

---



## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ



---

<http://doi.org/10.5281/zenodo.4695827>  
УДК 342.25

**Доронина П.Е., Ивлева А.Ф.**

*Доронина Полина Евгеньевна*, кандидат юридических наук, доцент, Северный (Арктический) федеральный университет, Россия, 163002, г. Архангельск, наб. Северной Двины, 17. E-mail: p.doronina@narfu.ru.

*Ивлева Анна Филипповна*, кандидат юридических наук, доцент, Северный (Арктический) федеральный университет, Россия, 163002, г. Архангельск, наб. Северной Двины, 17. E-mail: a.ivleva@narfu.ru.

### **Концепция международных и внешнеэкономических связей муниципальных образований: направления восполнения законодательных пробелов**

**Аннотация.** В статье рассматриваются перспективы нормативного регулирования вопросов международного и внешнеэкономического сотрудничества с участием российских муниципалитетов в свете прогнозируемой разработки новых политико-правовых актов в области развития местного самоуправления, а также изменений в федеральном законодательстве в части порядка и условий осуществления такого сотрудничества. Сделан вывод о том, что подобные изменения, вероятнее всего, будут осуществлены на базе и в развитие положений новых Основ государственной политики в области развития местного самоуправления на период до 2030 года в форме поправок к тексту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» и воспроизведут существующую на данный момент схему фиксации компетенции органов местного самоуправления в части осуществления приграничного сотрудничества.

**Ключевые слова:** муниципальная парадипломатия, международные и внешнеэкономические связи муниципальных образований, приграничное сотрудничество муниципальных образований.

**Doronina P.E., Ivleva A.F.**

*Doronina Polina Evgenievna*, candidate of Juridical Sciences, associate Professor, Northern (Arctic) State University, Russia, 163002, Arkhangelsk, nab. Severnoi Dviny, 17. E-mail: p.doronina@narfu.ru.

*Ivleva Anna Filippovna*, candidate of Juridical Sciences, associate Professor, Northern (Arctic) State University, Russia, 163002, Arkhangelsk, nab. Severnoi Dviny, 17. E-mail: a.ivleva@narfu.ru.

## Conception of international and foreign economic ties of municipal bodies: directions to fill in the legal gaps

**Abstract.** This article examines perspectives of normative regulation of international and foreign economic cooperation with participation of Russian municipal bodies in view of predicted formulation of new legal and political conceptual acts in the area of development of local self-government along with amendment of federal legislation on the topic of legislative changes in this sphere. The conclusion of this research is that appropriate changes most likely will be made on the basis of the Foundations of state policy in the sphere of local self-government development until 2030 in the form of amendments in the Federal Law “On general principles of organization of local self-government” and will reproduce the current definition of municipal competence in the sphere of transfrontier cooperation.

**Key words:** municipal paradiplomacy, international and foreign economic ties of municipal bodies, transfrontier cooperation of municipal bodies

Президентом РФ 01 марта 2020 г. был утвержден перечень поручений, в котором Правительству было вменено в обязанность в течение полугодия приступить к решению одной из застарелых проблем отечественного конституционного и муниципального права – проблеме отсутствия правовой регламентации порядка осуществления международной деятельности муниципальными образованиями Российской Федерации.

В России международные связи муниципальных образований регулируются только несколькими нормами общего содержания. Первые две из них содержатся в ч. ч. 2 и 3 ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., в них зафиксировано право органов местного самоуправления на сотрудничество с зарубежными органами аналогичного статуса и на членство в международных ассоциациях муниципального уровня. Регулирование вопросов международной деятельности осуществляется и статьями Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г., а также ее 3-х протоколов; однако она касается только специального случая международных связей муниципалитетов – сотрудничества сопредельных территорий. В любом случае, перечисленные договоры, хотя и являются составной частью российской правовой системы, имеют несамоисполнимый, рамочный характер и не могут выступать в

качестве единственного регулятора важной области муниципального бытия.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит упоминания конкретных полномочий международных образований в области международной деятельности. В п. 8 ч. 1 ст. 17 указано только, что органами местного самоуправления осуществляются международные и внешнеэкономические связи.

Отдельный случай представляет собой правовое регулирование приграничного межмуниципального сотрудничества. Принятый в 2017 г. Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества» закрепил относительно развернутую концепцию данного вида международных взаимодействий органов всех трех уровней публичной власти, в т. ч. и местного. В отношении муниципалитетов его положения впервые на федеральном уровне определили допустимые формы осуществления трансграничных связей, круг их иностранных партнеров и общие принципы процедуры заключения с ними соглашений о приграничном сотрудничестве. Как результат, данный закон воспроизвел для местного уровня ту же модель координации приграничных взаимодействий, которую Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» закрепил для регионов. На основе этого

закона и во исполнение его предписаний большая часть приграничных субъектов Российской Федерации осуществила конкретизирующее правовое регулирование, по крайней мере в части определения порядка согласования и регистрации соглашений о приграничном сотрудничестве своих муниципальных образований уполномоченными органами соответствующих субъектов (например, в Северо-Западном федеральном округе отдельные законы или постановления высших органов исполнительной власти по данному вопросу приняли почти все приграничные регионы (за исключением Санкт-Петербурга)).

Какие выводы можно сделать на основе анализа перечисленных законодательных положений?

1. На данный момент времени отсутствует проработанная концепция нормативного регулирования международной деятельности муниципалитетов на уровне актов правовой политики. Действующие Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, которые были утверждены еще в 1999 г., упоминают только о тех преимуществах, которые международное сотрудничество муниципальных образований и их объединений создает для государства в целом, путем продвижения дружественных и добрососедских отношений с зарубежными странами. В начале 2020 года Президент анонсировал начальный этап процесса разработки проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года, которые в виде проекта должны быть представлены Правительством к октябрю текущего года; есть свидетельства тому, что в данном документе соответствующему вопросу будет уделено большее внимание.

2. Специальных предписаний относительно условий и процедур осуществления межмуниципальной международной деятельности законодательство на федеральном (да и региональном) уровне не

содержит, исключением является только механизм приграничного сотрудничества.

Отсутствует нормативная дефиниция понятия «международные и внешнеэкономические связи муниципальных образований» и его соотношения с «международными и внешнеэкономическими связями субъектов Российской Федерации». Означает ли употребление единого термина установление равенства их компетенций в международной сфере? Логичным было бы предположение о том, что местный уровень власти, обладающий меньшим объемом внутренних полномочий по сравнению с региональным (так как осуществляет, согласно принципу субсидиарности, иные, менее ресурсоемкие функции местного значения), не может обладать большим объемом полномочий с такой специфической сфере ведения как внешние связи.

3. В федеральном и региональном законодательстве в течение длительного времени наличествует очевидный пробел в части определения механизма осуществления международных и внешнеэкономических связей муниципальных образований, однако в научной литературе и в практике взаимодействия федерального, регионального и местного уровня публичной власти внимание к данному факту привлекается не так уж часто. Так, изучение тематики заседаний Совета при Президенте по развитию местного самоуправления и Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации показывает, что этот вопрос поднимался лишь единожды – на заседании Совета при Президенте, состоявшемся 30 января 2020 г. [3], по итогам которого, как было указано в начале статьи, и появилось поручение о начале работы по ликвидации данного пробела. В отечественной юридической науке соответствующим вопросам уделяется не особо значительное место: большая часть публикаций, вышедших в последние 10 лет, либо акцентируется на рассмотрении концепции международных и внешнеэкономических связей регионального и муниципального уровня в совокупности (с явным предпо-

чением, отдаваемым региональному аспекту), либо затрагивает только вопросы приграничного сотрудничества, либо имеет пограничную – политико-юридическую или юридико-экономическую – направленность.

4. Поскольку приграничное сотрудничество есть лишь одна из составных частей международной деятельности местных органов власти, в порядке индуктивного умозаключения можно предположить, что муниципальная компетенция в этой области не может быть шире, нежели определенная для осуществления международных связей в целом. То есть полномочия, атрибутированные муниципалитетам на основе норм закона «Об основах приграничного сотрудничества», по своему объему не меньше, чем присущие им в сфере внешних связей вообще. Поэтому, полагаем, существует высокая вероятность распространения норм о формах, пределах и порядке ведения парадипломатии муниципальными образованиями приграничных субъектов РФ на местную парадипломатию *in genere*.

5. Как представляется, регламентация механизма осуществления международных и внешнеэкономических связей будет осуществлена посредством внесения изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» (возможно, путем включения в него новой главы), а не посредством принятия нового специального закона, подобного Федеральному закону «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ», и уж тем более не путем включения соответствующих норм в упомянутый закон, как это предлагают отдельные авторы [4, с. 77; 1, с. 71]. Причина тому достаточно проста: основанием для специального федерального законодательного регулирования вопросов координации международной деятельности субъектов РФ был одноименный п. «о»

ч. 1 ст. 72 Конституции; предмет регулирования этого закона, таким образом, составляет координация региональной и только региональной парадипломатии. В отношении регламентации вопросов деятельности муниципалитетов соответствующая статья Основного закона упоминает только «установление общих принципов организации ... местного самоуправления» (п. «н»); именно поэтому принят только один одноименный, комплексный по своему содержанию, федеральный закон.

6. Высказывавшиеся ранее отдельными авторами суждения о недопустимости осуществления органами государственной власти субъектов РФ нормативного регулирования международной деятельности муниципалитетов [4, с. 73], которые подкреплялись не совсем уместными ссылками на правовые позиции отдельных судов [2], с точки зрения содержания текущего законодательства о приграничном сотрудничестве являются несостоятельными: положения пунктов 6–9 ч. 2 ст. 7, ч. 3 и 4 ст. 8 и ст. 12 одноименного закона явно свидетельствуют о том, что правовую регламентацию как минимум координации этой деятельности они осуществлять могут и должны. Как уже говорилось выше, есть основания предполагать, что аналогичные нормы будут включены в федеральное законодательство по вопросу о регулировании международной деятельности органов местного самоуправления в целом.

Суммируя вышесказанное, следует указать, что фигура умолчания, свойственная российскому законодательству о местном самоуправлении в отношении международных и внешнеэкономических связей муниципальных образований, видимо, имеет временный характер и в скором времени в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» следует ожидать очередные новеллы.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Башкуева Е. Ю., Атанов Н.И. Состояние правового регулирования внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации и пути его совершенствования // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2015. № 3 (12). С. 67–71.
2. Решение Пермского областного суда от 11 февраля 2002 г. по делу № 3-24-2002 об оспаривании Закона Пермской области «О международных связях Пермской области» № 862-132 от 06 апреля 2000 г. [Электронный ресурс] // Документы системы Гарант: [сайт]. Режим доступа URL: <https://base.garant.ru/16135927/> (дата обращения: 15.03.2021).
3. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. [Электронный ресурс] // Президент России: [сайт]. Режим доступа URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (дата обращения: 15.03.2021).
4. Тесленко А. М., Береснева Ю. В. О некоторых проблемах правового регулирования международных связей муниципальных образований в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2011. № 2. С. 71–77.

## REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Bashkueva E. Ju., Atanov N.I. Sostojanie pravovogo regulirovanija vneshnejekonomicheskoj dejatel'nosti sub#ektov Rossijskoj Federacii i puti ego sovershenstvovanija // Azimut nauchnyh issledovanij: pedagogika i psihologija. 2015. № 3 (12). S. 67–71.
2. Reshenie Permskogo oblastnogo suda ot 11 fevralja 2002 g. po delu № 3-24-2002 ob osparivanii Zakona Permskoj oblasti «O mezhdunarodnyh svjazjah Permskoj oblasti» № 862-132 ot 06 aprelja 2000 g. [Jelektronnyj resurs] // Dokumenty sistemy Garant: [sajt]. Rezhim dostupa URL: <https://base.garant.ru/16135927/> (data obrashhenija: 15.03.2021).
3. Stenogramma zasedanija Soveta po razvitiju mestnogo samoupravlenija 30 janvarja 2020 g. [Jelektronnyj resurs] // Prezident Rossii: [sajt]. Rezhim dostupa URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (data obrashhenija: 15.03.2021).
4. Teslenko A. M., Beresneva Ju. V. O nekotoryh problemah pravovogo regulirovanija mezhdunarodnyh svjazej municipal'nyh obrazovanij v Rossijskoj Federacii // Rossijskij juridicheskij zhurnal. 2011. № 2. S. 71–77.

Поступила в редакцию 18.03.2021.  
Принята к публикации 21.03.2021.

*Для цитирования:*

Доронина П.Е., Ивлева А.Ф. Концепция международных и внешнеэкономических связей муниципальных образований: направления восполнения законодательных пробелов // Гуманитарный научный вестник. 2021. №3. С. 209-213. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2021/03/Ivleva.pdf>