

Нормативно-правовые основы международной деятельности субгосударственных парламентов: кейс парламента Санкт-Петербурга*

Савельчев Л. А.

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация;
st122350@student.spbu.ru

РЕФЕРАТ

Цель статьи состоит в выявлении нормативно-правовых основ международной деятельности субгосударственных регионов с акцентом на законодательных органах власти на примере Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Методы: исследование построено на методе кейс-стади. В качестве кейса выступает российский город федерального значения Санкт-Петербург и его высший орган законодательной власти Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Также в работе были использованы сравнительный и политico-правовой подходы.

Результаты: определены общие нормативно-правовые основы международной деятельности субъектов РФ; обозначены общие нормативно-правовые основы международной деятельности законодательных органов власти субъектов РФ; проанализированы международные полномочия представительного органа власти субъекта РФ и их соотношение с исполнительной ветвью власти на примере Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и системы исполнительных органов власти Санкт-Петербурга; обозначены проблемы правового регулирования международной деятельности российских регионов.

Выводы. Во-первых, с нормативной точки, субъекты РФ имеют ограниченный спектр свободы в сфере международных отношений, заключающийся в поддержании культурно-экономических связей, а сама международная активность регионов находится под контролем со стороны федеральных органов власти. Во-вторых, федеральное законодательство России содержит юридические неопределенности, касающиеся трактования понятий и определения конкретных механизмов и форм международной деятельности регионов. В-третьих, федеральное законодательство, не определяя четкие полномочия региональных парламентов, предоставляет субъектам РФ самостоятельно определять конкретные полномочия своих органов власти в рамках федерального и регионального законодательства. В-четвертых, полномочия международной деятельности Законодательного Собрания Санкт-Петербурга носят статусно-ценостный, нормативно-рекомендательный и консультативно-экспертный характер. В-пятых, в структуре полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга прослеживается перевес в полномочиях международной деятельности между законодательными и исполнительными органами власти в пользу последних.

Ключевые слова: международная деятельность региона, международная деятельность регионального парламента, региональный парламент, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, парадипломатия, парламентская дипломатия

Для цитирования: Савельчев Л. А. Нормативно-правовые основы международной деятельности субгосударственных парламентов: кейс парламента Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. 2024. № 2. С. 215–229.

* Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта «Политическая история петербургского парламентаризма», поддержанного Законодательным собранием Санкт-Петербурга.

The Legal and Normative Framework of International Activities of Subnational Parliaments: a Case of St. Petersburg Parliament

Leonid A. Savelchev

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation; leosavelchev@gmail.com

ABSTRACT

Purpose. The article engages in a comprehensive analysis of the legal and normative foundations of international activities of the Russian sub-state regions with an emphasis on regional parliaments.

Methods. In order to compile the study, the author draws upon a case-oriented research design and engages in two approaches namely comparative and political-legal. The case of the study is St. Petersburg, a Russian region, and its supreme legislative body namely the Legislative Assembly of Saint Petersburg.

Results. The author has defined the general normative-legal foundations of the international activity of the Russian regions, outlined the general normative-legal foundations of the international activity of the legislative authorities of the Russian regions and analysed the normative-legal foundations of the international activity of the representative authority of the Russian regions and their proportion with the executive branch of power in the case of the Legislative Assembly of St. Petersburg and the system of executive authorities of St. Petersburg. In addition, the author outlined the problems of legal regulation of international activities of Russian regions.

Conclusions. Firstly, in terms of legal basis, the regions of the Russian Federation have a limited range of freedom in the sphere of international relations, consisting in the maintenance of cultural and economic ties, and the international activity of the regions itself is under the control of the federal authorities. Secondly, the federal legislation of Russia contains legal uncertainties regarding the interpretation of concepts and the definition of specific mechanisms and forms of international activities of the regions. Thirdly, federal legislation, while not defining the clear competences of regional parliaments, provides the Russian regions to independently determine the specific powers of their authorities within the framework of federal and regional legislation. Fourthly, the competences of international activities of the Legislative Assembly of St. Petersburg are limited to the status-value, normative-recommendatory and advisory-expert nature. Fifthly, the structure of the powers of public authorities in St. Petersburg shows a prevalence in the powers of international activities between the legislative and executive authorities in favour of the second one.

Keywords: sub-state international activity, paradiplomacy, international activity of regional parliament, parliamentary diplomacy, Legislative Assembly of Saint Petersburg, St. Petersburg

For citing: Savelchev L. A. The Legal and Normative Framework of International Activities of Subnational Parliaments: a Case of Saint Petersburg Parliament // Administrative consulting. 2024. N 2. P. 215–229.

Введение

В 2008 г. в обращении к Федеральному Собранию Президент России Д. А. Медведев отметил, что одним из важнейших направлений гармоничного развития России является система оптимального разграничения полномочий между федеральным центром и регионами: «Как вы знаете, здесь была проведена большая, можно сказать, огромная работа. Но мы все равно ежегодно уточняем параметры этого разграничения» [2, с. 22]. И сегодня, спустя 15 лет после выступления Д. А. Медведева, вопросы разграничения полномочий центра и периферии все еще остаются и требуют дальнейшей консолидации усилий федеральных и региональных властей по нахождению оптимальной модели федерализма.

К одному из таких вопросов, занимающих одно из центральных мест в повестке регионов с 1990-х гг., относится международная деятельность.

Традиционно основополагающие вопросы международной деятельности отведены к компетенции государств. Этот тезис, в частности, олицетворяют основы Вестфальской системы международных отношений 1648 г., в которой основное «право

голоса» на международной арене принадлежит исключительно суверенным государственным образованиям [13, с. 56].

Однако, как подмечают Н. В. Еремина [5], М. Л. Лагутина [9] и М. М. Лебедева [10], процессы глобализации и регионализации несколько ослабили эту государственно-центричную логику, что стало следствием появления новых игроков на мировой арене, в том числе выхода внутригосударственных регионов за пределы суверенных государств [9, с. 63; 10, с. 8], и послабления национального законодательства, дающего определенные внешние права своим регионам [5, с. 42].

Как указывают А. С. Кагrimанян [7] и М. И. Колыхалов [8], при рассмотрении международной деятельности субгосударственных (внутригосударственных) регионов особое внимание уделяется форме государственного устройства: как правило, анализируют федеративные государства, поскольку в таких системах предоставляется наибольшая свобода внутригосударственным образованиям (хотя и со своими нюансами, поскольку степень свободы в федерациях на практике негомогенна, а зависит от политico-исторических особенностей развития политической системы) [8, с. 277]. Упомянутая степень свободы определяется нормативно-правовыми основами разграничения полномочий между федеральным центром и периферией (регионами).

На сегодняшний день исследованиям международной деятельности внутригосударственных регионов (парадипломатии), в особенности их региональных парламентов (парламентской дипломатии), посвящено крайне мало внимания. Из существующих академических работ о международной деятельности субгосударственных органов законодательной власти можно выделить отечественные исследования Е. А. Анисимовой [1], Ю. В. Дроздовской [4], А. В. Зотовой [6], а также исследования таких зарубежных авторов, как M. D. Browne [12], R. M. Majidi [13] и S. Stavridis [17].

Большая часть из перечисленных исследователей акцентирует внимание либо на конкретных результатах деятельности региональных парламентов, либо на рассмотрении их практического инструментария без анализа нормативно-правовой базы. Акцент на правовых основах делает только Е. А. Анисимова [1], но в общероссийском контексте и без анализа конкретных кейсов (регионов).

Как отметил А. Е. Коньков, советник Фонда поддержки публичной дипломатии им. А. М. Горчакова, международный потенциал парламентариев на уровне субгосударственных регионов является очень недооцененным, однако, по сути, именно регионы и местные сообщества способствуют налаживанию связей между государствами, формируя культурно-экономическое наполнение этих отношений¹.

Вышеизложенное послужило формулированием **цели** данного исследования, состоящей в анализе нормативно-правовой базы для выявления возможностей международной деятельности субъектов РФ с акцентом на их органах законодательной власти на примере Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Для удобства работы с данным исследованием обозначим **ключевые задачи**, которые послужили основанием для разделения основной части исследования на подразделы:

- 1) определить общие нормативно-правовые основы международной деятельности субъектов РФ, определяемые в соответствии с Основным законом и федеральным законодательством;
- 2) обозначить общие нормативно-правовые основы международной деятельности органов законодательной власти субъектов РФ;

¹ Парламентская дипломатия в современном мире // Фонд поддержки публичной дипломатии им. А. М. Горчакова [Электронный ресурс]. URL: https://www.youtube.com/watch?v=H81_DKV0T08* (дата обращения: 10.11.2023). *РКН: сайт нарушает законодательство РФ.

3) проанализировать международные полномочия представительного органа власти субъекта РФ и их соотношение с исполнительной ветвью власти на примере Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и системы исполнительных органов власти Санкт-Петербурга.

Методология. Исследование основано на методе кейс-стади, подразумевающем целостное и систематическое изучение одного или нескольких рассматриваемых случаев (кейсов) с учетом максимально возможного количества контекстуальных факторов. В качестве кейса выступает Санкт-Петербург и его высший орган представительной власти — Законодательное Собрание Санкт-Петербурга.

Также в работе использовано два теоретических подхода: сравнительный и политico-правовой.

Сравнительный подход позволил сопоставить полномочия региональных исполнительных и законодательных органов власти в сфере международной деятельности на примере Санкт-Петербурга.

Политico-правовой подход позволил исследовать правовую базу России по вопросам международной деятельности регионов.

Источниковой базой послужили нормативно-правовые акты федерального, регионального и локального уровней, относящиеся к полномочиям в сфере международных отношений. Помимо прочего, автор обращался к ряду электронных ресурсов: официальному сайту Министерства юстиции РФ для определения статуса международных соглашений российских регионов и Санкт-Петербурга в частности; к официальному сайту Законодательного Собрания Санкт-Петербурга; а также к таким электронным нормативно-правовым базам данных, как Государственная система правовой информации России, Консультант Плюс, ГАРАНТ и Консорциум Кодекс.

Результаты исследования и обсуждение

1. Нормативно-правовые основы международной деятельности субъектов РФ

Согласно ст. 71 гл. 3 Конституции РФ, посвященной федеративному устройству, внешняя политика, включая международные договоры и вопросы войны и мира, отнесены к исключительной прерогативе органов государственной власти России. Эти положения Основного закона особо ярко иллюстрируют государственно-центрическую логику Вестфальской системы, упомянутую во введении. Однако, беря во внимание специфику государственного устройства России, ст. 72 Конституции РФ все-таки дает право субъектам РФ вести международные отношения, но сводит их к такому неопределенному понятию, как «координация» международных и внешнеэкономических связей и исполнение международных договоров России¹.

Предметные же полномочия регионов России в сфере международных отношений заложены в двух федеральных законах: Федеральном законе от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» и Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

Согласно этим Законам, субъекты России имеют право²:

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Консультант Плюс — портал нормативно-правовой информации [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 14.10.2023).

² Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 04.01.1999 № 4-ФЗ (последняя редакция) // Консультант Плюс — портал нормативно-правовой информации [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21476/ (дата обращения: 14.10.2023); Федеральный

- осуществлять переговоры и заключать соглашения о сотрудничестве с регионами, но под контролем федеральных органов власти (в частности, субъекты РФ обязаны в установленном порядке уведомлять федеральный центр о своих намерениях заключить какие-либо соглашения с иностранными административно-территориальными образованиями);
- осуществлять переговоры и заключать соглашения о сотрудничестве с федеральной властью иностранных государств (при согласии со стороны Правительства России);
- принимать участие в деятельности международных организаций, созданных с этой целью;
- открывать свои представительства за рубежом (при согласовании с МИД РФ), не обладая при этом статусом дипломатического.

При этом любые соглашения, подписанные между субъектом Федерации с иностранными регионами, странами или международными институтами, в независимости от их содержания и названия, не наделяются статусом международных договоров, поскольку последнее отнесено исключительно к предмету ведения федерального центра¹.

Стоит отметить также и новый Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который дополняет вышеупомянутые нормативные акты, наделяя регионы России такими полномочиями, как содержание представителей при федеральных торговых организациях за рубежом (с разрешения центральных органов власти); управление информационным содержанием внешнеторговых отношений; создание фондов внешней торговли на своей территории; осуществление приграничного сотрудничества; координация и правовое регулирование международной деятельности местного самоуправления, а также поддержка соотечественников за рубежом (там, где это не пересекается с полномочиями центра)².

С одной стороны, российские регионы наделены достаточно широким спектром полномочий в сфере международной деятельности, включая внешнеторговые связи. С другой стороны, юридическая сила данных полномочий и их распределение среди органов государственной власти субъектов не так неоднозначны.

Во-первых, практически все формы международных и внешнеторговых связей находятся в ведении исполнительной ветви власти субъекта Федерации. Согласно ст. 5 ФЗ от 04. 01. 1999 № 4-ФЗ, для вступления соглашений о международных и внешнеторговых связях в силу, таковые должны быть зарегистрированы Министерством юстиции РФ в установленном законом порядке³. Визуальный анализ базы данных Министерства юстиции РФ показывает, что на октябрь 2023 г. субъектами

закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.1995 № 101-ФЗ (последняя редакция) // Консультант Плюс — портал нормативно-правовой информации [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/ (дата обращения: 14.10.2023).

¹ Ст. 7 Федерального закона от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» (последняя редакция) // Консультант Плюс — портал нормативно-правовой информации [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21476/ (дата обращения: 14.10.2023).

² Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (последняя редакция) // Консультант Плюс — портал нормативно-правовой информации [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 14.10.2023).

³ Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 04.01.1999 № 4-ФЗ (последняя редакция) // Консультант Плюс — портал нормативно-правовой информации [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21476/ (дата обращения: 14.10.2023).

РФ подписано 873 международных соглашений¹. С одной стороны, данный факт свидетельствует о том, что регионы России активно пользуются своим правом на осуществление международной деятельности. С другой стороны, большая часть международных соглашений, зарегистрированных Министерством юстиции, подписана либо правительственной структурой региона, либо высшим должностным лицом субъекта РФ (главой региона). Из чего следует, что практически все соглашения о международном сотрудничестве, подписанные представительными органами государственной власти субъектов РФ, незарегистрированные Минюстом, имеют неопределенный правовой статус.

Во-вторых, как отмечает Е. А. Анисимова, многие соглашения носят декларативный характер, нежели являются практическим инструментарием развития международных связей, поскольку регионы федеративного государства не являются самостоятельными субъектами международного права и их соглашения не несут юридических последствий, в особенности, если учесть тот факт, что данные соглашения лишены статуса международных договоров [1, с. 36].

Как подчеркивает А. А. Сергунин [15], право российских регионов заключать международные договоры было очень острым вопросом в отношениях с федеральной властью на протяжении первых десятилетий после распада СССР. Курс на децентрализацию власти Б. Н. Ельцина в 1990-х годах, часто упоминаемый как «парад суверенитетов», привел к тому, что регионы начали бесконтрольно заключать международные соглашения, которые шли в разрез с федеральным законодательством, вызывая правовые коллизии [Там же, с. 5]. С приходом к власти В. В. Путина и Д. А. Медведева международные соглашения были унифицированы, а контроль за международной деятельностью регионов был возложен на МИД [Там же, с. 7] и его подразделения (например, Россотрудничество или Департамент по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественными объединениями), а также другие правительственные органы (например, Минюст). В качестве примеров вмешательства федеральной власти в дела регионов А. А. Сергунин приводит наложение запретов на строительство индустриального парка между финской Иматрой и Светогорском и на создание особой экономической зоны между норвежской коммуной Сер-Варангер и Мурманской областью [Там же, с. 6].

Так или иначе А. А. Сергунин приходит к выводу, что, несмотря на вмешательство федерального центра и юридическую неопределенность международных квазидоговоров, российские регионы все же рассматривают предоставленные законом полномочия скорее как общий ресурс и действенный инструмент реализации своего потенциала и повышения имиджа, нежели как яблоко раздора с федеральной властью [15, с. 8; 16, с. 16].

В-третьих, как отмечает Т. В. Вербицкая, федеральное законодательство содержит множество «белых пятен» или юридических коллизий, касающихся международной и внешнеторговой деятельности субъектов РФ [3, с. 52]. Т. В. Вербицкая подразделяет их на три группы: терминологические, операциональные и функциональные. К терминологическим относится неопределенность понятия «координация» и правовой статус субъектов РФ как акторов международной и внешнеэкономической деятельности. К операциональным относится отсутствие конкретных механизмов взаимодействия между федеральными и региональными органами власти (за исключением правил, регулирующих подписание международных соглашений). А к функциональным, в свою очередь, отсутствие в федеральном за-

¹ Нормативно-правовые акты в Российской Федерации // Министерство юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <https://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 20.10.2023).

кононодательстве конкретных видов взаимодействия субъектов РФ с иностранными акторами [Там же, с. 52–53].

Понятие «координация» часто встречается в российской нормативно-правовой базе: как в контексте полномочий региональных органов власти, так и в контексте контроля со стороны центральной власти за международной деятельностью регионов, например, в п. 114 Концепции гуманитарной политики России за рубежом сказано, что Министерство иностранных дел осуществляет координацию международных связей российских регионов¹. По всей видимости, под «координацией» со стороны федеральных органов власти (МИДа или Минюста) подразумевается контроль и функция одобрения, нежели функция наблюдательно-консультационного характера. Такой вывод, в частности, можно сделать исходя из других вышепроанализированных нормативно-правовых актов, касающихся полномочий субъектов РФ, которые не могут без предварительного оповещения и согласия на то исполнительных органов власти открывать свои представительства за рубежом, подписывать соглашения, содержать своих представителей в торговых представительствах, вести переговоры и заключать соглашения с федеральной властью иностранных государств.

2. Нормативно-правовые основы международной деятельности органов законодательной власти субъектов РФ

Существующее федеральное законодательство весьма смутно определяет полномочия региональных парламентов в сфере международных отношений. В частности, ФЗ от 21. 12. 2021 № 414-ФЗ прямо не обозначает конкретные функции органов представительной власти российских регионов, а только дает отсылку к конституционным основам разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами: например, п. 3 ст. 8 гласит, что региональный парламент вправе осуществлять нормотворчество по своему предмету ведения и тому, который поделен с федеральной властью. В свою очередь в п. 6 ст. 8 заключает, что региональный парламент также может осуществлять и иные полномочия, данные ему Основным законом, а также федеральными и региональными нормативно-правовыми актами².

Таким образом, федеральное законодательство дает право субъектам самим определять, какие полномочия парламент вправе решать в границах, предоставленных положениями Конституции РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами России, а также нормотворческом регионов, созданным на основе федерального законодательства. Данный факт побуждает рассмотреть на практическом примере (кейсе), какими международными полномочиями наделены региональные парламенты на примере Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

3. Нормативно-правовые основы международной деятельности законодательного органа власти субъекта РФ на примере Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

В Санкт-Петербурге действует ряд нормативно-правовых актов, определяющих полномочия органов государственной власти по вопросам международных отношений и внешнеэкономических связей, к основным из которых можно отнести:

- Устав Санкт-Петербурга;

¹ Концепция гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом 2022 г. (Утверждена Указом Президента Российской Федерации № 611 от 5 сентября 2022 года) // Гарант.ру — информационно-правовой портал [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405140851/?ysclid=lddf238xc7996640238> (дата обращения: 20.10.2023).

² Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (последняя редакция) // Консультант Плюс — портал нормативно-правовой информации [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 14.10.2023).

- Закон Санкт-Петербурга от 8 июля 2008 г. № 418-70 «О международном сотрудничестве, международных и внешнеэкономических связях Санкт-Петербурга» (с изменениями на 17 октября 2022 г.).

Устав Санкт-Петербурга раскрывает общие положения полномочий Санкт-Петербурга в сфере международных отношений и внешнеторговых связей и ссылается полностью на Конституцию РФ. В особенности ст. 11 Устава Санкт-Петербурга о совместных предметах ведения России и Санкт-Петербурга в сфере международной деятельности полностью идентична ст. 72, заложенной в Конституции РФ¹.

Международные и внешнеторговые полномочия Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в Уставе прямо не упоминаются. Устав трактуют полномочия Законодательного Собрания в соответствии с упомянутым ФЗ от 21.12.2021 № 414-ФЗ, как право законодательного регулирования по предмету ведения Санкт-Петербурга и предмету их совместного ведения с федеральным центром, а также право исполнять иные полномочия, данные Законодательному Собранию в соответствии с региональными нормативно-правовыми актами: т. е. Уставом и законами Санкт-Петербурга². Из этого следует, что Законодательное Собрание наделено правом законодательного регулирования по вопросам координации международной и внешнеторговой деятельности, а также иными полномочиями, установленными законами Санкт-Петербурга.

Стоит отметить, что Устав отдельно упоминает полномочия Председателя Законодательного Собрания: в особенности Председатель наделен правом представлять региональный парламент при взаимодействии с иностранными акторами (городами, регионами, международными организациями и представителями гражданского общества) и подписывать соглашения о сотрудничестве от имени регионального парламента³.

Предметные полномочия Законодательного Собрания в ведении международных отношений определены Законом Санкт-Петербурга от 08.07.2008 г. № 418-70, наделяющим парламент Санкт-Петербурга следующими правами⁴:

- заниматься нормотворчеством в данной сфере, включая вопросы международного сотрудничества и торговых связей, а также участия Санкт-Петербурга в региональных международных программах;
- вести переговоры и заключать соглашения;
- принимать участие в парламентских встречах;
- давать рекомендации или отказывать в них исполнительным органам власти Санкт-Петербурга об институционализации сотрудничества с иностранными акторами;
- запрашивать информацию о международной деятельности у исполнительных органов власти Санкт-Петербурга;
- давать согласие или запрет исполнительным органам власти Санкт-Петербурга об открытии представительств за пределами России;
- давать согласие или запрет исполнительным органам власти Санкт-Петербурга об открытии представительств иностранных акторов на территории города.

¹ Устав Санкт-Петербурга (Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 г.; с изменениями на 22 февраля 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=131010259> (дата обращения: 14.10.2023).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Закон Санкт-Петербурга от 08 июля 2008 г. № 418-70 «О международном сотрудничестве, международных и внешнеэкономических связях Санкт-Петербурга» (с изменениями на 17 октября 2022 г.) // Законодательное Собрание Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/8477187> (дата обращения: 14.10.2023).

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга имеет в своей корпоративной системе и свои собственные нормативно-правовые акты, регулирующие международную деятельность, к основным из которых можно отнести:

- Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14 апреля 1999 г. № 78 «О структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (с изменениями на 25 февраля 2023 г.);
- Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 15 декабря 2021 г. № 606 «Об утверждении Положения об Аппарате Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (с изменениями на 15 февраля 2023 г.).

Согласно первому Постановлению, международная деятельность Законодательного Собрания Санкт-Петербурга распределена по отраслевым полномочиям его структурных элементов, в которую входят: 10 постоянных комиссий¹, 4 профильные комиссии (в составе постоянных)², 2 комитета³, 1 постоянная рабочая группа при комитете по законодательству (Экспертный совет) и Молодежный парламент (совещательно-консультативный орган на общественных началах). Также в этом документе указано, что каждая из 10 постоянных комиссий Законодательного Собрания занимается международной деятельностью исходя из своих отраслевых полномочий, тоже относится и к 2 комитетам. В частности, Бюджетно-финансовый комитет находится в тесном контакте со всеми структурами иностранных региональных парламентов по вопросам своего ведения, а Комитет по законодательству, в свою очередь, играет экспортно-консультационную роль в Законодательном Собрании, проводит юридическую экспертизу и мониторинг нормотворческой деятельности постоянных комиссий⁴.

Интересно, что в Постановлении о структуре Законодательного Собрания ни разу не упоминается Аппарат Законодательного Собрания, осуществляющий обеспечивающие функции по юридическим, информационным, материально техническим и иным вопросам. Из этого можно сделать вывод, что Аппарат не входит в структуру Законодательного Собрания: т. е. Аппарат, в отличие от основных структурных подразделений парламента, состоит не из депутатов, а из наемных сотрудников. Деятельность Аппарата регулирует Постановление Законодательного Собрания от 15.12.2021 № 606, согласно которому⁵:

- Аппарат имеет своего руководителя, отличного от Председателя Законодательного Собрания, но, тем не менее, подчиняющегося ему;

¹ Постоянные комиссии Законодательного Собрания Санкт-Петербурга: 1) по градостроительству, земельным и имущественным вопросам; 2) по городскому хозяйству и созданию комфортной городской среды; 3) по промышленности, экономике и предпринимательству; 4) по социальной политике и здравоохранению; 5) по экологии и природопользованию; 6) по образованию, культуре и науке; 7) по вопросам правопорядка и законности; 8) по организации публичной власти и административно-территориальному устройству; 9) по транспорту и развитию транспортной инфраструктуры; 10) по молодежной политике, делам общественных объединений и цифровизации.

² По делам ветеранов; по туристской индустрии; по инвестициям; по физической культуре и спорту.

³ Бюджетно-финансовый комитет и комитет по законодательству.

⁴ Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14 апреля 1999 г. № 78 «О структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (с изменениями на 25 февраля 2023 г.) // Законодательное Собрание Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <http://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/9110775> (дата обращения: 14.10.2023).

⁵ Постановление Собрания Санкт-Петербурга от 15 декабря 2021 г. № 606 «Об утверждении Положения об Аппарате Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (с изменениями на 15 февраля 2023 г.). // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/727586596> (дата обращения: 14.10.2023).

- Аппарат также имеет свою структуру, включающую управления, отделы и сектора.

Одним из таких подразделений, отвечающих предмету данного исследования, является Управление внешних связей, включающее сектор межпарламентского сотрудничества, который занимается организацией международного сотрудничества по парламентской линии.

В структуре полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга также, как в общероссийской практике регионов, прослеживается перевес в полномочиях международной деятельности между законодательными и исполнительными органами власти в пользу вторых. Хотя в основе Конституции РФ заложен принцип сдержек и противовесов, реализующийся в виде разделения государственной власти на три ветви и их взаимозависимости друг от друга, не допускающей узурпацию власти [9, с. 46], проблемным полем является набор полномочий, непосредственно определяющих концентрацию власти каждой конкретной ветви власти на практике. Например, как можно заметить из табл., между Законодательным Собранием Санкт-Петербурга и системой исполнительных органов Санкт-Петербурга существует дисбаланс в разграничении полномочий, касающихся международной деятельности.

Таблица

Распределение полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти Санкт-Петербурга по вопросам международных и внешнеторговых связей¹
 Table 1. The distribution of competences between the St. Petersburg legislative and executive branches of government on issues of international and foreign trade relations

Критерии на основе федерального законодательства	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	Система исполнительных органов власти Санкт-Петербурга (Губернатор, Администрация Губернатора, Правительство и подведомственные структуры)
1	2	3
Представление Санкт-Петербурга	+/- Представление исключительно органа законодательной власти, но не самого субъекта	+
Участие в переговорах	+	+
Заключение соглашений	+/- Не регистрируются	Регистрируются Мин-

¹ Составлено автором. Выбранные критерии соответствуют пунктам Федерального закона от 04.01.1999 № 4-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В свою очередь, анализ полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга основан на Уставе Санкт-Петербурга (Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 г. (с изменениями на 22 февраля 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/?docbody=&nd=131010259> (дата обращения: 14.10.2023) и Законе Санкт-Петербурга от 08 июля 2008 г. № 418-70 «О международном сотрудничестве, международных и внешнеэкономических связях Санкт-Петербурга» (с изменениями на 17 октября 2022 г.) // Законодательное Собрание Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/8477187> (дата обращения: 14.10.2023).

Окончание табл.

1	2	3
	+/- Не регистрируются Минюстом, носят неопределенный правовой характер. Могут рекомендовать или отказывать в рекомендации Правительству Санкт-Петербурга подпи- сывать международные соглашения	юстом — имеют юридиче- скую силу
Открытие представи- тельств иностранных акторов в Санкт- Петербурге	+/- Принятие постановлений о согласии или несогла- сии на открытие	+ Выдача разрешений на открытие
Участие в междунаро- дных организациях	+	+
Парламентская линия	Исполнительная линия	
Открытие представи- тельств за рубежом	+/- Согласие / не согласие	+
	Непосредственная реали- зация проектов по открытию представи- тельств	
Содержание представите- лей субъектов при торговых организациях РФ за рубежом	+/- Согласие / не согласие	+
	Выделение средств	
Информационное обеспе- чение	- Запрашивает информа- цию у исполнительных органов Санкт-Петербурга	+
Создание страховых и залоговых фондов на территории субъекта	Не определено	Не определено
Координация органов местного самоуправления	Не определено	Не определено
Политика в отношении соотечественников за рубежом	Не определено	Не определено

Кроме того, в Законе Санкт-Петербурга от 08.07.2008 г. № 418-70 не нашли отражение положения ФЗ от 21.12.2021 № 414-ФЗ, касающиеся создания страховых и залоговых фондов, координации органов местного самоуправления, а также политики в области соотечественников за рубежом (см. последние три строки таблицы). Данный факт требует внимания со стороны Законодательного Собрания Санкт-Петербурга с тем, чтобы дополнить Закон Санкт-Петербурга № 418-70 полномочиями по перечисленным положениям.

Выводы

Во-первых, анализ разноуровневых нормативно-правовых актов показал, что субъекты федерации имеют весьма ограниченный спектр свободы в сфере международных отношений, заключающийся в нескольких основных формах: а) видение переговоров, б) подписание соглашений о сотрудничестве, в) участие в международных организациях, г) открытие зарубежных представительств и д) организация соответствующих мероприятий на своей территории с привлечением иностранных акторов. При этом все эти формы взаимодействия осуществляются при тесном контакте и контроле со стороны федеральных органов государственной власти России: прежде всего Министерства иностранных дел РФ и Министерства юстиции РФ, включая их подведомственные учреждения (службы и агентства).

Во-вторых, федеральное законодательство России, регулирующее международную деятельность субъектов РФ, имеет несколько юридических неопределенностей: а) не раскрывается содержание понятия «координация» и правовой статус субъектов РФ в качестве акторов международных отношений, б) отсутствуют конкретные механизмы (процедуры) взаимодействия субъектов с федеральной властью по вопросам международной деятельности, а также в) конкретные полномочия региональных органов власти в сфере международных отношений.

В-третьих, было выявлено, что федеральное законодательство, не конкретизируя отдельные полномочия региональных органов власти, дает право субъектам РФ самостоятельно определять в сфере международных отношений в границах, предоставленных отдельными (не всегда однозначными с точки зрения трактования) положениями Конституции РФ и федерального законодательства.

В-четвертых, на основе анализа региональных и локальных нормативно-правовых актов, регулирующих работу Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, было выявлено, что оно обладает такими полномочиями в сфере международных связей, как а) специфическое нормотворчество, включая согласительно-рекомендательные и контрольные (в форме информационных запросов) функции в отношении Правительства Санкт-Петербурга; б) осуществление переговоров и в) заключение международных соглашений (не наделенных статусом международных договоров).

В-пятых, в ходе общего и предметного (на примере Санкт-Петербурга) нормативно-правового анализа было выявлено, что в системе региональных органов государственной власти России существует перевес полномочий в осуществлении международной деятельности между исполнительными и законодательными органами власти в пользу первых. Ввиду того, что региональные парламенты не наделены правом ратификации международных договоров, не имеют полномочий решать вопросы использования Вооруженных сил России за рубежом (не считая опосредованного влияния через своих представителей в Совете Федерации), в отличие от Федерального Собрания, а многие международные соглашения законодательных органов субъектов РФ не зарегистрированы Минюстом, несовершенство механизма сдержек и противовесов отчетливо проявляется на региональном уровне. Подавляющая часть международной деятельности законодательного органа субъекта РФ, с точки зрения нормативно-правовых основ, носит преимущественно статусно-ценостный, нормативно-рекомендательный и консультативно-экспертный характер, не имея при этом единственных инструментов по ограничению международных полномочий региональных исполнительных органов (реализация решений которых, по большому счету, зависит не столько от регионального парламента, сколько от позиции центральных исполнительных органов власти).

Перспективы дальнейших исследований

Результаты проведенного анализа нормативно-правовых основ международной деятельности законодательного органа власти РФ на примере Санкт-Петербурга являются первым шагом на пути реализации более масштабного исследования, касающегося системного анализа внешних связей Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в рамках проекта «Политическая история петербургского парламентаризма». В ходе дальнейших исследований автор планирует определить: а) каким образом нормативные полномочия парламента реализуются на практике, а также б) какую роль Законодательное Собрание Санкт-Петербурга играет в системе парадипломатической деятельности региона.

Литература

1. Анисимова Е. А. Международная деятельность субъектов Российской Федерации и участие в ней региональных парламентов // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8, № 4А. С. 34–41 [Электронный ресурс]. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_35420344_34703805.pdf (дата обращения: 22.10.2023).
2. Белянина И. В. Особенности формирования российского федерализма // Вестник государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 22–29 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-formirovaniya-rossiyskogo-federalizma> (дата обращения: 22.10.2023).
3. Вербицкая Т. В. Свердловская область: эволюция международных связей (1991–2022): монография / под. ред. В. Д. Камынина, Е. Б. Михайленко; Министерство образования и науки Российской Федерации, Уральский федеральный университет. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2022. 307 с.
4. Дроздовская Ю. В. Парламентская дипломатия Санкт-Петербурга в регионе Балтийского моря (на примере Парламентской конференции Балтийского моря) // Успехи современной науки и образования. 2017. Т. 6. № 4. С. 129–133 [Электронный ресурс]. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_29203710_11312539.PDF (дата обращения: 22.10.2023).
5. Еремина Н. В. Парадипломатия: новый голос регионов в современном дипломатическом концепте? (на примере Шотландии и Уэльса) // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 6. С. 42–51. URL: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2012-6-42-51>.
6. Зотова А. В. Об итогах 25-летней международной деятельности Законодательного Собрания Санкт-Петербурга / А. В. Зотова, В. Вежбицките, А. В. Туева // История Петербурга. 2019. Т. 4. № 77. С. 48–51 [Электронный ресурс]. <https://elibrary.ru/item.asp?id=42413476> (дата обращения: 22.10.2023).
7. Кагримянян А. С. Международная деятельность европейских этнонациональных регионов (Каталония, Фландрия и Шотландия) и субъектов Российской Федерации (Татарстан, Москва и Санкт-Петербург): проблемы и сравнительный анализ: дис. ... канд. полит. наук. 2020. 312 с. [Электронный ресурс]. URL: https://disser.spbu.ru/files/2020/disser_kagrimanyan.pdf (дата обращения: 22.10.2023).
8. Колыхалов М. И. Анализ и классификация основных факторов, определяющих современные международные связи регионов государств // Регионология. 2019. Т. 27. № 2. С. 270–289. URL: <https://doi.org/10.15507/2413-1407.106.027.201902.270-289>.
9. Лагутина М. Л. Мир регионов в мировой политической системе XXI века: монография / М. Л. Лагутина. СПб. : Изд-во С.-Петерб. Политех. ун-та, 2016. 300 с.
10. Лебедева М. М. Трансформация роли городов и внутригосударственных регионов в мировой политике // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 1. С. 7–16. DOI: 10.24866/1998-6785/2019-1/7-16.
11. Осавелюк А. М. Понятие и правовой статус вспомогательных государственных органов : монография. 2-е изд., испр. и доп. СПб. : Лань, 2022. 212 с.
12. Browne M. D. Para-Diplomacy by Provincial Legislatures: How Turkey and Caribou Make the Case // Canadian Parliamentary Review. 2021. Vol. 44. N 1. P. 9–14 [Электронный ресурс]. URL: http://www.revpalcan.ca/wp-content/uploads/2021/06/44n1e_21whole.pdf (дата обращения: 13.11.2023).
13. Majidi R. M. Parliamentary Diplomacy: Its Evolution and Role in International Relations // Iranian Review of Foreign Affairs. 2021. Vol. 12. N 34. P. 306–329. DOI: 10.22034/irfa.2021.162036.

14. Sergunin A., Joenniemi P. Russian subnational actors: Paradiplomacies in the European and Russian Arctic. Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate / ed. by L. Heininen. Palgrave Macmillan. 2016. P. 55–76. DOI: 10.1057/9781137468253.0009.
15. Sergunin A. Russian sub-national actors: paradiplomacies in the Arctic region // ERSA conference papers. European Regional Science Association. 2014. P. 1–21 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sre.wu.ac.at/ersa/ersaconsf/ersa14/e140826aFinal01759.pdf> (дата обращения: 14.14.2023).
16. Sergunin A. Paradiplomacy as a Sustainable Development Strategy: The Case of Russia's Arctic Subnational Actors / A. Sergunin, P. Joenniemi // Eurasia Border Review. 2014. Vol. 5. N 2. P. 1–17 [Электронный ресурс]. URL: https://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/57854/1/EBR5_2_001.pdf (дата обращения: 13.11.2023).
17. Stavridis S. Parliamentary diplomacy: Any lessons for regional parliaments? // Proceedings of the October 2006 Zaragoza Conference on the International Relations of the Regions. 2006. P. 1–41 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.agora-parl.org/resources/library/parliamentary-diplomacy-any-lessons-regional-parliaments> (дата обращения: 13.11.2023).

Об авторе:

Савельев Леонид Александрович, аспирант факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация); st122350@student.spbu.ru

References

1. Anisimova E. A. International activity of the subjects of the Russian Federation and the participation of regional parliaments in it // Issues of Russian and international law [Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava]. 2018. Vol. 8. N 4A. P. 34–41 [Electronic resource]. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_35420344_34703805.pdf (accessed: 22.10.2023). (In Russ.).
2. Belyanina I. V. Features of the formation of Russian federalism // Journal of Public and Municipal Administration [Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2011. N 1. P. 22–29 [Electronic resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-formirovaniya-rossiyskogo-federalizma> (accessed: 22.10.2023). (In Russ.).
3. Verbitskaya T. V. Sverdlovsk region: evolution of international relations (1991–2022): monograph / ed. by V. D. Kamynin, E. B. Mikhailenko ; Ministry of Education and Science of the Russian Federation ; Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Ural Federal University. Ekaterinburg : Publishing House of Ural University, 2022. 307 p. (In Russ.).
4. Drozdovskaya Y. V. Parliamentary diplomacy of St. Petersburg in the Baltic Sea region (on the example of the Baltic Sea Parliamentary Conference) // Advances in modern science and education [Uspekhi sovremennoi nauki i obrazovaniya]. 2017. Vol. 6. N 4. P. 129–133 [Electronic resource]. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_29203710_11312539.PDF (accessed: 22.10.2023). (In Russ.).
5. Eremina N. V. Paradiplomacy: a new voice of the regions in the modern diplomatic concert? (in the case of Scotland and Wales) // World Economy and International Relations [Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya]. 2012. N 6. P. 42–51 [Electronic resource]. URL: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2012-6-42-51> (accessed: 22.10.2023). (In Russ.).
6. Zotova A. V. On the results of the 25-year international activity of the Legislative Assembly of St. Petersburg / A. V. Zotova, V. Vezhbiickite, A. V. Tueva // History of St. Petersburg [Istoriya Peterburga]. 2019. Vol. 4. N 77. P. 48–51 [Electronic resource]. <https://elibrary.ru/item.asp?id=42413476> (accessed: 22.10.2023). (In Russ.).
7. Kaghrimanian A. S. International activity of European ethno-national regions (Catalonia, Flanders and Scotland) and subjects of the Russian Federation (Tatarstan, Moscow and St. Petersburg): problems and comparative analysis: PhD Dissertation. 2020. 312 p. [Electronic resource]. URL: https://dissert.spbu.ru/files/2020/disser_kagrimanyan.pdf (accessed: 22.10.2023). (In Russ.).
8. Kolykhalov M. I. Analysis and classification of the main factors determining modern international relations of the regions of the states // Regionology [Regionologiya]. 2019. Vol. 27. N 2. P. 270–289. (In Russ.) <https://doi.org/10.15507/2413-1407.106.027.201902.270-289>.
9. Lagutina M. L. The world of regions in the world political system of the XXI century: a monograph. Saint Petersburg : Publishing houses of St. Petersburg State University and Polytechnic University, 2016, 300 p. (In Russ.).

10. Lebedeva M. M. Transformation of the role of cities and intrastate regions in world politics // Oikumena. Regional Studies [Oikumena. Regionovedcheskie issledovaniya]. 2019. N 1. P. 7–16. (In Russ.) DOI: 10.24866/1998-6785/2019-1/7-16.
11. Osavelyuk A. M. The concept and legal status of auxiliary state bodies : a monograph / A. M. Osavelyuk. 2nd ed., revised and additional. Saint Petersburg : Lan', 2022, 212 p. (In Russ.).
12. Browne M. D. Para-Diplomacy by Provincial Legislatures: How Turkey and Caribou Make the Case // Canadian Parliamentary Review. 2021. Vol. 44. N 1. P. 9–14 [Electronic resource]. URL: http://www.revparlcan.ca/wp-content/uploads/2021/06/44n1e_21whole.pdf (accessed: 13.11.2023).
13. Majidi R. M. Parliamentary Diplomacy: Its Evolution and Role in International Relations // Iranian Review of Foreign Affairs. 2021. Vol. 12. N 34. P. 306–329. DOI: 10.22034/irfa.2021.162036.
14. Sergunin A., Joenniemi P. Russian subnational actors: Paradiplomacies in the European and Russian Arctic. Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate / ed. by L. Heininen. Palgrave Macmillan. 2016. P. 55–76. DOI: 10.1057/9781137468253.0009.
15. Sergunin A. Russian sub-national actors: paradiplomacies in the Arctic region // ERSAs conference papers. European Regional Science Association. 2014. P. 1–21 [Electronic resource]. URL: <https://www.sre.wu.ac.at/ersa/ersaconsf/ersa14/e140826aFinal01759.pdf> (accessed: 14.14.2023).
16. Sergunin A. Paradiplomacy as a Sustainable Development Strategy: The Case of Russia's Arctic Subnational Actors / A. Sergunin, P. Joenniemi // Eurasia Border Review. 2014. Vol. 5. N 2. P. 1–17 [Electronic resource]. URL: https://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/57854/1/EBR5_2_001.pdf (accessed: 13.11.2023).
17. Stavridis S. Parliamentary diplomacy: Any lessons for regional parliaments? // Proceedings of the October 2006 Zaragoza Conference on the International Relations of the Regions. 2006. P. 1–41 [Electronic resource]. URL: <https://www.agora-parl.org/resources/library/parliamentary-diplomacy-any-lessons-regional-parliaments> (accessed: 13.11.2023).

About the author:

Leonid A. Savelchev, Postgraduate Student at the Department of International Relations of the Saint Petersburg State University (Saint Petersburg, the Russian Federation); st122350@student.spbu.ru