

А.Н. Соколов, профессор кафедр государственно-правовых дисциплин Калининградского юридического института МВД России и Калининградского пограничного института ФСБ РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, действительный член-академик РАЕН;

Ю.И. Губин, председатель постоянной комиссии по законодательству, правопорядку окружного Совета депутатов Балтийского городского округа, кандидат юридических наук

КАЛИНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ В ПРИЗМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Даны обзор и анализ современных международно-правовых проблем, с которыми сталкивается Калининградская область – один из субъектов РФ. Предлагается разработка ряда нормативных документов, в которых нашли бы закрепление более широкие и адекватные современным требованиям полномочия Калининградской области по осуществлению внешнеэкономической деятельности. Калининградская область как субъект РФ должна иметь особый статус, который позволит ей полноценно войти в европейское экономическое пространство и интегрироваться в Европейский союз в качестве ассоциированного члена от РФ.

Международное право, международные отношения все более выходят на передний план в «праве на жизнь» Калининградской области. Это обусловлено тем, что начало XXI в. – это время вступления в Европейский союз Польши и стран Балтии. В результате область оказалась в плотной изоляции и от соседей, и от России. Российская Федерация, определяя политику управления Калининградским регионом в настоящее время, не может не учитывать отношения с Европейским союзом как экономическим союзом подавляющего большинства европейских государств, непосредственно его окружающих. Представляется необходимым для Калининградской области в качестве компенсации за отсутствие в отношении ее конституционных гарантий нахождения в едином экономическом пространстве России (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ) иметь полномочия по осуществлению собственных (присущих только данному региону) внешнеэкономических отношений (ст. 71 Конституции РФ). Дело в том, что действующий федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» [1] определяет полномочия субъектов федерации, однако этих полномочий явно недостаточно для полноценной организации внешнеэкономических отношений Калининградской области с соседними странами, тем более ЕС. Правда, федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в редакции от 4 июля 2003 г.) провозглашает в ст. 26.3, которая вступила в силу с 1 января 2005 г., определенные права субъектов РФ в этом отношении. Так, согласно этой статье к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, относится заключение внешнеэкономических соглашений субъекта Российской Федерации. Это, конечно, большой шаг в плане наделения субъек-

тов РФ важными для их экономики полномочиями, особенно таких субъектов, как Калининградская область. Однако анализ деятельности в целом федерального центра в отношении Калининградской области как субъекта РФ однозначно позволяет сделать вывод о том, что отсутствует продуманная федеральными органами стратегия развития региона. Ведь российское законодательство без учета в Конституции РФ особенностей Калининградской области не может полноценно учитывать специфику ведения хозяйственной деятельности в условиях европейского окружения этого отдельно взятого региона России. Не может решить этой проблемы и закон об Особой экономической зоне на территории Калининградской области, так как он является составной частью именно внутреннего законодательства России и недостаточно учитывает нормы международного права, которыми руководствуются соседние с областью страны, входящие в Евросоюз [2]. Сама Особая экономическая зона не является органом государственной власти и не обладает правом на самостоятельное регулирование налогообложения, таможенных сборов и пошлин, тарифов на грузоперевозки, введение квот и лицензий, поэтому прежде всего на повестке дня стоит необходимость полноценного правового обеспечения свободной экономической зоны на территории Калининградской области с учетом окружающего ее европейского экономического пространства. Кроме того, этот закон регулирует только экономическую деятельность, в которой занято далеко не все население региона, а остальные стороны жизни калининградцев оставляет без внимания.

Обратимся к международному публичному праву. В отношении территорий, подобных Калининградской области, имеются соответствующие нормы международного права, принятые ООН. Кроме того, в Конституции РФ есть нормы, которых не было в советском законодательстве, регулирующие отношения в «закрытом» обществе. Статья 15 Конституции РФ гласит, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. При этом следует иметь в виду, что нормы Конституции РФ имеют прямое действие. Кроме того, в ст. 15 Конституции РФ закреплено положение: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора», поэтому нормы международных договоров должны находить буквальное отражение в нормах законодательства субъекта Российской Федерации. Следовательно, указанные международные правовые акты обязательны для руководства ими и исполнения органами всех ветвей власти Калининградской области. А это очень важно для Калининградского заграничного региона.

Международные отношения входят в сферу предмета ведения федерации (п. «к» ст. 71 Конституции РФ) и заключаются от имени федерации в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. После их вступления в юридическую силу они действуют и на территории Калининградской области. В совместном ведении РФ и субъектов РФ находится координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ (п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). В соответствии с этим и Калининградская область является участником международных и внешнеэкономических связей. Это подтверждается и действующими положениями федеративного договора от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации», где сказано, что эти субъекты РФ являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей. Эти связи строятся на положениях международных договоров.

Как известно, международные договоры всеобъемлющи и разнотипны: межгосударственные, межправительственные и межведомственные. Думается, что весь этот «спектр» будет востребован Калининградской областью. В такой постановке калининградской проблемы заинтересована и другая сторона – Европейский союз: международные договоры – это самый главный фактор стабильности международного правопорядка, да и свою интеграцию Европейский союз начинал именно на базе международных договоров. Кроме того, как уже отмечалось, Калининградская область может опираться в своей внешнеэкономической деятельности на упомянутый федеральный закон № 184-ФЗ.

Калининградский регион официально считается «пилотным регионом». Так почему бы Российской Федерации не заключить такие договоры с Европейским союзом, которые бы способствовали вхождению региона в европейское экономическое пространство и интеграции Калининградского субъекта РФ в Евросоюз? Все вышесказанное побуждает устранить определенные проблемы в региональном законодательстве:

- 1) отразить в Уставе положение Конституции РФ о приоритете международных правовых норм;
- 2) создать условия, чтобы общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры стали действительно составной частью правовой системы Калининградской области и были отражены в региональных нормативных правовых актах.

Однако сегодня взаимоотношения федерального центра и Калининградской области носят дуалистический характер. С одной стороны, происходит усиление центральной власти и административное решение возникших проблем, с другой – отсутствует продуманная федеральными органами стратегия развития региона. Несмотря на принятие ряда федеральных законодательных актов, которые провозглашают расширение полномочий субъектов РФ, фактически же имеет место диверсификация федеральной властью своих полномочий, гипертрофизированная централизация. Особенно болезненно это с точки зрения экономики. Государство в последние годы стало даже регламентировать те стороны жизни, которые с точки зрения Конституции РФ должны находиться в исключительной компетенции региональных властей. В Москве решают, каким мясом лучше питаться жителю Калининградской области, регулируют экономическую деятельность области в части квотирования и лицензирования определенных групп товаров, определяют даже персональный состав аукционной комиссии по квотам и других аукционных комиссий. Что это? Продолжение «унитарной федерации» типа СССР?

Геополитическая обстановка вокруг Калининградской области тем временем стремительно меняется. Федеральный центр, как явствует из его реакции, всего этого не видит и решать проблемы не хочет. Инициативу и самостоятельность региональных властей сдерживает регулирование частных вопросов Калининградской области на федеральном уровне. Стремление к всеохватывающему контролю вместо сосредоточения на проблемах стратегического управления приводит к перегрузке федерального правительства текущими делами.

В настоящее время для решения приоритетных вопросов региона необходимо осуществить на федеральном уровне следующие меры:

- 1) заключить соглашение Российской Федерации с Европейским союзом, предусмотреть раздел «О Калининградской области» и ратифицировать его;
- 2) принять федеральный конституционный закон «О статусе Калининградской области».

Эти главные источники правового регулирования вместе с принятым недавно федеральным законом «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» (вступил в действие с 1 апреля 2006 г.) крайне важны для сохранения и развития региона в составе Российской Федерации. При этом главенствующий характер с учетом вступления стран Балтии и Польши в Евросоюз и НАТО носит подготовка и подписание соответствующего соглашения между Европейским союзом и Российской Федерацией. Такой международный документ необходим для нормального функционирования региона. В данном соглашении необходимо оговорить условия взаимовыгодного сотрудничества, создания транзитного коридора (коридоров) и специального визового режима. На основе положений такого соглашения можно будет принимать уже соответствующие федеральные законодательные акты, непосредственно регулирующие основы жизнедеятельности Калининградской области. Однако этот кардинальный вопрос, к сожалению, решается крайне медленно. С декабря 2007 г. новые балтийские члены Евросоюза вступают в полном объеме в Шенгенскую зону, что грозит повторением проблем Приднестровья в Калининградской области.

Судьбоносное значение такого соглашения для Калининградской области обусловлено также тем, что в конце ноября 2007 г. истекает срок действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и Евросоюзом. На какой правовой базе будут развиваться их отношения (в том числе и Калининградской области) с 1 декабря 2007 г.? Каким должно быть новое соглашение? По мнению представителей фонда «Региональная стратегия», в этом документе обязательно должен присутствовать раздел, посвященный Калининградской области – единственному российскому региону, находящемуся в окружении стран Европейского союза.

Озабоченность калининградской общественности в этом аспекте обусловлена тем, что, к сожалению, многочисленные встречи на высшем уровне, на которых затрагиваются проблемы Калининградской области, пока так и не позволяют выйти на их решение. Пролонгация же прекращающего свое действие СПС не отвечает адекватно сложившемуся к настоящему времени положению. Чем дальше, тем все более ощутимо СПС будет расходиться с реальностью. Имеются два варианта договорного оформления отношений между Евросоюзом и Россией после 2007 г. с учетом интересов Калининградского субъекта РФ. Первый вариант – внесение изменений и дополнений в существующий текст СПС, второй – подготовка нового соглашения, которое заменит старое после его соответствующего подписания и ратификации Россией и Евросоюзом. Второй вариант стал бы мощным политическим «задающим генератором» развития сотрудничества. Конечно, возможна и модернизация СПС, то есть внесение поправок, меняющих содержание договора и его название. Однако должна быть обеспечена его преемственность. Вместе с тем и в том и в другом случае региональной элите следует осознать,

что комплексу проблем, возникших вокруг Калининграда, необходимо посвятить отдельный раздел в обновленном соглашении. Понадобится, естественно, мощное лоббирование региональных интересов на федеральной и международной арене. В данный раздел целесообразно включить три блока: экономику, свободу и безопасность, образование и науку.

Что касается блока экономики, то туда уместно включить вопросы гармонизации, то есть сближения, но не унификации регионального и европейского законодательств, единые правила и нормы, обеспечивающие тесную кооперацию, равенство условий конкуренции, свободное движение товаров, услуг, капиталов.

В плане гармонизации законодательства интересен опыт Швейцарии, не входящей в ЕС. Механизм гармонизации швейцарского законодательства с законодательством ЕС состоит в том, что ни один национальный законопроект не может быть внесен, рассмотрен и утвержден, пока он не пройдет экспертизу на соответствие праву ЕС.

Для Калининградской области актуальна проблема программы гармонизации в сфере экономики. Она могла бы учесть как сильные стороны ЕС, так и то законодательство, которое сегодня максимально востребовано в России. Ведь интеграция – это прежде всего процесс. Причем опыт Центральной и Восточной Европы наглядно свидетельствует о том, что все спекуляции о низкой конкурентности экономики бессмысленны. Ведь при открытии рынков экономика всегда находит ощутимые дополнительные ресурсы и выигрывает.

В блоке свободы и безопасности должна присутствовать норма о предоставлении калининградцам многократных шенгенских виз. Целесообразно зафиксировать положения о свободе проживания и занятий. А это фактически будет означать еще одну свободу ЕС – свободу передвижений лиц. Она включает и право на профессиональную деятельность граждан ЕС и калининградцев. В этот же блок входит и постоянное сотрудничество органов полиции (милиции) и судов, особенно в борьбе с трансграничной оргпреступностью и наркотрафиком, а также военное сотрудничество, проведение совместных экономических и спасательных акций.

Необходимы соответствующие нормы и в блоке образования и науки. Формирование общего образовательного пространства, в частности, возможно на основе Болонского процесса, предполагающего активный обмен преподавателями, аспирантами, студентами, сближение систем образования, взаимную конвертацию дипломов о высшем образовании.

В практической плоскости подготовке вышеназванного документа могло бы способствовать учреждение «круглого стола» европейских и калининградских промышленников и бизнесменов. Он должен стать авторитетным постоянно действующим форумом, вырабатывающим рекомендации институтам ЕС и российскому правительству. Следует добиваться также либерализации въезда в Калининградскую область жителей ЕС. Это могло бы побудить ЕС на встречные уступки для Калининграда.

Кроме того, интересен опыт Швейцарии, Исландии, Лихтенштейна и Норвегии, не входящих в ЕС, но по основным критериям соответствующих членству в Евросоюзе. Вместе с тем надо иметь в виду, что концепция России ближе к той договорно-правовой базе, которая формируется у Евросоюза с Мексикой и Чили. Однако изучение вышеназванного европейского опыта представляет особый интерес. Целесообразно, по нашему мнению, было бы учредить Комитет парламентского сотрудничества, где депутаты Госдумы РФ, Калининградской областной думы, члены Совета Федерации РФ и Европарламента вели бы политический диалог. Свою лепту в сотрудничество могло бы внести и создание в Калининграде Общественного форума ЕС – Россия, который бы стал местом периодических встреч неправительственных организаций.

Что касается принятия федерального конституционного закона «О статусе Калининградской области», то он позволит компенсировать нарушение конституционных прав и свобод для жителей Калининградской области в связи с окружением ее странами – членами ЕС. В данном законе должны быть закреплены следующие основополагающие нормы права:

об особом статусе Калининградской области как субъекта РФ, позволяющем ей полноценно войти в европейское экономическое пространство и интегрироваться в Европейский союз в качестве ассоциированного члена от Российской Федерации;

разграничении предметов ведения и полномочий области с федеральным центром с наделением региона правом самостоятельно заключать внешнеэкономические договоры (поскольку принятые федеральные акты в этом направлении фактически блокированы центром);

функционировании Особой экономической зоны, определяющей льготный режим хозяйствования, максимально приближенный к требованиям европейского экономического пространства, а также некоторые другие аспекты.

При этом речь идет лишь о юридической конструкции сложившихся реалий, а не о политическом отделении Калининградской области от Российской Федерации. Вывод напрашивается сам собой: Калининградской области без принятия вышеназванных нормативных правовых актов невозможно будет выжить.

Библиографические ссылки

1. О государственном регулировании внешнеторговой деятельности : Федер. закон от 13 нояб. 1995 г. № 157-ФЗ.
 2. Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ : Федер. закон от 10 янв. 2006 г. № 16-ФЗ // СЗ РФ. 2006.
-