

Глава 4. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И УКРАИНЕ: ПРАКТИКА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Местное самоуправление составляет важнейшую часть механизма управления, позволяющего оптимально сочетать местные, региональные и общегосударственные интересы и права. Множественность и разноплановость интересов, как индивидуальных, так и групповых, социальных и экономических, позволяют сделать вывод о многогранности деятельности общества, которая может выходить на различные уровни: местного самоуправления, региональный, государственный, а также международный.

Граждане (то есть непосредственно население территориальной общины или муниципального образования) не имеют возможности самостоятельно принимать участие в выражении собственных интересов на международном уровне. Во всех развитых государствах мира эта функция осуществляется соответствующими органами местного самоуправления либо их ассоциациями и союзами. Проблема участия органов местного самоуправления в международных связях, в т.ч. внешнеэкономических, привлекает пристальное внимание исследователей, ввиду ее неурегулированности на законодательном уровне.

Рассмотрим правовые основания международного сотрудничества органов местного самоуправления в России и Украине.

Из анализа действующего российского законодательства следует, что международное сотрудничество в Российской Федерации может осуществляться на межгосударственном, межрегиональном и межмуниципальном уровнях. В Российской Федерации участие ее субъектов и муниципальных образований в заключении международных договоров не стало объектом конституционного регулирования. Федеральные законы «О международных

договорах Российской Федерации»¹ и «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»² предусматривают, что международный договор РФ, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта, а при разработке договора, затрагивающего полномочия субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, предложения соответствующих органов субъекта рассматриваются при подготовке проекта. Конституцией Российской Федерации (п. «о» ч.1 ст. 72) к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов относит полномочия по координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации³.

В 2002 году Российской Федерацией была ратифицирована Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г.⁴. В соответствии с п.1 ст.2 указанной конвенции приграничное сотрудничество осуществляется в пределах полномочий территориальных сообществ и властей, определяемых внутренним законодательством. Однако заключенные Российской Федерацией договоры о приграничном сотрудничестве не уделяют должного внимания межрегиональному и межмуниципальному взаимодействию.

Законодательством Российской Федерации участие муниципальных образований в международных отношениях не запрещается, однако его детальная правовая регламентация отсутствует, что в значительной мере сужает возможности сотрудничества и обмена передовым опытом между местными сообществами различных государств.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ закреп-

¹ О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2007 года) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.

² О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 2. – Ст. 231.

³ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 №6-ФКЗ и от 30.12.2008 №7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

⁴ О ратификации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей: Федеральный закон от 22 июля 2002 г. №91-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №30. – Ст. 3008.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2011 года) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

пляет право органов местного самоуправления на осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами. Специальный правовой акт – Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» устанавливает, что внешнеторговая деятельность органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, а именно в соответствии с федеральными законами¹. Указанными нормами законодательное регулирование международного сотрудничества органов местного самоуправления исчерпывается. В настоящее время отсутствует соответствующий федеральный закон, который регламентировал бы статус органов местного самоуправления и их полномочия при осуществлении внешнеторговой деятельности.

Отдельные аспекты правового регулирования международного сотрудничества органов местного самоуправления содержатся в Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. В Разделе II данной Концепции право муниципальных образований на участие в международных отношениях ограничено экономическими вопросами, когда органы местного самоуправления осуществляют внешнеэкономические связи с муниципальными образованиями, административно-территориальными образованиями и гражданами сопредельных государств и заключают в установленном порядке соглашения о приграничном сотрудничестве, которые носят гражданско-правовой характер².

Попытки урегулировать пробел федерального законодательства неоднократно предпринимались на уровне субъектов Российской Федерации. Так, например в Волгоградской, Нижегородской и Пермской областях были приняты законы о международных и внешнеэкономических связях, в Белгородской области – соответствующее постановление главы администрации области, а в Пензенской – постановление областного правительства. Указанные правовые акты наделяли муниципальные образования правом на участие в

¹ Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. №164-ФЗ (в ред. от 2 февраля 2006 года) // *Собрание законодательства РФ*. – 2003. – №50. – Ст. 4850.

² Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. №196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ* – 2001. – №8. – Ст. 764.

осуществлении международных связей как самостоятельно, так и в рамках соответствующих международных организаций. Однако положения данных правовых актов в части наделения органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению международных и внешнеэкономических связей признаны судом противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению. В попытке устранить недостаток правового регулирования субъекты Российской Федерации превысили свои полномочия и тем самым нарушили нормы федерального законодательства в соответствии с которыми внешнеэкономические связи органов местного самоуправления могут осуществляться только в случаях, предусмотренных федеральным законом.

В ч. 2 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указано, что «в целях... организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований», каковым в настоящее время является Конгресс муниципальных образований, учрежденный 7 июля 2006 года в целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований России, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами.

Ст. 67 указанного федерального закона предусматривает также, что единое общероссийское объединение муниципальных образований представляет предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

В то же время недостаточно правовых оснований для участия в международном сотрудничестве самих органов местного самоуправления, а при их

наличии право на такое участие необоснованно ограничивается, как правило, лишь экономическими вопросами. При этом игнорируются экологические, социальные, культурные проблемы, решение которых стало бы возможным при осуществлении международных связей, в особенности на приграничных территориях. Однако, несмотря на данный факт, в системе исполнительных органов некоторых муниципальных образований создаются организационные структуры, которые, согласно их наименованию, призваны осуществлять деятельность по реализации международного сотрудничества. Соглашения о международном (трансграничном) сотрудничестве заключаются в следующих формах: 1) в форме договоров о побратимских отношениях, об установлении дружеских отношений, о партнерстве, о долгосрочном сотрудничестве, о приграничном сотрудничестве и др.; 2) в форме соглашений о приграничном сотрудничестве, о партнерстве, об установлении партнерских отношений и т.д.; 3) в форме деклараций о намерениях, о партнерстве и сотрудничестве; 4) в форме протоколов, писем и т.д.¹

Активная работа по развитию приграничного сотрудничества органов местного самоуправления и их участию в осуществлении международных связей ведется в Белгородской области как приграничном регионе России. В основном это касается расширения сфер сотрудничества с региональными и местными властями Украины. По инициативе ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области» 2 ноября 2010 года состоялось заседание «круглого стола» «Перспективы приграничного сотрудничества органов местного самоуправления Белгородской и Харьковской областей». Участники отметили важную роль приграничного сотрудничества органов местного самоуправления, отсутствие должной нормативно-правовой базы и механизмов заключения соглашений о приграничном сотрудничестве, а также признали необходимым совершенствование законодательства в указанной сфере. В итоговом документе «круглого стола» подчеркивается, что «скорейшее принятие закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» необходимо для оперативного решения приграничных проблем на местном уровне, создания гибких хозяйственных структур с привлечением внешних инвестиций, организации сотрудничества в сфере регу-

¹ Быкова, Л.А. Муниципальные образования как субъекты приграничного сотрудничества // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. – 2009. – № 1. – С. 38.

лирования миграции населения и регулирования рынка труда, налаживания связей в культурной, социальной, природоохранной и других областях, научного и гуманитарного сотрудничества. Приграничное сотрудничество между ассоциациями органов местного самоуправления областей России и Украины позволяет обмениваться положительным опытом, наладить необходимые связи и создать условия для оперативного решения проблем приграничных районов»¹.

Также 9 февраля 2011 года в Белгороде состоялось подписание соглашения о сотрудничестве между Ассоциацией «Совет муниципальных образований Белгородской области», Ассоциацией органов местного самоуправления Харьковской области и Харьковской общественной организацией «Евро-регион «Слобожанщина». Главной целью подписанного документа является обеспечение эффективного взаимодействия между сторонами для реализации проектов и программ приграничного сотрудничества на уровне органов местного самоуправления. Соглашение подразумевает взаимодействие в реализации приграничных проектов, обеспечение взаимопомощи по развитию евро-региона «Слобожанщина», создание единой информационной базы данных по вопросам приграничного сотрудничества, обеспечение взаимодействия с научными учреждениями, общественными организациями и хозяйствующими субъектами двух регионов².

2 июля 2011 года был подписан договор о братстве и сотрудничестве между городами Белгород и Прилуки (Киевская область, Украина), что будет способствовать укреплению экономических и культурных связей между городами.

Таким образом, несмотря на отсутствие необходимой правовой базы, органы местного самоуправления самостоятельно и достаточно успешно реализуют право на международную межмуниципальную кооперацию.

Законодательство Украины в регулировании проблемы международного сотрудничества органов местного самоуправления предполагает иной подход. В соответствии со ст. 15 «Формы добровольного объединения органов местного самоуправления» Закона Украины «О местном самоуправлении

¹ Источник: Официальный сайт Администрации города Шебекино и Шебекинского района [Электронный ресурс]: <http://www.admsheb.ru/news/73>

² Источник: Официальный сайт Губернатора и Правительства Белгородской области [Электронный ресурс]: <http://www.belregion.ru/news/2011/02/09/3682.html>

в Украине» органам местного самоуправления предоставляется право на объединение в ассоциации внутри страны и право вхождения в индивидуальном порядке либо в рамках соответствующей национальной ассоциации в международные ассоциации и другие добровольные объединения органов местного самоуправления¹.

Как справедливо отмечают В.Э. Телипко и С.А. Панасюк, объединение в ассоциации или вступление в ассоциации, создание иных форм объединения органов местного самоуправления являются одним из приоритетных и действенных направлений обеспечения разрешения актуальных проблем социально-экономического развития соответствующих административно-территориальных единиц². В развитие положений закона «О местном самоуправлении в Украине» был принят специальный закон «Об ассоциациях органов местного самоуправления», который урегулировал правовой статус таких объединений и порядок их деятельности³. В соответствии с указанным законом Ассоциации органов местного самоуправления и их добровольные объединения – это добровольные неприбыльные объединения, созданные органами местного самоуправления с целью наиболее эффективного осуществления своих полномочий, согласования действий органов местного самоуправления по защите прав и интересов территориальных общин, содействия местному и региональному развитию. Ассоциации создаются с всеукраинским (представляют более половины органов местного самоуправления соответствующего территориального уровня) и местным статусом. Однако закон не упоминает о праве ассоциаций и объединений на осуществление международного сотрудничества.

Статья 35 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» содержит перечень собственных и делегированных полномочий исполнительных органов сельских, поселковых и городских советов в сфере внешнеэкономической деятельности. Собственные полномочия направлены на обеспечение исполнения договоров с иностранными партнерами, содействие внешнеэкономическим связям предприятий, учреждений и организаций, на-

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (із змін від 7 липня 2011 року) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.

² Телипко, В.Е., Панасюк, С.А. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – К., 2011. – С. 54.

³ Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009 року № 1275-VI (із змін від 7 квітня 2011 року) // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – №38. – Ст.534.

ходящихся на соответствующей территории, а также содействию в создании совместных с иностранными партнерами предприятий. Делегированные полномочия предусматривают, что исполнительные органы советов осуществляют организацию приграничной и прибрежной торговли и осуществляют соответствующий контроль, а также способствуют созданию условий для надлежащего функционирования таможенных органов и обеспечивают на соответствующей территории реализацию международных обязательств Украины в рамках предоставленных полномочий. Из текста закона следует, что органам местного самоуправления прямо не предоставлена возможность непосредственно принимать участие в международном сотрудничестве в той или иной форме. Однако в законодательстве Украины также отсутствует и прямой запрет на осуществление такой деятельности. Таким образом, как и в Российской Федерации, налицо пробел в правовом регулировании такой важной для развития местного самоуправления проблемы.

В то же время на практике, по мнению М.А. Баймуратова, число субъектов международного сотрудничества в сфере местного самоуправления характеризуется процессом расширения. Так, например, если территориальные общины Украины принимают участие в международном сотрудничестве опосредованно, учитывая, что от их имени действуют представительные и исполнительные органы местного самоуправления, то члены территориальных общин (предприниматели, ученые, студенты, пенсионеры, верующие, деятели культуры и др.) и их ассоциации принимают активное участие в таком сотрудничестве¹.

Международное сотрудничество территориальных громад и органов местного самоуправления Украины осуществляется, как правило, в следующих сферах: охрана окружающей среды (в особенности на приграничных территориях), бизнес и промышленность, культура, обмен инновациями и опытом. Большое значение в становлении международного сотрудничества органов местного самоуправления играют международные неправительственные организации местной власти. Участие в деятельности этих организаций органов местного самоуправления Украины предоставляет им реальную возможность участия в системе международного сотрудничества с целью

¹ Муниципальное право України / За ред. Баймуратова М.О. – 2-ге вид. доп. – К., 2009. – С. 516.

решения значительного количества проблем в их деятельности¹. Среди такого рода международных организаций можно назвать Всемирную федерацию объединенных и породненных городов и Международный союз местных властей. Местные советы и муниципальные ассоциации Украины принимают активное участие в деятельности указанных международных организаций².

Для обеспечения международного сотрудничества в исполнительных органах местных советов создаются специальные подразделения – отделы (управления) зарубежных (внешних, внешнеэкономических) связей, которые ведут практическую работу по организации и планированию международного сотрудничества, а также разработку и реализацию его организационно-правовых форм. Однако правовой статус таких подразделений не определен, что вызывает проблемы при определении объема и характера их компетенции. Следует согласиться с мнением М. Баймуратова, который предлагает для ликвидации указанного правового пробела принять типовое положение об отделе (управлении) зарубежных (внешних) связей, в котором четко обозначались бы основные направления его деятельности и полномочия по их осуществлению³.

Исходя из анализа практики осуществления в Украине международного сотрудничества на местном уровне, представляется возможным выделить его основные организационно-правовые формы, которыми являются:

- обмен официальными делегациями;
- проведение «Дней дружбы» или «Недель дружбы», в программу которых входят обмен коллективами художественной самодеятельности, туристическими группами, командами спортсменов, выставками и др.;
- изучение и внедрение в местное хозяйство положительного опыта зарубежных партнеров;
- сотрудничество молодежи (контакты представителей высших и средних учебных заведений, организация обмена учащимися) и другие.

Подводя итог проведенному исследованию, необходимо отметить, что предоставление возможности осуществления международных связей и международного сотрудничества органов местного самоуправления, нормативное

¹ Там же. – С. 523.

² Баймуратов, М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: дис.... докт. юрид. наук. – Одесса, 1996. – С. 240.

³ Муниципальное право Украины / За ред. Баймуратова М.О. – 2-ге вид. доп. – К., 2009. – С. 533.

закрепление субъектов, объектов и форм такого сотрудничества является значимым фактором в развитии местной демократии, свидетельствует о доверии государства местному самоуправлению, способствует расширению возможностей решения вопросов местного значения, использования передового зарубежного опыта в организации местной жизни.

По нашему мнению, существующей в Российской Федерации и Украине нормативно-правовой базы недостаточно для обеспечения полноценного участия органов местного самоуправления в международном сотрудничестве.

В целях повышения эффективности местного самоуправления в Российской Федерации и Украине, основываясь на анализе действующего законодательства, возможно предложить следующие практические рекомендации:

➤ внести соответствующие изменения в Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», дополнив его положениями, предусматривающими предоставление органам местного самоуправления права на самостоятельное участие (вне рамок общероссийского объединения муниципальных образований) в международном сотрудничестве, а также определяющими перечень вопросов, по которым может осуществляться такое сотрудничество и его организационно-правовые формы;

➤ законодательно определить место заключаемых муниципальными образованиями Российской Федерации и территориальными общинами Украины соглашений о сотрудничестве и партнерстве в правовой системе государств, их юридические свойства;

➤ определить объем и характер компетенции органов местного самоуправления в России и Украине по осуществлению международного сотрудничества.

ОСНОВЫ АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И РЕФОРМИРОВАНИЯ

Построение гражданского общества как целостной социально-культурной системы в процессе формирования правового демократического государства в условиях всемирной глобализации находится в неразрывной