

Т. М. Исаченко

кандидат экономических наук, доцент,
зам.декана факультета МБДА МГИМО (У) МИД России

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В РЕГУЛИРОВАНИИ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Одним из важнейших путей достижения открытости экономики страны и одновременно признаком ее эффективности является развитие внешнеэкономических связей. В масштабах российской экономики эта

проблема имеет и региональный аспект, поскольку экономический и внешнеэкономический потенциал сосредоточен и формируется в большом числе крупных территориальных комплексов.

T. Isachenko

DIVISION OF AUTHORITY OVER REGULATION ECONOMIC ACTIVITY BETWEEN FEDERAL AND REGIONAL BODIES OF EXECUTIVE POWER

The development of foreign economic relations is one of the most important ways of achieving openness of a national economy and at the same time a sign of its

efficiency. This issue has a regional dimension in Russia since its domestic and foreign economic potentials are concentrated and formed in Russia's regional entities.

1. Регулирование внешнеэкономической деятельности субъектов федерации как составная часть региональной политики

Региональное развитие и сбалансированность проблем, решаемых на уровне страны в целом и ее отдельных регионов, в частности, является актуальной для всех государств на всех этапах экономического развития. В условиях федеративного государства эта проблема приобретает еще более значимый характер, поскольку включает в себя вопросы о делегировании части полномочий на уровень регионов и четкого контроля за соблюдением конституционности функционирования региональных органов власти.

В мировой практике существуют разные подходы и различные точки зрения на сущность и задачи региональной политики, однако во всех случаях она подчинена цели сбалансированного развития страны и недопущения сепаратизма на основе экономических и политических противоречий. В качестве средства государственного регулирования социально-экономических процессов региональная политика стала разрабатываться в промышленно развитых странах в начале XX века. Государственные органы США, Канады и стран Западной Европы стали оказывать помощь отдельным регионам в период кризиса 20-х-30-х годов. В 50-60-е годы региональная политика законодательно оформилась во всех развитых капиталистических странах. С

конца 70-х годов в рамках ЕС сформирован и достаточно эффективно действует механизм регионального содействия, который регулярно пересматривается и модифицируется с учетом тенденции каждого нового этапа развития ЕС.

Развитие отношений Центра с субъектами Российской Федерации прошло ряд этапов. С 1990 г. в связи с так называемым «парадом суверенитетов» они были крайне противоречивыми и конфликтными. Особое значение эта проблема приобрела после 1992 года, когда был начат переход страны от централизованно-управляемой экономики к рыночной и формирования новой системы внешнеэкономических связей. Даже Конституция 1993 года, призванная урегулировать многие спорные вопросы, в том числе вопросы разграничения полномочий, не сняла существовавшее напряжение.

Переход к новой системе ценностей и инструментов регулирования происходил в условиях все более отчетливо проявляющегося обособления региональных экономических структур. Осуществляемые с начала 90-х годов преобразования проявились, в частности, в либерализации и децентрализации экономических процессов, переносе центра тяжести экономических реформ в регионы. Либеральные реформы, инициируемые «сверху», но не получившие материальной поддержки, на региональном уровне, были восприня-

ты по-разному и осуществлены с разной степенью эффективности. Кроме того, радикальные преобразования в российской экономике не нашли подкрепления в отражении в региональной политике страны, которая не была сформирована и оформлена в единый документ государственного значения. До 1992 года меры и положения региональной политики находили свое отражение в таких документах, как планы размещения производительных сил, целью принятия которых являлось выравнивание уровней развития регионов страны. Особый акцент делался на развитие дальневосточных районов и зоны крайнего Севера, определялась территориальная специализация. Появились программы по развитию и углублению экономических реформ в стране, в которые были включены разделы, посвященные региональной политике, однако эти документы не носили комплексного характера и не содержали целостную государственную концепцию сбалансированного и согласованного развития регионов страны.

Первым государственным документом, посвященный непосредственно региональной политике, стал Указ Президента Российской Федерации № 803 от 3 июня 1996 года, утвердивший «Основные положения региональной политики в Российской Федерации». Именно в этом документе впервые было сформулировано определение региональной политики, под которой «... понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.» К числу целей российской региональной политики в этом документе отнесены:

укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;

содействие развитию и укреплению экономической реформы, формированию во всех регионах многоукладной экономики, становлению региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;

сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализация систем расселения;

достижение экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышение жизнеспособности региональной экономики.

В то же время до сих пор проявляются существенные противоречия между официально заявленными целями и реальной практикой.

2. Участие регионов во внешнеэкономической деятельности: состояние, формы, проблемы

Одним из важнейших путей достижения открытос-

ти экономики страны и одновременно признаком ее эффективности является развитие внешнеэкономических связей. В масштабах российской экономики эта проблема имеет и региональный аспект, поскольку экономический и внешнеэкономический потенциал сосредоточен и формируется в большом числе крупных территориальных комплексов. Активизации внешнеэкономической деятельности регионов страны способствуют и процессы глобализации. В новых условиях регион той или иной страны может выступать субъектом мирохозяйственных связей в различных формах и в соответствии со своим экономическим потенциалом.

В России проблема участия регионов во внешнеэкономической деятельности непосредственно связана с дифференциацией уровня их экономического развития, что обусловлено несколькими факторами.

В России проблема дифференциации регионов и их неравномерного развития как в целом, так и в сфере внешнеэкономической деятельности обусловлена несколькими факторами.

Во-первых, каждый регион имел разный стартовый уровень на начальном этапе рыночных преобразований, вхождения в рынок, что было обусловлено как уровнем промышленного развития, так и географическими условиями.¹

Во-вторых, суверенизация районов и республик усилила эти различия, обострила многие проблемы регионального социального и экономического развития. В новых условиях регионам изначально были предоставлены широкие полномочия в сфере внешнеэкономических связей, право самостоятельного выхода на мировые рынки и выбора партнеров, а также существенные полномочия в области стимулирования и поддержки внешнеэкономической деятельности. В результате появилась проблема сохранения единого экономического пространства и общих принципов функционирования рынка на всей территории РФ.

В-третьих, внешнеэкономическая деятельность регионов в пореформенной России отражала общую тенденцию, в результате чего резко выделились нефте- и газодобывающие и, соответственно, нефте- и газоразрабатывающие регионы, в то время как большая часть промышленно развитых в масштабах СССР и России областей и краев не смогли определить свою экспортную специализацию вследствие неконкурентоспособности производимой продукции.

В-четвертых, следствием дифференциации внешнеэкономического развития и проводимой политики стал различный уровень структурной и институциональной открытости регионов в отношении внешних рынков товаров и капиталов. При этом «открытость» регионов следует понимать в двух аспектах. В первом случае открытость определяется структурным характером экономики региона и измеряется долей отраслей и предприятий, активно участвующих во внешнеэко-

¹ Очевидно, что приграничные районы, такие как Карелия, Ленинградская область, Калининградская область и некоторые другие районы преимущественно европейской части страны всегда считались наиболее развитыми и представляли собой центры внешнеэкономического взаимодействия и динамичного развития сотрудничества с соседними государствами. В значительной степени это было обусловлено интересом самих «соседей», готовых вкладывать средства в пока еще рискованную, но потенциально привлекательную российскую экономику.

номической деятельности. Второй аспект, определяющий открытость региона, связан с наличием правовой базы и нормативных условий для развития всех форм внешнеэкономической деятельности, включая, прежде всего, экспортно-импортные операции и инвестиционную деятельность. Подобная открытость можно назвать «институциональной».

Степень вовлеченности регионов России во внешнеэкономические связи, их экспортный и инвестиционный потенциал сильно дифференцированы и зависят как от географического положения, так и от природных условий, развития материально-производственной базы, степени развития финансовой инфраструктуры. Специалисты в области региональной экономики² выделяют четыре типа регионов, различающиеся по степени структурной и институциональной открытости: центральный; приморский; проэкспортный; регионы-интроверты.

К первому типу относятся регионы центра России, традиционно обладающие развитым экономическим и научно-техническим потенциалом. Они являются культурными и политическими центрами страны, а соответственно центрами сосредоточения экономических и финансовых рычагов развития широкомасштабных и дифференцированных направлений и форм внешнеэкономической деятельности. Именно в эти регионы в первую очередь могут быть направлены и направляются средства иностранных инвесторов, именно в этих регионах возможно развитие новых конкурентоспособных производств, именно в этих регионах развита система подготовки кадров для развития бизнеса и управления производством. К этому типу регионов можно с уверенностью отнести Москву и Московскую область, Санкт-Петербург и Ленинградскую область, а также Нижегородскую, Самарскую, Свердловскую и некоторые другие области и Татарстан. При этом, безусловным «лидером» среди вышеназванных регионов является Москва.

Второй (приморский или приграничный) тип открытости характерен для регионов, имеющих протяженные морские или сухопутные границы с соседними государствами и, соответственно, высокой долей именно этих стран в экспорте и импорте товаров и услуг. Для этих регионов как правило характерно отрицательное сальдо регионального торгового баланса, в то же время через их границы проходят большие объемы финансовых средств. Приграничные регионы вовлечены в субрегиональное сотрудничество как в форме торговых связей, так и в сфере привлечения капитала. В современных условиях можно выделить два подвида таких регионов: регионы, граничащие со странами СНГ и регионы, граничащие со странами дальнего зарубежья.

Безусловно, между ними будет существовать значительная разница как по характеру, так и по содержанию внешнеэкономической деятельности. Наиболее отчетливо приграничный тип региональной открытости прослеживается в Приморском и Хабаровском краях, а также в Карелии, Калининградской области и

регионах юго-западной России.

Третий, проэкспортный тип открытости, характеризуется развитием экспортных отраслей, определяющих экспортный профиль страны в целом, а потому являющихся центром пристального внимания зарубежных инвесторов и кредиторов. В России к таким регионам относятся основные центры нефте- и газодобычи, обеспечивающие большую часть валютных поступлений в бюджет страны и обеспечивающие основную часть товарооборота. Очевидно, что к таким регионам будет относиться Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Башкортостан, Ямало-Ненецкий автономный округ и др.

От всех трех вышеназванных групп принципиально отличаются регионы четвертого, так называемого «замкнутого» типа, или регионы-интроверты. Экономика этих областей и краев ориентирована в основном на внутренний рынок. Причиной этого является тот факт, что основу промышленности этих регионов в условиях плановой экономики составляли отрасли военно-промышленного комплекса или сельское хозяйство. В условиях финансирования на основе рыночных инструментов эти регионы характеризуются высокими предпринимательскими рисками и непривлекательной материальной базой. Кроме того, многие предприятия ВПК до сих пор остаются закрытыми для активного инвестирования как со стороны российских, так и, тем более, иностранных предпринимателей, что делает невозможным их активное вовлечение в экспортно-импортные операции и международное производство.

Таким образом, можно сделать вывод, что внешнеэкономическая деятельность регионов по формату и содержанию отражает общие, к сожалению, неблагоприятные тенденции развития внешнеэкономических связей РФ в целом. Следует также отметить, что внутри отдельных групп возможно изменение соотношения лидеров. Так, например, Москва постепенно уступает свои абсолютные лидерские позиции, в значительной степени по причине усложнения механизмов регулирования, ухудшения экологической обстановки в регионе и сокращения производственных возможностей.

Регионы отличаются и по формам участия во внешнеэкономической деятельности, которые принято подразделять на непосредственные и опосредованные. К первой группе следует относить непосредственное участие регионов во внешнеэкономической деятельности на основе международных договоров и соглашений с иностранными государствами и их субъектами, а также создание ими своих зарубежных представительств. Сюда же можно отнести предусмотренное в ряде договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участие регионов в международных организациях или конференциях, деятельность которых носит региональный характер и затрагивает непосредственно интересы данного региона. При этом субъекты Федерации могут

² Вардомский Л.Б., Скатерщикова Е.Е. «Внешнеэкономическая деятельность регионов России», Учебное пособие. М., «Аркти», 2002

участвовать в таких организациях как в качестве самостоятельных, так и в качестве ассоциированных членов. Широкое распространение получило создание Межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия.³

Особой активности регионы России достигли в такой сфере внешнеэкономической деятельности как валютно-финансовое сотрудничество. Новой для России формой международного сотрудничества, в том числе и на региональном уровне, стали региональные евразиймы, получаемые регионами на основе своего рейтинга. Региональную направленность имеют и программы Европейского банка реконструкции и развития по венчурному финансированию.

Непосредственный региональный анализ проводят и иностранные инвесторы, разрабатывающие планы организации своих производств на территории тех или иных российских регионов. Ежегодно международные и российский финансовые и консалтинговые организации составляют инвестиционные рейтинги российских регионов.⁴

К опосредованному участию следует отнести включение представителей регионов в делегации для участия в переговорах по заключению международных договоров или в международных конференциях.

3. Правовые основы регулирования внешнеторговой деятельности на региональном уровне.

Участие регионов и субъектов Федерации во внешнеэкономической деятельности и международных связях представляет собой крайне острую проблему и требует разработки четкой законодательной базы с целью соблюдения интересов страны и сохранения ее целостности. Разграничение полномочий и координация в сфере регулирования внешнеэкономической деятельности является крайне сложной задачей, поскольку требует учета трех групп интересов: федеральных (народнохозяйственных), отраслевых и региональных. При этом в каждом регионе соотношение этих интересов неодинаково, что неизбежно приводит к конкуренции между ними.

Процесс рыночного реформирования российской экономики сопровождается попытками разграничения полномочий, в том числе в области внешнеэкономических связей. В настоящее время законодательство о международной и внешнеэкономической деятельности регионов можно подразделить на федеральное законодательство; законодательство субъектов Российской Федерации и международные правовые акты, подписанные Российской Федерацией и регламентирующие эту деятельность.

К федеральным законодательным актам, регулирующим внешнеэкономическую деятельность регионов, в первую очередь относится Конституция Российской Федерации и федеральные законы.

Непосредственно в Конституции этот вопрос регу-

лируется статьями 71,72,73, в которых определяются вопросы исключительного ведения Федерации, вопросы совместного ведения и вопросы, решение которых отнесено к компетенции субъектов Федерации.

Как известно, с точки зрения международного права, Российская Федерация относится к сложным (федеративным) государствам. В таких случаях отношения между центром и субъектами федерации регламентируются конституцией или (и) договорами между ними. В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации, большинство вопросов внешней и оборонной политики отнесено к сфере исключительного ведения федерального центра. Так, в частности, сюда отнесены международные отношения и заключение международных договоров, внешнеэкономические отношения, установление правовых основ единого рынка, валютное, финансовое и таможенное регулирование.

К сфере совместного ведения отнесены координация международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации и выполнение международных договоров Российской Федерации (статья 72, пункт 1, параграф «о»). Это означает, что субъекты Федерации имеют право развивать свои международные и внешнеэкономические связи при условии их обязательной координации с федеральным центром. По предметам совместного ведения принимаются федеральные законы и соответствующие им нормативные акты субъектов Российской Федерации. В пункте 2 той же статьи особо подчеркивается, что эти положения в равной мере распространяются на все виды субъектов федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономную область и автономные округа. Иными словами, все субъекты Федерации имеют равные права и статус в сфере международных связей.

В статье 76, пункте 4 также указывается, что вне пределов ведения Российской Федерации ее субъекты могут осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов. Это позволило некоторым регионам интерпретировать это положение Конституции как право субъектов федерации на принятие собственных нормативных актов и в области международной деятельности, что отразилось в их конституциях, которые были приняты до момента появления Конституции Федерации. Так, Татарстан и Башкортостан объявили себя конституционно не только государствами, но и суверенными государствами, что, в соответствии с нормами международного права, предполагает международную правосубъектность, а следовательно, и правоспособность (способность иметь права и обязанности), дееспособность (способность самостоятельно осуществлять эти права и обязанности) и деликтоспособность (способность нести ответственность за свои действия и поведение).

³ В настоящее время в европейском регионе работают такие межрегиональные объединения, как «Северо-Запад», «Центральная Россия» и «Черноземье», «Северный Кавказ» и «Большая Волга» - в черноморском и каспийском регионах, «Большой Урал», «Дальний Восток и Забайкалье» - в регионе АТР.

⁴ С основными оценками методологией исследования инвестиционного климата можно ознакомиться на сайте РА «Эксперт» в представленном материале «Исследование инвестиционного климата регионов России: проблемы и результаты» <http://www.raexpert.ru/researches/regions/investclimate/>

Основной причиной возникающих противоречий в сфере разграничения полномочий является тот факт, что Конституция РФ не дает четкой формулировки ключевых понятий «международные связи» и «внешнеэкономические связи» и их соотношения. Не определено также и что конкретно понимается под «координацией» этих связей: информирование федеральных властей о международных контактах постфактум, предварительная проработка международных проектов совместно с центром, жесткий и постоянный контроль федеральных органов власти за всеми видами международной деятельности регионов или какие-либо другие формы взаимодействия. Из текста Конституции непонятно, имеют ли регионы право открывать свои представительства за рубежом и иностранные представительства у себя, а также статус этих представительств.⁵

Разграничение полномочий в регулировании внешнеэкономической деятельности закреплено в следующих Федеральных законах:

Федеральный закон РФ № 101-ФЗ от 15.07.1995 года «О международных договорах Российской Федерации»

Федеральный закон РФ № 4-ФЗ от 4.01.1999 года «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»

Федеральный закон РФ № 164-ФЗ " «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности в Российской Федерации» от 8.12.2003 года

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», помимо понятия «международного договора», определяет права и обязанности субъектов федерации в связи с заключением и исполнением международных договоров. В статье 4 данного закона также указывается, что международные договоры, заключаемые от лица Федерации, но затрагивающие вопросы, относящиеся к ведению субъектов, заключаются при согласовании с органами региональной власти. Кроме того, как указано в статье 32, региональные органы государственной власти несут ответственность за исполнение международных договоров в пределах своих полномочий.

Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» устанавливает общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, содержит правовые гарантии обеспечения их прав и законных интересов при установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей. Фактически данный Федеральный закон обобщил практику и опыт реализации соглашений по разграничению полномочий с отдельными субъектами. В статьях 1 - 3 регламентируются права субъектов на осуществление международных и внешнеэкономических связей и на ведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, а также порядок заключения

органами государственной власти субъекта Российской Федерации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Статьи 4 - 8 определяют порядок согласования данных соглашений и их статус, а также ответственность федеральных органов государственной власти по соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Здесь же особо подчеркивается, что соглашения, подписанные от лица субъекта Федерации, независимо от формы и содержания, не являются международными договорами. Это важное положение позволяет решить противоречие между Конституцией РФ и конституциями отдельных субъектов, в которых они определяют себя как субъекты международного права. В законе удалось закрепить приоритет федеральных органов в заключении договоров, в контроле за их выполнением. Законом также предусмотрено правовое и экспертно-консультативное содействие федеральных органов государственной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении международных и внешнеэкономических связей и в организации и ведении переговоров (статья 9); право субъектов Российской Федерации иметь свои представительства на территориях иностранных государств (статья 10) и определены федеральные органы государственной власти, осуществляющие координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации (статья 11). При этом допускается возможность разрешения споров в отношении соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. В случае возникновения каких бы то ни было противоречий с Конституцией, Президент имеет право немедленно приостановить действие любого договора, который он считает его не соответствующим Конституции или противоречащим экономическим интересам Российской Федерации. После вступления в силу данного закона все нормативные правовые акты должны были быть приведены в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Еще более важную роль с точки зрения регулирования внешнеэкономической деятельности субъектов Федерации сыграл **Федеральный Закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности в Российской Федерации»**, пришедший на смену Федеральному закону «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности в Российской Федерации», принятому в октябре 1995 года. Среди принципов, заложенных в основу государственного регулирования, следует отметить единство системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности и единство методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности на всей территории Российской Федерации. Эти принципы означают, что внешнеторговая деятельность является не только сферой реализации коммерческих интересов, но и стратегической сферой внешней политики государства в целом, а потому не может осуществляться субъектами и их предприятиями-

⁵ См.: Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Ст. 5

ми без государственного регулирования и несогласованно.

Глава 2 данного закона посвящена вопросам разграничения компетенции между органами власти субъектов и Федерации. Развивая положения Конституции и исходя из закрепленных принципов регулирования, данный закон более конкретно определяет сферу ведения Российской Федерации, а именно:

Формирование стратегии и концепции развития внешнеторговых связей и основных принципов торговой политики РФ;

Защита экономического суверенитета и экономических интересов Российской Федерации, экономических субъектов Российской Федерации и российских лиц;

Применение всех тарифных и нетарифных мер регулирования внешнеторговой деятельности, а также установление обязательных на всей территории Российской Федерации критериев и стандартов безопасности, охраны окружающей среды и др.

Установление показателей статистической отчетности внешнеторговой деятельности, обязательных на всей территории Российской Федерации;

Определение порядка ввоза и вывоза отдельных групп товаров (вооружений и расщепляющихся материалов, опасных отходов, драгоценных металлов и культурных ценностей, а также товаров, составляющих государственную тайну).

К исключительной компетенции федерального уровня власти Закон также относит заключение международных договоров в области внешнеэкономических связей, учреждение, содержание и ликвидацию торговых представительств за рубежом и участие в деятельности международных экономических организаций и реализации решений, принятых этими организациями.

Рассматривая внешнеэкономическую деятельность государства в целом и субъектов в частности в качестве составной части общей внешней политики страны, Федеральный закон относит регулирование внешнеторговой деятельности и применение экономических и административных мер к исключительной компетенции Правительства РФ. Это касается как тарифных, так и нетарифных мер внешнеэкономической политики. После принятия в 1995 году Федерального закона о Соглашениях о разделе продукции были приняты дополнения, позволяющие устанавливать особые количественные ограничения, вытекающие из выполнения обязательств по данным Соглашениям.

Как и Конституция РФ, в сферу совместного ведения Федерации и ее субъектов Закон включает:

координацию внешнеэкономической деятельности,

выполнение международных договоров Российской Федерации, если эти договоры затрагивают вопросы, относящиеся к ведению субъектов Российской Федерации, или полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федера-

ции;

информационное обеспечение;

создание страховых и залоговых фондов в области внешне торговой деятельности;

участие в деятельности специально созданных для этой цели органов международных организаций.

Полномочия субъектов Российской Федерации сводятся к следующим положениям:

проведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также с согласия Правительства Российской Федерации с органами государственной власти иностранных государств;

содержание представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, наделенным правом государственного регулирования внешнеторговой деятельности;

формирование и реализация региональных программ внешнеторговой деятельности.

В этом же Законе особое внимание уделено осуществлению бартерных сделок, в связи с чем указано, что порядок осуществления контроля за внешнеторговыми бартерными сделками и их учета устанавливается Правительством Российской Федерации.

В то же время существуют регионы, чья внешнеэкономическая деятельность регламентируется специальными, дополняющими вышеназванные, законами и осуществляется на иных условиях. Это относится, прежде всего, к Федеральным законам об особых экономических зонах и к приграничному сотрудничеству. Правовую основу развития связей с приграничными регионами как ближнего, так и дальнего зарубежья составляют, прежде всего, Конституция и Федеральный закон «О государственной границе Российской Федерации» (1993 год), «Таможенный Кодекс РФ» и Федеральный закон «О таможенном тарифе», международные документы, такие как Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1980 год) и протоколы к ней, а также региональные программы (Совет государств Балтийского моря, Совет Баренц/Евроарктического региона, «Северное измерение»). Регионы России вовлечены в приграничное сотрудничество трех видов: европейское, постсоветское и азиатское.

В первом случае при жестком таможенном и визовом режиме максимально развиты участие региональных органов власти и органов местного самоуправления в развитии контактов на основе договоров с территориальными единицами соседних стран.

Характерной чертой постсоветского приграничного взаимодействия, наоборот, является отсутствие институционального механизма. Приграничное взаимодействие в основном опирается на отраслевое сотрудничество.

Азиатский тип отличается развитием торговых связей на уровне мелкого частного предпринимательства, что вызывает большое количество проблем с точки зрения его учета и законодательного оформления.

Координация внешнеэкономической деятельности субъектов и Федерации требует разработки эффективного механизма, позволяющего учитывать интересы региона и обеспечивать экономическую безопасность и целостность государства. Основным звеном этого механизма является Министерство иностранных дел Российской Федерации. Эта задача была возложена на МИД России Указом Президента Российской Федерации №271 от 14 марта 1995 года. Однако, еще раньше, в 1994 году при МИД России был создан и действует в настоящее время Консультативный совет субъектов Российской Федерации по международным и внешнеэкономическим связям. Этот орган объединяет представителей исполнительной власти всех субъектов Федерации, что делает его эффективным инструментом взаимодействия с регионами и согласования наиболее актуальных проблем развития внешнеэкономических связей. На уровне регионов эту задачу призваны решать соответствующие департаменты региональных органов исполнительной власти.

Особое значение с точки зрения развития внешнеэкономической деятельности регионов имеет **привлечение иностранного капитала**, прежде всего в форме прямых зарубежных инвестиций (ПЗИ), в экономические проекты в том или ином регионе. На начальном этапе реформ на ПЗИ возлагались большие надежды как на основной импульс развитию российской экономики, однако, до сих пор Россия так и не вышла на инвестиционную стадию экономического развития. Россия по-прежнему занимает последние строки международных инвестиционных рейтингов, что является следствием и, одновременно, обуславливает низкий уровень конкурентоспособности российской экономики в целом и регионов в отдельности. Инвестиционный климат России характеризуется растущей дифференциацией регионов и формированием так называемого «инвестиционного ядра»⁷. Как и во внешней торговле, так и в инвестиционной сфере российские регионы представлены по-разному. Их инвестиционная привлекательность складывается из *инвестиционного риска и инвестиционного потенциал*, также сильно различающихся между собой.

Следует подчеркнуть, что в привлечении иностранного капитала регионы имеют больше самостоятельности по сравнению с торговлей. В отличие от инвестиционного капитала, основу которого составляют существующие ресурсы и уже сложившаяся структура материального производства, инвестиционный риск в значительной степени зависит от законодательной базы и деятельности администрации. В этой связи

в дополнение к разработанной и совершенствующейся федеральной законодательной базе привлечения инвестиций региональные власти имеют право разрабатывать свое инвестиционное законодательство, обеспечивающее дополнительные материальные гарантии. В настоящее время такие законы не приняты лишь в Москве, Ямало-Ненецком, Таймырском, Бурятском и Чукотском АО, в Карачаево-Черкесской Республике, Камчатской области и Еврейской автономной области. При этом, если в случае Москвы и Ямало-Ненецкого АО, инвестиционная привлекательность неоспорима, то в других регионах это является признаком «отставания».

Региональное инвестиционное законодательство, как правило, включает в себя финансовые инструменты поддержки инвесторов. Наиболее прогрессивными мерами являются: полное или частичное погашение процентной ставки по кредитам, привлеченным для реализации инвестиционных проектов в регионе за счет средств регионального бюджета, снижение ставок арендной платы за землю. На уровне региона может и должна быть разработана инвестиционная стратегия, а также подготовлена информационная база, которая включает в себя подготовку «инвестиционного паспорта региона», каталогов инвестиционных проектов, а также только развивающееся создание кадастров инвестиционных площадок.

В последнее время на федеральном и региональном уровнях все чаще поднимается вопрос о влиянии вступления России в ВТО на экономику субъектов Федерации. Отношение регионов и представителей их исполнительной власти к этому вопросу крайне неодинаково. Основной эффект вступления страны в ВТО связан с изменением таможенных тарифов на импорт, следовательно на региональном уровне влияние зависит от объемов импорта и возможностей развития импортозамещающих производств.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что внешнеэкономическая деятельность регионов представляет собой часть региональной экономики и является одним из направлений как региональной, так и внешнеэкономической политики. Характер экономики региона, состав и уровень развития производительных сил, природно-ресурсный потенциал и территориальное расположение, уровень экономического и социального развития и инфраструктуры а также структура и полномочия федеральных и региональных уровней власти в конечном счете определяют и характер внешнеэкономической деятельности. Существующая правовая база координации и разграничения полномочий требует постоянного мониторинга и совершенствования с целью наиболее полного учета региональных интересов, сохранения российской государственности и ускорения экономического роста.

⁷ «Рейтинг регионов». //Эксперт, № 45. 2 декабря 2002 г., С. 94