Рагозина Наталья Александровна. Конституционно-правовое регулирование внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Рагозина Наталья Александровна;[Место защиты: Санкт-Петербургский государственный экономический университет»].- Санкт-Петербург, 2014.- 264 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Конституционно-правовые основы осуществления внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации 14**

1 Внешнеэкономические связи субъекта Российской Федерации и их координация как конституционно-правовые понятия 14

2 Правовые формы регулирования экономики и формы внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации (конституционно-правовой аспект) 52

3 Регулирование и координация внешнеэкономических связей в системе разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов 72

4 Конституционно-правовые принципы координации внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации .93

**Глава 2. Правовая организация внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации (на примере Санкт Петербурга) 114.**

1 Правовой порядок заключения соглашений о внешнеэкономических связях по Уставу и законодательству Санкт-Петербурга .114

2 Правовые основы государственно-частного партнерства в сфере внешнеэкономических связей (на примере законодательства Санкт-Петербурга) 137

3 Правовые основы организации особых экономических зон как форм внешнеэкономических связей 172

4 Предприятия с иностранными инвестициями на территории Санкт-Петербурга 199

Заключение 223

Список использованной литературы

## Правовые формы регулирования экономики и формы внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации (конституционно-правовой аспект)

Ключевыми конституционно-правовыми понятиями в сфере регулирования экономического взаимодействия государств являются «внешнеэкономические отношения Российской Федерации» (п. «л» ст. 71 Конституции РФ) и «внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации», «координация внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (п. «о» ст. 72 Конституции РФ), относящиеся к различным предметам ведения в системе разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом конституционно-правовое содержание указанных понятий, влияющее на всю систему разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, до сих пор не раскрыто в иссследованиях с необходимой полнотой, востребованной развивающейся практикой правового регулирования экономики.

Механизм и качество правового регулирования внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации обусловлены особенностями федеративного устройства российского государства. Однако проблема системного учета указанных особенностей в теоретических и прикладных правовых исследованиях, на наш взгляд, далеко не исчерпана.

В настоящее время распространенным является положение о том, что признаками федеративного устройства государства выступают, во-первых, конституционно-правовое обособление субъектов федерации, находящихся в особой системной связи друг с другом,5 во-вторых, установленное нормативно и обеспеченное политико-правовыми институтами участие субъектов федерации в принятии решений на федеральном уровне,6 в-третьих, участие федерального центра в решении проблем регионального значения.7

Наличие различного рода особенностей субъектов федерации, в том числе и социально-экономического характера, представляется нам принципиальным свойством федерализма, определяющим в целом целесообразность и эффективность создания федеративного государства в сравнении с формированием унитарного государства. Степень однородности субъектов федерации позволяет выделять симметричные и асимметричные федерации и конструировать их классификации.8 Степень асимметрии федерации во многом связана с правовой способностью субъектов федерации выступать самодостаточными акторами на экономическом пространстве, в том числе и во внешнеэкономической сфере. Однако по нашему мнению, в настоящее время в Российской Федерации укрепляется позитивная тенденция в федеративных отношениях, выражающаяся в отказе от проявлений регионального экономического сепаратизма и развитии координации социально-экономических процессов в субъектах федерации, в создании реального единого экономического пространства Российской Федерации.

Как отмечал Г.А. Гаджиев, принцип единства экономического пространства имеет особое значение в федеративных государствах, субъекты которых имеют свое законодательство, и связан с категорией «государственное единство, использованной в преамбуле к Конституции Российской Федерации. Положения Конституции России о федеративном устройстве устанавливают гарантии экономической целостности федеративного государства.9

В начале XXI века становятся все более четкими очертания комплексного института, обозначенного В.Д. Мазаевым как «конституционные основы российской экономической системы», который объединяет конституционно-правовые институты, с помощью которых уточняются характерные приемы, способы и инструменты конституционного регулирования экономики. Конституционные основы российской экономической системы наполняются более конкретным политико-правовым содержанием, что выражается прежде всего в восстановлении государственного воздействия на экономические процессы, в преодолении сепаратистских тенденций регионов в сфере экономики, укреплении единого экономического пространства на территории России, утверждении реальности конституционной модели экономических отношений.10

Необходимо согласиться с В.Д. Мазаевым, выделяющим институты, относящиеся к экономическим основам конституционного строя, и иные институты экономической направленности. К экономическим основам конституционного строя относятся установление государством допускаемых и охраняемых форм собственности, способов хозяйственной деятельности, принципов экономической модели общества, социальной направленности экономического развития, правовых режимов использования объектов собственности. По нашему мнению, институт внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации может быть отнесен к указанной группе.

В то же время иные институты экономической направленности, выделенные В.Д. Мазаевым, в разной степени пересекаются с содержательным наполнением института внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации. Это такие значимые институты, как основные экономические права человека и гражданина; полномочия органов государственной власти и иных государственных органов в сфере экономики; организация функционирования единой экономической системы (программно-целевое обеспечение развития экономики, единого рынка, направлений государственного регулирования экономики), государственное хозяйствование (установление уровней публичной собственности, управление ею, правовые режимы использования); экономический федерализм.

Правда, на наш взгляд, указанные иные институты экономической направленности имеют выраженный комплексный и конституционно-правовой, и административно-правовой характер.

Круг наиболее структурированных и самостоятельных конституционно-правовых институтов в сфере экономики составляют, по мнению В.Д. Мазаева: институт целеполагания в экономическом развитии, институт принципов экономической системы, институт права собственности, институт прав и свобод,11 институт организации государственного регулирования экономики.

Соответственно, указанные институты, как конституционно-правовые, выступают в качестве базовых регуляторов.12 Они включают в процесс воздействия на экономические отношения нормы других отраслей права — прежде всего нормы административного права.

## Регулирование и координация внешнеэкономических связей в системе разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов

Применительно к субъекту Российской Федерации можно констатировать, что взаимодействие мезоуровня направлено на иностранных субъектов всех перечисленных уровней МЭО. Однако необходимо подчеркнуть, что в ряде исследований указанный мезоуровень МЭО не обнаруживается и соответствующие субъекты не упоминаются,65 что существенно определяет подходы к реализации государственной внешнеэкономической политики.

Роль государственных субъектов в МЭО воспринимается учеными неоднозначно. С акцентом на государственное регулирование экономики МЭО могут определяться как «такие отношения между государствами, в процессе которых страны совместно на взаимовыгодной основе решают вопросы экономического сотрудничества, а также осуществляют обмен товарами и услугами».66 Однако это утверждение не безусловно: МЭО могут быть и отношениями соперничества».67 Считаем, что такая характеристика имеет важное практическое приложение: спонтанное наращивание внешнеэкономических контактов в общем случае не служит подтверждением безусловного улучшения положения субъекта Российской Федерации в мировом экономическом пространстве и его «экономической бдительности».

Деятельность государств может иметь следствием и монополизацию МЭО, которая возможна «в результате международных, межгосударственных соглашений и союзов, объединяющих крупнейшие страны и фирмы поставщиков некоторых видов продукции (например, Международный нефтяной картель - МНК, ОПЕК)».68 Подобная монополизация также является предметом конституционно-правового толкования.

Важнейшими направлениями государственного регулирования внешнеэкономических связей являются таможенное регулирование, валютное регулирование, а также правовые формы осуществления внешнеэкономических операций.69

Сказанное позволяет заключить, что ведущая роль в системе правового регулирования МЭО отводится соглашениям международного характера, что достаточно ясно по отношению к суверенным государствам, но требует существенных оговорок в отношении государственных структур иного уровня. Дело в том, что такие соглашения, которые обусловливают и форму, и правовой режим взаимодействия субъектов различного уровня, международными договорами не признаются.

Международные экономические договоры (соглашения) могут быть представлены актами двух видов: к первому виду относятся договоры, устанавливающие режим внешнеэкономической деятельности в отношениях между двумя государствами, а ко второму виду относятся договоры, содержащие гражданско-правовые правила, регулирующие имущественные отношения, возникающие из внешнеэкономических контрактов,70 например, Конвенция ООН по договорам международной купли-продажи товаров 1980 г. (Венская конвенция).

Договоры первого вида могут подразделяться на группы, формируемые, как нам представляется, по направленности международного сотрудничества и по соответствующим правовым формам взаимодействия. Такие группы могут быть представлены торговыми договорами общего типа (взаимное предоставление режима наибольшего благоприятствования, установление товарных номенклатур, правила определения происхождения товаров и т.п.), соглашениями об экономическом и техническом сотрудничестве (торговля наукоемкими товарами, комплексная поставка промышленного оборудования и т.д.), экономическими соглашениями (движение капиталов, правила взаиморасчетов), соглашениями о финансовой помощи (предоставление кредитов, поощрение экспорта страны-кредитора), соглашениями о защите инвестиций («страхование» капиталов от политических рисков).

Как нам представляется, приведенная систематизация соглашений как международных договоров сама по себе не дает четкого представления о формах внешнеэкономического взаимодействия субъекта федеративного государства, более ориентируясь на характеристику общего режима взаимодействия суверенных государств (режима внешнеэкономической деятельности). Однако в научном обороте уже имеется позиция, согласно которой некоторая часть указанных соглашений (например, инвестиционные соглашения) признаются «государственными контрактами» и находятся в сфере регулирования и внутреннего, и международного права. Здесь проявляется правило: любой договор, если это не договор между государствами как субъектами международного права, имеет свое основание во внутригосударственном праве.71 В современных условиях «государственные контракты» четко связываются с государственно-частным партнерством.

Государственные контракты субъекта Российской Федерации реализуют «разрешенные» этому субъекту внешнеэкономические операции. Иными словами, внешнеэкономические связи субъекта Российской Федерации могут быть рассмотрены как деятельность на основе государственных контрактов.

## Правовые основы государственно-частного партнерства в сфере внешнеэкономических связей (на примере законодательства Санкт-Петербурга)

Изначально в универсальном понимании «координация» означает согласование, установление целесообразного соотношения между какими-либо действиями или явлениями,93 приведение их в соответствие друг с другом.94 Если речь идет о взаимоотношениях государственных органов, то важной характеристикой координации выступает учет позиций сторон95 и отказ от использования руководящего воздействия на «координируемого» в сфере координационных отношений.96 По нашему мнению, партнерский характер координации деформируется представлениями о том, что основной целью координационных мероприятий является обеспечение соответствия деятельности координируемого органа задачам координирующего органа, обеспечение согласованности и единой направленности действий координирующего и координируемого органов.97 Фактически так координацию выдают за разновидность руководства. Здесь следует особо подчеркнуть, что с конституционно-правовой точки зрения управленческая деятельность руководящего характера логично относится к предмету ведения Российской Федерации, а управленческая деятельность действительно координационного характера — к предмету совместного ведения. Этим и объясняется, но не укрепляется высказанная почти двадцать лет назад авторитетным ученым Ю.М. Козловым позиция о том, что «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации явно тяготеет к ведению соответствующих федеральных органов, но она отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов».98 С историко-правовой точки зрения подобные толкования смысла координации характерны для периода становления российского федерализма, в котором были сильны центробежные тенденции, подогреваемые региональным экономическим сепаратизмом, проявлявшимся в том числе и во внешнеэкономических связях субъектов Российской Федерации. Основным мотивом в юридической литературе того времени была озабоченность ослаблением контроля со стороны федеральных органов за внешнеэкономической деятельностью субъектов Российской Федерации, угрозой единству и территориальной целостности России, единству ее правового и экономического пространства."

В рамках предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации координация как функция управления обладает, на наш взгляд, той особенностью, что она призвана объединять усилия сторон, создавать синергетический эффект управленческого партнерства, демпфирующий совокупность властно-принудительных полномочий «координатора» в отношении «координируемого». Понятие «координация внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» подразумевает не столько воздействие федерального центра на субъект Российской Федерации, сколько согласование и оптимизацию совместных действий субъектов Российской Федерации при поддержке федерального центра, направленных на получение максимального социально-экономического эффекта и выравнивание характеристик единого экономического пространства Российской Федерации. В авторском понимании координация внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации - это урегулированная правовыми нормами совместная деятельность (административное партнерство) федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию, поддержке, упорядочению и оптимизации процесса привлечения в экономику регионов иностранных ресурсов (прямых иностранных инвестиций в различных формах) и по поддержке экспорта региональной продукции. Координация внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации отличается от регулятивной и разрешительной деятельности. Координация внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации как упорядочивающая деятельность должна осуществляться на основе установленных критериев и по основным направлениям, определяющим эффективность внешнеэкономических связей субъектов Российской

Федерации. Направления и критерии оценки деятельности по привлечению в экономику субъекта Российской Федерации иностранных ресурсов эффективно вырабатываются в рамках современного направления исследований -экономического анализа права.100

На основе конституционных принципов могут быть обоснованы такие критерии оценки и упорядочения деятельности по привлечению в экономику региона иностранных ресурсов, как: 1) общий объем прямых иностранных инвестиций; 2) объем прямых иностранных инвестиций, приходящийся на одного инвестора (группу инвесторов), определяемого в качестве стратегического; 3) объем налоговых отчислений, поступающих в региональный бюджет от предприятий с иностранными инвестициями; 4) объем сокращения бюджетных расходов на проекты, реализуемые на основе государственно-частного партнерства; 5) объем финансирования социальных программ и программ промышленного развития за счет прямых иностранных инвестиций; 6) количество новых высоко оплачиваемых по региональной оценке рабочих мест, создаваемых на предприятиях с иностранными инвестициями; 7) количество и разнообразие применяемых антикризисных мер и мер поддержки инновационной деятельности (модернизации экономики), реализуемых при установлении внешнеэкономических связей; 8) количество инвестиционных проектов, включенных в концепции развития субъектов Российской Федерации, принятых на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации; 9) количество инвестиционных проектов, соответствующих международным экологическим стандартам. Предлагается ввести указанные критерии в федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации.

## Предприятия с иностранными инвестициями на территории Санкт-Петербурга

Портовая свободная (специальная, особая) экономическая зона -свободная (специальная, особая) экономическая зона, часть территории морского порта, речного порта, которые открыты для захода иностранных водных судов, или часть территории международного аэропорта с ограниченными прилегающими территориями.

Логистическая свободная (специальная, особая) экономическая зона создается на части территории государства - члена таможенного союза, прилегающей к пункту пропуска через государственную границу государства -члена таможенного союза (ч.1 ст. 1 Соглашения).

Национальное законодательство определяет типы СЭЗ, порядок создания, функционирования и управления СЭЗ на национальной территории (ч.1 ст.3 Соглашения).

Таможенная процедура свободной таможенной зоны может использоваться на всей территории СЭЗ или на ее части (ч.1 ст. 9 Соглашения). Следовательно, новым является положение о том, что пространство действия таможенной процедуры и территория СЭЗ могут и не совпадать.

Территория СЭЗ - часть таможенной территории таможенного союза (ч.2 ст. 9 Соглашения). На пределах портовой и логистической СЭЗ проходит таможенная граница (ч.4 ст. 9 Соглашения).

Пространство, на котором используется таможенная процедура свободной таможенной зоны, является зоной таможенного контроля. Следовательно, в общем случае граница зоны таможенного контроля (таможенная граница) должна совпадать с границей пространства, где действует таможенная процедура, а не с границей СЭЗ. Сформулированное положение существенно для организации управления СЭЗ. Действительно, таможенный контроль осуществляется таможенными органами. Национальное законодательство регламентирует обеспечение общего контрольно-пропускного режима в зоне таможенного контроля. (ч.7 ст.9 Соглашения). Федеральные и региональные органы власти в пределах своей компетенции реализуют иные виды государственного контроля.

Положения Федерального закона от 22 июля 2005 года N 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", а также нормативных правовых актов, изданных в его развитие, в настоящее время применяются в части, не противоречащей положениям Таможенного кодекса Таможенного союза.

В соответствии с Соглашением о свободных складах и таможенной процедуре свободного склада от 18.06.2010 свободный склад - сооружение (помещение), в котором размещаются и используются иностранные товары и товары таможенного союза, оформленные под таможенную процедуру свободного склада. Свободный склад как зона таможенного контроля находится под охраной при контроле доступа физических лиц (п. 1,2 ч.1 ст. 1 Соглашения).

Таким образом, в указанных соглашениях соотношение статуса границ особой экономической зоны и свободного склада и статуса таможенной границы четко не определено. Ясно только, что указанные границы являются границами зоны таможенного контроля.

В связи со сказанным отечественные процедуры340 создания ОЭЗ реализуют определенную концепцию предпринимательской деятельности при исполнении таможенного законодательства Таможенного союза.

Претенденты на создание ОЭЗ (высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований) представляют в Правительство России заявку на участие в конкурсе по отбору заявок на создание ОЭЗ одного типа в порядке, определенном Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. N 564 «Об утверждении правил оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны».341 Каждый претендент вправе сделать одну или несколько заявок.342

Нынешнее законодательство не предусматривает возможности подачи единой заявки нескольких регионов, хотя, по нашему мнению, координация ВЭС может быть улучшена при участии более одного субъекта Российской Федерации (например, Санкт-Петербурга и Ленинградской области).

Следует обратить внимание, что заявки и прилагаемые документы должны содержать обоснование целесообразности и эффективности создания ОЭЗ для решения задач федерального, регионального и местного значения.

На основании итогов конкурсного отбора заявок Правительством Российской Федерации принимается решение о создании ОЭЗ.343 Затем заключается соглашение о создании ОЭЗ (координационный административный договор) Субъекты такого соглашения - Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительно-распорядительный орган муниципального образования.. Однако соглашения о ведении соответствующей деятельности в ОЭЗ с резидентами ОЭЗ заключают органы управления ОЭЗ, а не региональные власти, что, по нашему мнению, в определенной мере сковывает инициативу субъекта Российской Федерации после заключения соглашения о создании ОЭЗ.

Правда, согласно ч.2 ст.7 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» отдельные полномочия по управлению ОЭЗ могут быть переданы на основании соглашения344 органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ч.2 ст.78 Конституции РФ). Однако, перечень передаваемых полномочий весьма скромен. По Приказу Минэкономразвития России от 22.04.2010 г. № 145 «О передаче органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий по управлению особыми экономическими зонами»345 ряду органов исполнительной власти субъектов Федерации, в том числе Правительству Санкт-Петербурга, были переданы такие полномочия, как: 1) обеспечение проведения экспертизы проектной документации и экспертизы результатов инженерных изысканий объектов, расположенных на территории ОЭЗ; 2) выдача разрешений на строительство, а также разрешений на ввод объектов в эксплуатацию индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим строительство или реконструкцию объектов на территории ОЭЗ.

Таким образом, создается конкуренция территорий и обеспечивается принятие на себя субъектами Федерации и отдельными муниципальными образованиями обязательств по созданию инфраструктуры ОЭЗ. Теперь формулируются четкие критерии выбора для претендентов на создание ОЭЗ и активности их деятельности.346 Следовательно, включается механизм координации.

В целом создание ОЭЗ - это форма конструктивного взаимодействия между государством (включая взаимодействие федеральной и региональной власти) и бизнесом. Однако в настоящее время инструмент ОЭЗ сложно использовать для инвестиционных процессов в проблемных регионах России.