

Н.В. Черкасская
ПОЛНОМОЧИЯ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ
СВЯЗЕЙ В КОНТЕКСТЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наталья Викторовна Черкасская – учёный секретарь, ГБУ «Институт экономических исследований», кандидат юридических наук, доцент, г. Донецк, Донецкая Народная Республика; **e-mail: Cherkasskaya2000@gmail.com.**

В статье анализируется современное законодательство, определяющее полномочия Донецкой Народной Республики как субъекта Российской Федерации в сфере международных и внешнеэкономических связей. Автором сгруппированы названные полномочия субъектов Российской Федерации в целом и Донецкой Народной Республики в частности, по различным основаниям.

Ключевые слова: Донецкая Народная Республика; полномочия субъектов федерации; торгово-экономические отношения; внешнеэкономические связи.

N.V. Cherkasskaya
POWERS OF DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC
IN INTERNATIONAL RELATIONS AND FOREIGN TRADE
IN THE CONTEXT OF INTEGRATION INTO RUSSIAN
FEDERATION

Natalya Cherkasskaya – Scientific Secretary, Institute for Economic Research, PhD in Law, associate professor, Donetsk, Donetsk People's Republic; **e-mail: Cherkasskaya2000@gmail.com.**

We analyze the modern legislation regulating the powers of Donetsk People's Republic as a subject of the Russian Federation in the sphere of international relations and foreign trade. We classify the powers in questions belonging to the subjects of the Russian Federation on the whole and Donetsk People's Republic in particular on different grounds.

Keywords: Donetsk People's Republic; powers of subjects of federation; trade and economic relations; foreign economic relations.

Заключение Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию и образовании нового субъекта (Москва, 30 сентября 2022 г.) [1], а также вступление в силу Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной

Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» [2] привели к изменению политического статуса ДНР и положили начало новым социально-экономическим преобразованиям, в том числе в сфере международных и внешнеэкономических связей.

При этом определение основных на-

правления развития республики в указанной сфере возложено на главу ДНР как высшее должностное лицо, который также представляет республику при осуществлении международных и внешнеэкономических связей в пределах полномочий ДНР, а также наделен правом подписания договоров и соглашений от имени ДНР (части 1, 3, 4 ст. 50 Конституции ДНР) [3]. Следует отметить, что глава ДНР является не единственным субъектом, наделенным полномочиями, направленными на осуществление развития международных и внешнеэкономических связей ДНР, а также принятие участия в развитии экономических интеграционных процессов, участником которой выступает Россия.

Поскольку в настоящей статье под международными и внешнеэкономическими связями ДНР рассматриваются только такие, которые направлены на осуществление торгово-экономических связей с иностранными партнерами (субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств), то есть имеющие экономический характер, установление объема полномочий позволит определить степень и пределы участия государственных исполнительных органов республики в проведении единой государственной внешнеэкономической политики РФ, направленной в том числе на социально-экономическое развитие нового субъекта РФ.

ДНР является вновь образованным субъектом РФ, а ее международные и внешнеэкономические связи находятся в стадии формирования. В связи с чем вызвано внимание к исследованию объема ее полномочий в рассматриваемой сфере, реализация которых позволит учитывать экономические интересы республики в международных отношениях РФ.

Цель исследования – установление объема полномочий ДНР при осуществлении международных и внешнеэкономических связей согласно законодательству РФ. Для достижения поставленной цели проанализировано федеральное и региональное законодательство, а также проведена систематизация полномочий органов

государственной власти субъектов Федерации по различным основаниям (сферам), направленных на установление и развитие торгово-экономических связей.

Как отмечает В.В. Богатырев, в России создан механизм правового регулирования международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, состоящего из комплекса правовых средств. В их числе, во-первых, – конституционные нормы как основа регулирования; во-вторых, федеральные законы, указы Президента РФ и акты Правительства РФ; в-третьих, конституции, уставы, а также законы и иные акты субъектов Федерации; в-четвертых, система международно-правовых актов, относящихся к этой сфере [4, с. 246].

Однако, согласно п. 106 Концепции внешней политики Российской Федерации [6], субъекты РФ осуществляют международные и внешнеэкономические связи в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом от 4 января 1999г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и иными законодательными актами. Поэтому анализ в первую очередь соответствующих законодательных актов позволяет установить объем полномочий ДНР в рассматриваемой сфере. Соответственно, иные нормативные правовые акты РФ и субъектов РФ обеспечивают иные элементы механизма правового регулирования международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации и не являются предметом настоящего исследования.

Общие положения, определяющие объем полномочий субъектов РФ в международных экономических отношениях и внешнеэкономических связях, как отмечено ранее, закреплены в Конституции РФ [5]. Основной Закон страны к ведению РФ относит в целом внешнюю политику и международные отношения РФ, международные договоры РФ и внешнеэкономические отношения РФ (пункты «к», «л» ст. 71 Конституции РФ), а к совместному ведению РФ и субъектов РФ – координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение между-

народных договоров РФ (п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Таким образом, Конституцией РФ установлены общий объем и пределы полномочий субъекта РФ по осуществлению международных экономических и внешнеэкономических связей, которые определены исключительно экономическими интересами такого субъекта Федерации (в частности ДНР). Реализация закрепленных полномочий допускается при соблюдении ряда условий: во-первых, при осуществлении субъектом РФ международных экономических и внешнеэкономических связей в рамках единой внешней политики и международных отношений РФ; во-вторых, при координации этой деятельности уполномоченным органом РФ.

Отдельная группа нормативных правовых актов, определяющая полномочия по совместному ведению РФ и субъектов РФ при международных и внешнеэкономических связях, представлена федеральным законодательством РФ и устанавливает объем полномочий представителей государственной власти субъекта РФ. Так, основополагающим федеральным законом, разграничивающим полномочия органов публичной власти РФ и полномочия субъекта РФ, в том числе и в сфере международных экономических и внешнеэкономических связей, выступает Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [7]. Полномочия субъекта РФ в сфере заключения, выполнения, прекращения или приостановления действия международных договоров РФ закреплены в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» [8]. Детализация отдельных полномочий субъекта РФ в сфере внешнеторговой деятельности определена в Федеральном законе от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» [9], а полномочия субъектов РФ, позволяющие устанавливать, развивать международные и внешнеэкономические связи, закреплены в Федеральном законе от 4 января 1999 г. № 4-

ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» [10]. Именно положения последнего указанного Федерального закона позволяют реализовывать право на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. Кроме того, эти положения дают возможность осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств при согласии Правительства РФ, что следует из ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

Анализ приведенных законодательных актов свидетельствует о том, что соответствующими полномочиями в сфере международных и внешнеэкономических связей наделены высшее должностное лицо субъекта РФ как орган публичной власти (глава ДНР) и иные исполнительные органы субъекта РФ (ДНР). К исключительным полномочиям главы ДНР в рассматриваемой сфере относятся:

– представление субъекта РФ при осуществлении внешнеэкономических связей в пределах компетенции субъекта РФ;

– подписание договоров и соглашений от имени субъекта РФ (п. 1 ст. 25 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Основные полномочия исполнительных органов субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, осуществляемым данными органами в сфере международной и внешнеэкономической деятельности, закреплены в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а именно:

– заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств;

– открытие представительств субъекта РФ на территории иностранных государств с согласия Правительства РФ с органами государственной власти иностранных государств, по согласованию с Министерством иностранных дел РФ;

– содержание представителей субъекта РФ при торговых представительствах РФ в иностранных государствах по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и Министерством иностранных дел РФ;

– информационное обеспечение внешнеторговой деятельности на территории субъекта РФ, создание страховых и залоговых фондов в области внешнеторговой деятельности на территории субъекта РФ, а также решение иных вопросов в области внешнеторговой деятельности;

– осуществление международного сотрудничества в соответствии с законодательством РФ, в том числе приграничного сотрудничества, участие в осуществлении государственной политики в отношении соотечественников за рубежом, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению РФ;

– решение иных вопросов в области внешнеторговой деятельности (п. 66 ч. 1 ст. 44; п. 90 ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Детализация перечисленных полномочий исполнительных органов субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ раскрывается в вышеуказанных федеральных законах, которые целесообразно систематизировать по отдельным приведенным ниже направлениям.

Так, в рамках *полномочий по заключению соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств,*

административно-территориальными образованиями иностранных государств субъекты РФ (ДНР) могут осуществлять:

– согласование заключения международного договора РФ, затрагивающего вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ с соответствующими органами государственной власти заинтересованного субъекта;

– внесение предложений о заключении международного договора РФ, затрагивающего вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ или полномочия субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;

– согласование вопросов участия представителей органов государственной власти субъекта РФ в подготовке проекта международного договора;

– согласование участия представителей органов государственной власти субъекта РФ в переговорах и процедуре подписания международных договоров РФ;

– предоставление рекомендаций о заключении международного договора РФ на рассмотрение Президента РФ или Правительства РФ, затрагивающего вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ;

– согласование предложений о прекращении или приостановлении действия международных договоров, заключенных от имени РФ и от имени Правительства РФ, в том числе межведомственного характера;

– проведение в установленном порядке переговоров относительно соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей с иностранными партнерами, субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также с согласия Правительства РФ с органами государственной власти иностранных государств;

– заключение с иностранными партнерами соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей с соблюдением установленной процедуры их заключения между соответствующим органом государственной власти субъекта РФ и правомочным органом

субъекта иностранного федеративного государства или правомочным органом административно-территориального образования иностранного государства;

– обеспечение выполнения международных договоров РФ органами государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий (ч. 1–4 ст. 4, ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 9, ч. 3 ст. 32, ст. 36–37 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»; ст. 2–5, 7, 10 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»).

При этом следует иметь в виду, что соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта РФ, независимо от формы, наименования и содержания, не являются международными договорами (ст. 7 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»).

Таким образом, объем рассматриваемого полномочия указывает, что субъект РФ не наделен самостоятельной правосубъектностью, а ограничен полномочиями исключительно координационного характера.

В рамках полномочий по открытию представительств субъекта РФ на территории иностранных государств и содержанию представителей субъекта РФ при торговых представительствах РФ субъект РФ может осуществлять:

- открытие представительств субъектов РФ на территории иностранных государств по согласованию с Министерством иностранных дел РФ;
- открытие представительства в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей в порядке, установленном законодательством РФ;
- предоставление разрешения на открытие иностранных представительств на территории субъекта РФ;
- содержание своих представителей

при торговых представительствах РФ в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов РФ по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, наделенного Правительством РФ правом государственного регулирования внешнеторговой деятельности и Министерством иностранных дел РФ (ч. 1–3 ст. 10 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»; п. 3 ст. 8 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»; п. 2 ст. 8, ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»).

Следовательно, как и в предыдущем случае, объем рассмотренного полномочия субъекта РФ ограничен необходимостью согласования (координации своих действий) с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В рамках полномочия по *информационному обеспечению внешнеторговой деятельности на территории субъекта РФ, созданию страховых и залоговых фондов в области внешнеторговой деятельности на территории субъекта РФ* субъекты РФ осуществляют:

- информационное обеспечение внешнеторговой деятельности на территории субъекта РФ;
- информирование органа, наделенного Правительством РФ правом государственного регулирования внешнеторговой деятельности обо всех действиях, принятых субъектом РФ относительно вопросов совместного ведения РФ и субъектов РФ в области внешнеторговой деятельности;
- создание страховых и залоговых фондов в области внешнеторговой деятельности на территории субъекта РФ (п. 5, 6 ст. 8, ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»).

При этом реализация соответствующих полномочий возможна при взаимо-

действию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти РФ.

При осуществлении внешнеэкономической деятельности субъектом РФ допускается:

– осуществление полномочий федеральных органов исполнительной власти в области внешнеэкономической деятельности переданных органам исполнительной власти субъектов РФ;

– осуществление внешнеэкономической деятельности субъектом РФ только в случаях, установленных федеральными законами (ст. 6.1, 11 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности»).

Таким образом, лишь наличие прямых норм Федерального закона о возможности внешней торговли субъекта РФ как публично-правового образования дает возможность осуществления внешнеэкономической деятельности, а также при реализации полномочий федеральных органов, переданных субъекту РФ в установленном законодательством порядке, что также указывает на ограниченную правосубъектность.

К иным полномочиям субъекта РФ в сфере международной и внешнеэкономической деятельности следует отнести:

– осуществление формирования и реализации региональных программ внешнеэкономической деятельности;

– согласование проектов планов и программ развития внешнеэкономической деятельности соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ, затрагивающих интересы субъектов РФ и находящихся в пределах их компетенции, с органом, наделенным Правительством РФ правом государственного регулирования внешнеэкономической деятельности с направлением официального заключения;

– участие органов исполнительной власти субъектов РФ в разработке предложений относительно торговой политики РФ, государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, заключения международных торговых договоров и иных договоров РФ в области внешне-

экономических связей, если затрагиваются интересы субъектов РФ;

– представление предложений и замечаний к проекту нормативного правового акта РФ, затрагивающего право осуществления внешнеэкономической деятельности, субъекта РФ;

– осуществление содействия развитию внешнеэкономической деятельности в соответствии с международными договорами РФ, законодательством РФ, в том числе обеспечение:

1) кредитования участников внешнеэкономической деятельности;

2) функционирования систем гарантий и страхования экспортных кредитов;

3) организации торговых выставок и ярмарок, специализированных симпозиумов и конференций и участие в них;

4) проведения кампаний (в том числе рекламных) по продвижению российских товаров, услуг, интеллектуальной собственности на мировые рынки;

– контроль за осуществлением внешнеэкономической деятельности органами государственной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции в целях обеспечения соблюдения положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ о внешнеэкономической деятельности, обеспечения и защиты экономических и политических интересов РФ и субъектов РФ, а также защиты экономических интересов муниципальных образований и российских лиц (п. 4 ст. 8; ч. 1, 2 ст. 9; ч. 3 ст. 13; ч. 1 ст. 15; ст. 46, 52 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности»).

Рассмотренная группа полномочий детализирует особенности реализации государственно-властных полномочий субъекта РФ в сфере международной и внешнеэкономической деятельности, отражающих нормотворческую, управленческую и контрольную функции. Вместе с тем на территории ДНР до 1 января 2028 г. Президентом РФ и Правительством РФ могут быть установлены особенности регулирования международного сотрудничества (ч. 1 ст. 31 Федерального консти-

туционного закона от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» [11]). Следовательно, рассмотренные полномочия в сфере международной и внешнеэкономической деятельности не являются исчерпывающими и могут быть расширены в случае принятия иных федеральных законов, затрагивающих интересы субъекта РФ, а также актов Президента РФ и Правительства РФ.

В заключение рассмотрения положений о полномочиях ДНР при осуществлении международных и внешнеэкономических связей, согласно законодательству РФ, можно констатировать, что ДНР в настоящее время, наделена такими же полномочиями в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей, как и иной субъект РФ, которые не имеют особенностей. Конституционные ограничения правосубъектности субъектов РФ не влияют на возможность установления и развития их международных и внешнеэкономических связей, учитывая экономические интересы республики. Уполномоченные органы ДНР наделены достаточным объемом полномочий в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей, реализация которых позволяет обеспечить участие республики в экономических интеграционных процессах в рамках международной экономической политики РФ и суверенитета. Реализация ДНР полномочий в рассматриваемой сфере позволяет устанавливать экономическое сотрудничество в рамках работы приоритетных экономических интеграционных объединений, участником которых является РФ (например, ЕАЭС, ШОС, АСЕАН, форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество», Союзного государства и др.).

ЛИТЕРАТУРА

1. Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию

Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30 сентября 2022 г.: ратифицирован Федеральным законом от 4 октября 2022 г. № 372-ФЗ, вступил в силу 5 октября 2022 г. (письмо МИД России от 5 октября 2022 г. № 19696/дп) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210030001> (дата обращения: 15.03.2023).

2. О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики: федер. конст. закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428188/?ysclid=1frwn8u8v269042492 (дата обращения: 15.03.2023).

3. Конституция Донецкой Народной Республики: принята Народным Советом ДНР 30 декабря 2022 г. // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/> (дата обращения: 15.03.2023).

4. *Богатырев В.В.* Место и роль международной деятельности субъектов федерации в современном мире // Актуальные проблемы экономики. 2014. № 4(32). С. 242–248.

5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/constitution/?ysclid=1frx0imtt4440875527> (дата обращения: 15.03.2023).

6. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации: указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 49. Ст. 6886.

7. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021 г. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

8. О международных договорах Рос-

сийской Федерации: федер. закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

9. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: федер. закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

10. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федер. закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ (с изм. и доп.) //

Собрание законодательства РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

11. О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики: федер. конст. закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050005> (дата обращения: 15.03.2023).