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16.06.1995. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7258/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/)
11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 15.07.2016): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.09.1999. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/)
12. Официальный Татарстан. URL: <http://tatarstan.ru>
13. Пискунова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2017. 160 с.
14. Пискунова Е.А. Понятие и функции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Черные дыры в российском законодательстве. 2016. № 5. С. 27-30.
15. Пискунова Е.А. Становление и развитие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2016. № 9. С. 73-76.
16. Соглашение об установлении прямых партнерских отношений и торгово-экономическом и культурном сотрудничестве между областью Вестманланд, Швеция, и Вологодской областью, Россия, от 10.04.2001. URL: <http://zakon-region2.ru/1/40752/>

## **International activities of the constituent entities of the Russian Federation and the participation of regional parliaments in these activities**

**Ekaterina A. Anisimova**

PhD in Law,  
Senior Lecturer at the Department of state legal disciplines,  
North-West Institute (branch),  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
160001, 32 Mira st., Vologda, Russian Federation;  
e-mail: [piskunyara@inbox.ru](mailto:piskunyara@inbox.ru)

### **Abstract**

The article aims to study the legal fundamentals of the international activities of the constituent entities of the Russian Federation and assess the legal consolidation of the international function of regional parliaments at the federal and regional levels. The objectives of this research are analysis of the theoretical provisions and norms of the legislation on the international activities of the constituent entities of the Russian Federation and their adjustment. The objectives are expected to be achieved through the generalisation of scientific literature on the chosen topic and analysis of normative acts. The author of the article uses some methods of the theoretical level of scientific knowledge: formal legal, analytical, statistical methods, as well as synthesis, induction, etc. The author analyses the information in order to identify the main problematic issues of theory, the legal regulation and practice of the international activities of the constituent entities of the Russian Federation, as well as the participation of regional parliaments in this activity. The article points out that the results of the research will be useful for theoretical and practical workers, whose activities are related to constitutional and parliamentary law; it can also be used for further research and development, including research conducted by students.

## For citation

Anisimova E.A. (2018) Mezhdunarodnaya deyatel'nost' sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i uchastie v nei regional'nykh parlamentov [International activities of the constituent entities of the Russian Federation and the participation of regional parliaments in these activities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (4A), pp. 34-41.

## Keywords

Legislative bodies of the constituent entities of the Russian Federation, representative bodies of the constituent entities of the Russian Federation, international function of the parliament, international activities of the constituent entities of the Russian Federation, international law.

## References

1. Bakirova G.Ya. (2005) Osobennosti statusa respublik v Rossiiskoi Federatsii i problemy koordinatsii ikh mezhdunarodnoi deyatel'nosti [The features of the status of republics in the Russian Federation and the problems of coordinating their international activities]. *Vestnik TISBI* [Bulletin of the TISBI University], 4 (1), pp. 123-126.
2. Bekyashev K.A. (ed.) (2015) *Mezhdunarodnoe pravo* [International law]. Moscow: Prospekt Publ.
3. Gubeidullin R.Kh. (2014) Zarubezhnye predstavitel'stva sub"ektov RF, ikh uchastie v realizatsii soglashenii s inostrannymi partnerami [Foreign representative offices of the Russian Federation, their participation in the implementation of agreements with foreign partners]. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii* [Bulletin of economics, law and sociology], 3, pp. 132-134.
4. Ignatenko G.V. (1995) Mezhdunarodno-pravovoi status sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [The international legal status of the constituent entities of the Russian Federation]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian juridical journal], 1, pp. 9-13.
5. Kazantsev M.F. (2007) Mezhdunarodnye dogovory (soglasheniya) sub"ektov RF: konstitutsionno-pravovaya osnova, ponyatie, vidy [International treaties (agreements) of the constituent entities of the Russian Federation: constitutional and legal frameworks, the definition, types]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 18, pp. 29-32.
6. Konstitutsiya (Osnovnoi Zakon) Soyuza Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik: prinyata VS SSSR 07.10.1977 [Constitution (Basic Law) of the Union of Soviet Socialist Republics: adopted by the Supreme Soviet of the USSR on October 7, 1977] (1977). *Vedomosti VS SSSR (St. 617)* [Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR], 41.
7. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) [Accessed 06/03/18].
8. *Normativnye pravovye akty v Rossiiskoi Federatsii* [Normative legal acts in the Russian Federation]. Available at: <http://pravo.minjust.ru/> [Accessed 06/03/18].
9. O koordinatsii mezhdunarodnykh i vneshneekonomicheskikh svyazei sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 04.01.1999 № 4-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 02.12.1998 [On the coordination of the international and foreign economic relations of the constituent entities of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 4-FZ of January 4, 1999] (1999). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected legislation of the Russian Federation], 2.
10. *O mezhdunarodnykh dogovorakh Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 15.07.1995 № 101-FZ (red. ot 12.03.2014): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.06.1995* [On international treaties of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 101-FZ of July 15, 1995 (as amended on March 12, 2014)]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7258/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/) [Accessed 06/03/18].
11. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.1999 № 184-FZ (red. ot 15.07.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.09.1999* [On the general principles of the organisation of legislative (representative) and executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 184-FZ of October 6, 1999 (as amended on July 15, 2016)]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/) [Accessed 06/03/18].
12. *Ofitsial'nyi Tatarstan* [Official Tatarstan]. Available at: <http://tatarstan.ru> [Accessed 06/03/18].
13. Piskunova E.A. (2016) Ponyatie i funktsii zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa gosudarstvennoi vlasti sub"ekta Rossiiskoi Federatsii [The concept and functions of legislative (representative) body of the constituent entities of the Russian Federation]. *Chernye dyry v rossiiskom zakonodatel'stve* [Black holes in Russian legislation], 5, pp. 27-30.

14. Piskunova E.A. (2016) Stanovlenie i razvitie zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [The formation and development of legislative (representative) bodies of the constituent entities of the Russian Federation]. *Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriya: Ekonomika i pravo* [Modern science: topical problems of theory and practice. Series: Economics and law], 9, pp. 73-76.
15. Piskunova E.A. (2017) *Zakonodatel'nyi protsess v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii* [The legislative process in the constituent entities of the Russian Federation]. Moscow: Yurisprudentsiya Publ.
16. *Soglashenie ob ustanovlenii pryamykh partnerskikh otnoshenii i torgovo-ekonomicheskoy i kul'turnom sotrudnichestve mezhdru oblast'yu Vestmanland, Shvetsiya, i Vologodskoi oblast'yu, Rossiya, ot 10.04.2001* [The agreement on the establishment of direct partnership relations and trade and cultural cooperation between the Westmanland region, Sweden, and the Vologda region, Russia, signed on April 10, 2001]. Available at: <http://zakon-region2.ru/1/40752/> [Accessed 06/03/18].