

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНИХ СВЯЗЕЙ РЕГИОНОВ В БЕЛАРУСИ И РОССИИ

Андрей Володькин

**В** качестве одного из важнейших направлений развития белорусско-российских отношений традиционно выделяется межрегиональное сотрудничество. Вместе с тем, большинство публикаций (особенно, материалы СМИ), посвященных этой теме, дают весьма поверхностное представление о правовых механизмах и принципах организации такого сотрудничества. Не ясно, кто имеет право выдвигать инициативы и принимать решения в этой сфере, какими средствами эти решения обеспечиваются и каким образом в ходе данного сотрудничества осуществляется поиск баланса общегосударственных и сугубо региональных интересов? А ведь именно от решения этих вопросов зависят реальные перспективы развития и эффективность трансграничных межрегиональных связей. Чтобы несколько прояснить ситуацию в данной сфере и найти ответ на поставленные вопросы, был проведен сравнительный анализ правового регулирования полномочий регионов Беларуси и России в области внешних связей.

Характеризуя разработанность темы, хотелось бы отметить, что в рамках европейской регионалистики накоплен внушительный массив работ, как правило, междисциплинарных по своему научному профилю, посвященных проблемам усиления роли регионов в международных отношениях и принципам организации межрегиональных трансграничных связей. Здесь можно выделить таких исследователей, как П. Йознниери, О. Уивер [16], Л.-К. Уильямс и др. [17]. Под влиянием европейских подходов в конце 1990-х гг. тема участия регионов в развитии внешних связей государства попадает в поле зрения и российских исследователей. Рассматривается она, как правило, в двух ракурсах: в контексте общего реформирования системы федеративных отношений (С. О. Алехнович [1], О. Н. Тынянова [15]) и в контексте более активного участия северо-западных регионов России в трансграничных инициативах Евросоюза (А. В. Курочкин [5], Н. М. Межевич [6], Г. И. Ткачев, В. Е. Чуров [14]). В Беларуси специальных работ по данной теме крайне мало. Некоторые аспекты правового регулирования полномочий белорусских регионов отражены и проанализированы в кол-

лективной монографии «Местное самоуправление в Беларуси», опубликованной в 2007 г. под редакцией И. П. Сидорчук [7].

Целью статьи является сравнение аналогичных конституционных положений и законодательных актов двух стран. Однако иногда от этого правила пришлось отступить ввиду различия их государственного устройства. Так, для характеристики полномочий регионов в унитарной Республике Беларусь первостепенное значение имеет правовой статус органов местного управления и самоуправления; тогда как в России гораздо более важны те права, которые регионы имеют в рамках федеративных отношений.

Полномочия субъектов Российской Федерации в сфере внешнеэкономических и международных связей определяются Конституцией, федеральным законодательством и договорами между органами государственной власти России и ее субъектов о разграничении полномочий и предметов ведения. В статье 71 российской Конституции вопросы внешней политики, международных и внешнеэкономических отношений страны отнесены к компетенции федеральной власти (п. «к» и «л»). Но уже в следующей статье 72 отмечается, что координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и выполнение международных договоров государства относятся к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «о») [4].

Среди актов федерального законодательства, в первую очередь, следует выделить Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». В соответствии со статьей 72 российской Конституции он устанавливает общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, содержит законодательные гарантии обеспечения их прав и законных интересов при установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей. В статье 1 Закона конкретизированы возможные направления международного сотрудничества субъектов Российской Федерации (торгово-экономическое, научно-техническое, экологическое, гуманитарное, культурное) и определен

сравнительное правоведение

международное право

*Автор:*

**Володькин Андрей Александрович** — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института экономики Национальной академии наук Беларуси

*Рецензенты:*

**Бобков Владимир Андреевич** — доктор исторических наук, профессор, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси

**Павлова Людмила Васильевна** — кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

круг зарубежных партнеров, с которыми оно может осуществляться (субъекты иностранных федеративных государств, административно-территориальные образования государств с унитарным устройством, специализированные органы международных организаций). Далее Законом оговаривается право субъектов федерации на ведение переговоров и заключение соглашений с зарубежными партнерами, которые, однако, не должны противоречить Конституции, международным договорам и внутреннему законодательству Российской Федерации (ст. 2). Субъекты федерации также пользуются правом по согласованию с российским Министерством иностранных дел открывать за пределами России свои представительства (не имеющие дипломатического статуса) и давать разрешения на открытие на своей территории таких же представительств субъектов иностранных государств (ст. 10). Законом определяется порядок согласования проектов международных и внешнеэкономических соглашений субъектов федерации с органами федеральной власти (ст.ст. 3, 4). Отмечается, что такие соглашения не являются международными договорами Российской Федерации и что федеральные органы государственной власти не несут по ним никакой ответственности, за исключением конкретных соглашений, по которым имеются официальные гарантии российского правительства (ст. 7) [11].

Отдельные аспекты разграничения полномочий федерального центра и субъектов Российской Федерации прописаны в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В пункте 2 статьи 26.3 к полномочиям субъекта федерации по предметам совместного ведения с государственными органами федеральной власти отнесено заключение внешнеэкономических соглашений субъекта Российской Федерации (подп. 32) и осуществление международного (в том числе и приграничного) сотрудничества за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации (подп. 47). Финансирование деятельности субъекта федерации по этим направлениям должно осуществляться за счет средств его собственного бюджета. В пункте 3 той же статьи отмечается, что по вышеперечисленным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе принимать законы и иные нормативно-правовые акты, в том числе региональные программы, не зависимо от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (подп. 3.1) [9].

В Конституции Республики Беларусь определено, что она является унитарным государством (ст. 1). Поэтому белорусские регионы, в отличие от российских, не имеют прав субъектов федерации и их полномочия регулируются исключительно в рамках системы местного

управления и самоуправления. Основные положения о механизме формирования и полномочиях местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов и органов территориального общественного самоуправления изложены в 5-м разделе Конституции. При его анализе сразу заметны акцентирование административно-исполнительных функций местных органов власти и их ответственности перед республиканскими органами, а также очень сжатая характеристика полномочий местного самоуправления.

Для наглядности сравним соответствующие положения белорусской и российской конституций. Так, согласно Конституции Российской Федерации, местное самоуправление «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (п. 1 ст. 130) [4]. В Конституции Республики Беларусь формулировка его задач отличается коренным образом: «Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов» (ст. 120) [3].

По поводу формирования муниципальных органов власти в статье 131 российской Конституции сказано: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» (п. 1); «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий» (п. 2) [4]. Такие формулировки подчеркивают относительную самостоятельность российских органов местного самоуправления в решении местных проблем. Конституция Беларуси в данном вопросе ограничивается формальной фразой: «Компетенция, порядок создания и деятельности органов местного управления и самоуправления определяются законодательством» (ст. 124). Особо подчеркивается ответственность этих органов перед центральной властью: «Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов» (ст. 119). В статье 122 оговаривается возможность отмены решений местных Советов депутатов: «Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь» [3].

В отношении полномочий органов местного самоуправления в статье 132 российской Конституции сказано, что они: «самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения» (п. 1); «Могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству» (п. 2) [4]. Конституция Республики Беларусь, в свою очередь, определяет их следующим образом: «К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся: утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении; установление в соответствии с законом местных налогов и сборов; определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью; назначение местных референдумов» (ст. 121) [3].

Приведенные сравнения позволяют выявить два важных различия конституционного регулирования системы муниципальной власти в Беларуси и России. Во-первых, если в российской Конституции постоянно акцентируется самостоятельность органов местного самоуправления в решении определенных проблем, то в белорусской подчеркивается их ответственность перед государством и подотчетность ему. Во-вторых, в Конституции Беларуси гораздо менее четко и исчерпывающе прописаны их задачи и полномочия — практически каждая статья, посвященная этой теме, содержит отсылки «к действующему законодательству».

Анализ норм нашего законодательства также со всей очевидностью продемонстрировал слабую разработанность нормативно-правового регулирования полномочий регионов Беларуси в сфере внешних связей. Так, в прежнем Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» при характеристике структуры и компетенции органов местного самоуправления вопросы развития международных связей вообще не упоминались. Правда, в пункте 7 статьи 25 в полномочия Советов базового уровня было включено внесение предложений по проектам межтерриториальных программ, а Советов областного уровня — утверждение межтерриториальных программ и мероприятий (п. 1 ст. 26) [12]. Однако в тексте Закона не уточнялось, что подразумевается под «межтерриториальными программами» и относятся ли к ним программы трансграничного межрегионального сотрудничества? В новом Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. эти положения были конкретизированы (п. 1.4 ст. 17) и стало ясно, что речь идет лишь о внутреннем планировании развития территорий [13].

Нечеткость и расплывчатость формулировок прежнего Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» обусловили необходимость разработки нового законопроекта. Были поставлены задачи комплексного регулирования отношений в сфере местного управления и самоуправления и приведения законодательства в данной сфере в соответствие с другими нормативно-правовыми актами. Согласно информации, представленной на официальном сайте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, новый проект Закона был направлен на упрощение и систематизацию законодательства в области местного управления и самоуправления. Он должен был устранить множественность нормативных правовых актов, действующих в области местного управления и самоуправления и разграничить компетенцию исполнительных комитетов различных территориальных уровней, уточнить полномочия местных Советов депутатов первичного уровня в отношении органов территориального общественного самоуправления, а также правовой статус, компетенцию и задачи этих органов [2]. Наконец, для координации деятельности местных Советов им было предоставлено право добровольного объединения в ассоциации и союзы. Отмечалась также необходимость более четкого и в то же время не слишком жесткого законодательного регулирования государственно-частного партнерства на региональном и местном уровнях, стимулирования различных его форм и методов [8, с. 4].

Как видим, о повышении роли регионов в развитии внешних связей при разработке нового законопроекта речь вообще не шла. Даже в вопросе их более активного привлечения к участию во внешнеэкономической деятельности особых изменений не предвиделось. Так, в прежнем Законе участие местных органов власти во внешнеэкономической деятельности рассматривалось лишь в статье 39. Помимо общей констатации того, что Советы, исполнительные комитеты и местные администрации участвуют во внешнеэкономической деятельности и способствуют расширению экспортного потенциала предприятий, расположенных на соответствующей территории, в этой статье сказано, что они и создаваемые ими органы вправе: заключать договоры с зарубежными партнерами на реализацию и приобретение продукции за счет имеющихся валютных средств; создавать совместные предприятия; участвовать в создании совместных научных, культурных и туристических центров, а также иных организаций по экономическому и научно-техническому сотрудничеству; проводить на коммерческой основе международные ярмарки, выставки и другие рекламные мероприятия; организовывать приграничную торговлю; вносить в Совет Министров предложения о создании СЭЗ [12]. Новый Закон в статье 57 в основном повторяет все эти положения, не добавляя ничего принципиально нового [13].

Закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 25 ноября 2004 г. также дает небольшую информацию об участии регионов во внешнеэкономической деятельности. Они лишь вскользь упоминаются в Законе. В статье 6, регламентирующей право на осуществление внешнеторговой деятельности, отмечено, что им «обладают все резиденты и нерезиденты Республики Беларусь, а также Республика Беларусь, ее административно-территориальные единицы в порядке и на условиях, установленных законодательством Республики Беларусь, международным и иностранным правом» [10]. Правда, в документе не остались без внимания вопросы приграничной торговли. В статье 33 она определена как: «предоставление особого благоприятного режима внешнеторговой деятельности в отношении внешней торговли товарами (услугами), произведенными в пределах соответствующих приграничных территорий и предназначенными для потребления физическими лицами, имеющими постоянное место жительства на этих территориях, и юридическими лицами, имеющими постоянное место нахождения на этих территориях, и осуществляется, как правило, на основе международного договора Республики Беларусь с сопредельным иностранным государством (группой сопредельных иностранных государств)» [10]. Однако и в этой сфере, как видим, полномочия органов местного управления и самоуправления не прописаны.

Таким образом, положения, регулирующие развитие внешних связей белорусских регионов, на сегодняшний день в национальном законодательстве разработаны недостаточно. Фактически оно не предполагает возможность активного участия органов местного управления и самоуправления в формировании таких связей. При этом на государственном уровне отмечается стремление развивать межрегиональную трансграничное сотрудничество в рамках еврорегионов, а также

субрегиональных проектов программы «Северного измерения» ЕС и Совета государств Балтийского моря.

Для эффективного участия Беларуси в межрегиональной интеграции следует предоставить регионам большую самостоятельность. Исходя из проделанного анализа существующей правовой базы и тенденций ее развития, прежде всего, представляется необходимым не только законодательно закрепить саму возможность участия органов местного управления и самоуправления во внешнеэкономической деятельности и развитии международных связей (как это сделано сейчас), но и определить, какими конкретно полномочиями они обладают в этой сфере, из каких источников должна финансироваться такая деятельность, какие обязательства они вправе принимать перед зарубежными партнерами и каким образом будет гарантироваться выполнение этих обязательств? Во избежание правовых коллизий целесообразно наделить эти органы четкими признаками юридического лица и указать, что они выступают в отношениях с зарубежными партнерами именно как юридические лица, а не субъекты международного права, а следовательно, государство не несет ответственности по принятым ими международным обязательствам. С учетом того, что на сегодняшний день все соседи Республики Беларусь, включая и Российскую Федерацию, являются участниками разработанной в рамках Совета Европы Европейской хартии о местном самоуправлении, для нашей страны также было бы целесообразно руководствоваться принципами этого документа при разработке и совершенствовании правового регулирования полномочий местного самоуправления. Это позволит в перспективе унифицировать его с остальными европейскими странами, что, безусловно, упростит механизм участия наших регионов в межрегиональном сотрудничестве как с западными, так и с восточными соседями.

## Литература

1. Алехнович, С. О. Федеративные отношения и безопасность регионального развития / С. О. Алехнович // Право и политика. — 2007. — № 4. — С. 43–54.
2. Информация по проекту Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://house.gov.by/index.php/5654,20880,,0,0,0.html>>. — Дата доступа: 18.11.2009.
3. Конституция Республики Беларусь: принята 15 марта 1994 г., № 2875-XII [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
4. Конституция Российской Федерации: принята 12 дек. 1993 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». — М., 2011.
5. Курочкин, А. В. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы / А. В. Курочкин, Е. О. Курочкина // Полис. — 2003. — № 3. — С. 89–97.
6. Межевич, Н. М. «Балтийский регион»: попытка идентификации [Электронный ресурс] // Русская христианская гуманитарная академия. — Режим доступа: <[http://www.rchgi.spb.ru/spb/conference\\_1/mezhevich.htm](http://www.rchgi.spb.ru/spb/conference_1/mezhevich.htm)>. — Дата доступа: 07.09.2007.
7. Местное самоуправление в Беларуси / В. Н. Кивель [и др.]; под ред. И. П. Сидорчук. — Минск: Тонтик, 2007. — 414 с.
8. Новицкий, Г. В. Социальный вектор законодательства / Г. В. Новицкий // Беларус. думка. — 2009. — № 9. — С. 3–5.
9. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации, 6 окт. 1999 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Версия проф. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». — М., 2011.
10. О государственном регулировании внешнеторговой деятельности: Закон Респ. Беларусь, 25 нояб. 2004 г., № 347-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.

11. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации, 4 янв. 1999 г., № 4-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Версия проф. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.
12. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 20 фев. 1991 г., № 617-XII [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
13. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 17. – 2/1660.
14. Ткачёв, Г. И. «Северное измерение» в контексте общего развития Европы: взгляд из Санкт-Петербурга / Г. И. Ткачёв, В. Е. Чуров [Электронный ресурс] // Российский национальный суб-комитет программы BSR Interreg IIIВ. – Режим доступа: <[http://www.rnsc.leontief.ru/eng/programs/ndim\\_doc1\\_1.htm](http://www.rnsc.leontief.ru/eng/programs/ndim_doc1_1.htm)>. – Дата доступа: 26.01.2008.
15. Тынянова, О. Н. Сила и слабость вертикали власти / О. Н. Тынянова [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. – 2008. – № 4. – Режим доступа: <<http://www.globalaffairs.ru/numbers/33/9980.html>>. – Дата доступа: 14.05.2009.
16. Wæver, O. Region in the Making – A Blueprint for Baltic Sea Politics / O. Wæver, P. Joenniemi // The Baltic Sea Region: Conflict or Co-operation? Region-Making, Security, Disarmament and Conversion. – Kiel, 1991. – P. 13–60.
17. Williams, L.-K. The Baltic Sea Region: Forms and Functions of Regional Co-operation / L.-K. Williams [Electronic resource] // BaltSeaNet Publications. – Mode of access: <<http://www2.rz.hu-berlin.de/BaltSeaNet/Publications/williams.html>>. – Date of access: 28.01.2008.

### **«Правовое регулирование внешних связей регионов в Беларуси и России» (Андрей Володькин)**

*В статье сравнивается и анализируется регулирование прав и полномочий российских и белорусских регионов в сфере внешних связей. В связи с различием государственного устройства России и Беларуси в первом случае основным объектом исследования стало распределение полномочий между федеральным центром и регионами, а во втором – полномочия органов местного управления и самоуправления. На основании проведенного анализа сделаны выводы, что хотя в обеих странах пока не сформированы правовые основы практического участия регионов в трансграничном межрегиональном сотрудничестве, в российском законодательстве прописаны основные права и направление деятельности субъектов федерации в данной сфере, в то время как белорусское законодательство фактически не предусматривает возможности развития регионами такого сотрудничества по собственной инициативе.*

### **«Legal Regulation of External Relations of the Regions in Belarus and Russia» (Andrey Volodkin)**

*The article gives comparative analysis regulation of rights and powers of the Russian and Belarusian regions in the external relations sphere. Due to the differences in state organization of Russia and Belarus the main object of investigation is the distribution of powers between the federal centre and the regions in Russia and the powers of the local administration and governments. The author made his conclusions on the basis of the study that though both countries still lack the legal basis for the regions' participation in trans-border inter-regional cooperation, the Russian constitution and law fix the basic rights and areas of competence of the subjects of federation in this sphere, whereas Belarusian law actually does not stipulate the possibilities of initiation and development of such regional cooperation.*

Статья поступила в редакцию в марте 2011 г.