

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере осуществления международных связей и вопросы разграничения полномочий в этой области между Российской Федерацией и ее субъектами достаточно четко определены Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Иная ситуация сложилась в части правового регулирования международной деятельности муниципальных образований. В результате анализа сферы компетенции муниципальных образований в данной области, а также проблем правового обеспечения международного сотрудничества муниципальных образований делается вывод о том, что существующей правовой базы для реализации органами местного самоуправления своих полномочий в части осуществления международных и внешнеэкономических связей в настоящее время недостаточно. Требуется принятие нового, единого для регионального и муниципального уровней федерального закона «О координации международных связей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Ключевые слова: внешнеторговая деятельность, внешнеэкономические связи, еврорегионы, международное сотрудничество, местное самоуправление, муниципальные образования, правовое регулирование, приграничное сотрудничество

В условиях глобализации большое значение имеет обеспечение сбалансированных контактов сложной системы (в нашем случае — Российской Федерации) и ее частей (субъектов Федерации, муниципалитетов) с аналогичными образованиями из окружающей внешней среды. Разумеется, такие контакты нельзя пускать на самотек. Внешнее воздействие на систему и ее части необязательно является позитивным. В течение долгой истории России из страны не раз пытались сделать сырьевой придаток, т.е. воспользоваться извне ее ресурсной базой. Также нередки попытки, порой даже удачные, внедрения в нашей стране неких потенциально разрушительных идей, прочего негативного информационного влияния извне. Очевидно, что эти негативные тенденции должны вовремя выявляться и нейтрализоваться государ-

ством. Но с другой стороны, «железный занавес» в современном мире малоэффективен. А потому задача правового регулирования внешних связей российской федеративной системы и ее составных частей состоит в том, чтобы максимально устранить негативное внешнее влияние, одновременно предусматривая меры протекционизма по отношению к взаимодействиям потенциально выгодным и государственной системе в целом, и ее частям. Это непростая задача для тех, кто осуществляет правовое регулирование рассматриваемой сферы. Однако отечественным нормотворцам, тем не менее, придется каким-то образом пройти между отмеченными выше «Сциллой и Харибдой», решая задачу повышения эффективности внешних связей в системах федеративных отношений и местного самоуправления в России.

***Компетенция муниципалитетов в сфере осуществления
международных и внешнеэкономических связей***

Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере осуществления международных связей и вопросы разграничения полномочий в этой области между Российской Федерацией и ее субъектами определены достаточно четко. Соответствующее регулирование содержится и в Конституции Российской Федерации (ст. 71, 72, 79), и в федеральном законодательстве¹, и в соглашениях между федеральными и региональными органами государственной власти², и в законодательстве субъектов Российской Федерации³.

Совершенно иная ситуация сложилась в части правового регулирования международной деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления.

В соответствии с пп. 8 п. 1 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов отнесено осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

¹ Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 8 ноября 2011 г. № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации».

² Например, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Свердловской области о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей от 12 января 1996 г. / Областная газета, 2 фев. 1996 г.

³ Например, Закон Свердловской области от 28 октября 2005 г. «О международных и внешнеэкономических связях Свердловской области и участии Свердловской области и органов государственной власти Свердловской области в международном информационном обмене» / Областная газета, 1 нояб. 2005 г.

Право на осуществление международных, в т.ч. внешнеэкономических связей органов местного самоуправления закреплено и на международном уровне. В соответствии с п. 3 ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. органы местного самоуправления разных государств могут сотрудничать на условиях, устанавливаемых законом. Поскольку Хартия не ограничивает межмуниципальное сотрудничество взаимодействием между внутригосударственными муниципальными образованиями, в нем возможно также участие органов местного самоуправления иностранных государств.

Наиболее распространенными направлениями сотрудничества с иностранными муниципалитетами выступают культурные, образовательные и экономические отношения. Одной из форм такого сотрудничества на долговременной основе является заключение соглашений о побратимстве⁴. Такие соглашения не предусмотрены федеральным законодательством, но достаточно широко распространены на практике и предполагают наличие между сторонами тесных долговременных отношений и контактов⁵.

Проблему недостаточной урегулированности международной деятельности муниципальных образований можно было бы считать несущественной, если бы не одно «но» — *значительная доля международного и внешнеэкономического сотрудничества приходится именно на муниципалитеты*, а не на регионы. По данным экспертов, это практически 80% торгового оборота в данной сфере⁶, что *ipso facto* перемещает вопрос нормативного обеспечения внешних связей на местном уровне в разряд мегаактуальных.

Другая причина того, почему проблема нормативного регулирования внешних связей муниципальных образований требует к себе самого пристального внимания и принятия соответствующих решений в самом ближайшем будущем, — это *не всегда дружественная политика по отношению к России ряда государств* и государственных объединений. Так, в своем обращении к членам ООН комиссар по внешним связям Евросоюза Федерика Могерини призвала их ввести санкции против России по примеру стран ЕС. «Европейский союз продолжит

⁴ Например, решение Думы г. Иркутска от 30 октября 2006 г. № 004-20-300412/6 «О плане мероприятий международной деятельности органов городского самоуправления г. Иркутска на 2007 г. в рамках соглашений о сотрудничестве с муниципалитетами городов-побратимов и партнеров»; Постановление мэра г. Хабаровска от 11 января 2009 г. № 2 «О деятельности администрации города Хабаровска по развитию международных связей» // Информационный банк Ассоциации сибирских и дальневосточных городов / URL: www.asdg.ru. Городским округом «Город Сургут» заключено 3 соглашения о побратимстве: с г. Чаоян (Китайская Народная Республика) (1991 г.), с муниципалитетом г. Залаэгерсег (Венгрия) (1999 г.) и муниципалитетом г. Катерини (Греция) (2004 г.).

⁵ Подробнее об этом см.: *Алешкова Н.П.* Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2012.

⁶ По информации П.А. Яхменева (Международная научно-практическая конференция «Внешние связи регионов Российской Федерации. Опыт Республики Татарстан». Казань. 2—3 ноября 2017 г.).

придерживаться полной реализации своей политики непризнания, в том числе посредством ограничительных мер. ЕС вновь призывает государства — члены ООН рассмотреть аналогичные меры по непризнанию в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 68/262», — заявила Могерини⁷.

В условиях осложнения международных контактов Российской Федерации со странами ЕС и целым рядом иностранных государств межрегиональные и межмуниципальные контакты характеризуются более дружественной динамикой. Находясь несколько в стороне от господствующего в последнее время неконструктивного вектора *realpolitik* в отношении России, эти контакты не только не сворачиваются, но и находят новые возможности для своего расширения.

За последние десятилетия роль муниципальных образований в международных отношениях значительно усилилась. Муниципалитеты на самостоятельных началах входят в такие международные организации, как Конгресс региональных и местных властей (КМРВСЕ), являются членами еврорегионов, отдельных региональных союзов⁸. Действует целый ряд соглашений с участием российских и зарубежных органов местного самоуправления⁹.

Проблемы правового обеспечения международного сотрудничества муниципальных образований

В отличие от регионального сегмента правовое регулирование международной деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления в настоящее время носит крайне общий, неконкретный характер. Для него характерны *пробелы* в части осуществления международного сотрудничества органами местного самоуправления и *нечеткость понятийного аппарата*, используемого в правовых актах разных уровней применительно к внешним связям муниципалитетов¹⁰. Федеральными законами не установлен порядок и условия осуществления органами местного самоуправления международных связей¹¹.

Отдельные положения отсылочного характера, касающиеся внешних связей муниципальных образований, содержатся в нескольких актах.

⁷ Попытки ЕС навязать антироссийскую политику всему миру глубоко наивны / Взгляд, 18 марта 2016 г. / URL: <https://vz.ru/politics/2016/3/18/800393.html>.

⁸ В рамках Европейского союза трансграничное сотрудничество поддерживается с конца 1980-х гг., прежде всего через программы INTERREG I, II и III.

⁹ Подробнее об этом см.: Быкова Л.А. Муниципальные образования как субъекты приграничного сотрудничества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 1.

¹⁰ Проблемы правового регулирования внешних связей муниципальных образований и органов местного самоуправления: Доклад заместителя начальника отдела Министерства юстиции РФ И.А. Борисова (см.: Алешкова Н.П. Указ. соч.).

¹¹ См.: 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.

Кроме упомянутого пп. 8 п. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ это ст. 11 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (далее — Федеральный закон № 164-ФЗ), где предусмотрено, что муниципальные образования осуществляют внешнеторговую деятельность только в случаях, установленных федеральными законами.

Нормы данных законов противоречивы даже на уровне терминологии: в Федеральном законе № 131-ФЗ содержится термин «внешнеэкономические связи», в Федеральном законе № 164-ФЗ — «внешнеторговая деятельность». Неясно, как соотносятся эти понятия, поскольку они не нашли закрепления в Федеральном законе от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

В отсутствии надлежащего федерального регулирования субъекты Федерации¹² и органы местного самоуправления¹³ самостоятельно принимают соответствующие акты, которые впоследствии нередко признаются судами противоречащими федеральному законодательству¹⁴. Все это не может не вести к *хаотичности международных связей муниципалитетов*, их неупорядоченности и подчас невысокой эффективности.

Встает вопрос и о правомерности регулирования внешнеэкономических связей органами местного самоуправления. В упомянутых федеральных законах предусмотрено, что названные органы осуществляют международные и внешнеэкономические связи в соответствии с федеральным законом. Но поскольку указанного федерального закона нет, то на практике муниципальные образования самостоятельно определяют, с одной стороны, виды внешних связей; с другой — порядок их осуществления. Таким образом, отсылочные нормы федеральных законов № 131-ФЗ и № 164-ФЗ носят *декларативный характер* и не отличаются необходимой правовой нагрузкой. В этой ситуации нормативные акты органов местного самоуправления в сфере осуществления ими международных и внешнеэкономических связей следует признать недействительными¹⁵.

¹² Проблемы правового регулирования внешних связей муниципальных образований и органов местного самоуправления... (см.: Тесленко А.М., Береснева Ю.В. Указ. соч.).

¹³ Например, Устав муниципального образования «Город Екатеринбург» (утв. решением Екатеринбургской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 8/1), а также Положение о порядке осуществления международных и внешнеэкономических связей Администрации Екатеринбурга (утв. Постановлением главы Екатеринбурга от 22 декабря 2000 г. № 1354 «О координирующей роли комитета по внешним связям администрации Екатеринбурга»).

¹⁴ Так, Пермский областной суд в своем решении от 11 февраля 2002 г. по делу № 3-24-2002 отмечает, что субъект РФ (Законодательное Собрание и администрация Пермской области) за пределами предоставленных ему полномочий наделил органы местного самоуправления правом участия в международных связях, что противоречит федеральному законодательству и поэтому признается недействующим и не подлежащим применению // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 2002. № 5.

¹⁵ См.: Тесленко А.М., Береснева Ю.В. Указ. соч. С. 71—77.

Вопросы приграничного сотрудничества муниципалитетов

Значительный сегмент внешних связей муниципальных образований приходится на приграничное сотрудничество. В правовом регулировании данной сферы в последнее время наметились определенные позитивные тенденции. Большие возможности перед муниципальными образованиями открывает Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г., ратифицированная Российской Федерацией в 2002 г.¹⁶

Вместе с тем говорить о достаточности правового обеспечения этих процессов пока преждевременно. Ни в России, ни за рубежом пока не разработана в полной мере теория кооперации трансграничных территорий. Регионы и муниципалитеты различных стран имеют существенно различающиеся полномочия в области внешних связей¹⁷. Возникают вопросы и о пределах полномочий органов власти субъектов Федерации и муниципалитетов в сфере организации и осуществления внешних связей, и о юридической природе соглашений, принятых в рамках приграничной кооперации.

Механизмом реализации нормы пп. 8 п. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ стали отдельные двусторонние соглашения о принципах и характере развития сотрудничества между муниципальными образованиями. Определить юридические свойства этих документов достаточно сложно, поскольку они разноплановы по форме и содержанию. Так, например, анализ заключенных муниципальными образованиями Калининградской области соглашений¹⁸ позволяет выделить следующие формы правовых актов, устанавливающих трансграничную кооперацию в муниципальных образованиях:

- в форме договоров, в т.ч. договоров о побратимских отношениях, об установлении дружеских отношений, о партнерстве, о долгосрочном сотрудничестве, о сотрудничестве и дружбе, о приграничном сотрудничестве;
- в форме соглашений, в т.ч. о приграничном сотрудничестве, о партнерстве, о добрососедстве, об установлении партнерских отношений;
- в форме деклараций, в т.ч. о намерениях, о партнерстве, о сотрудничестве;
- в форме протоколов и писем о намерениях.

¹⁶ Федеральный закон от 22 июля 2002 г. № 91-ФЗ «О ратификации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей». Протоколы к конвенции были ратифицированы в 2008 и 2016 гг.

¹⁷ Подробнее об этом см.: Балтийский регион как полюс экономической интеграции Северо-Запада Российской Федерации и Европейского союза. Калининград: из-во РГУ им. Канта, 2006.

¹⁸ Подробнее об этом см.: Быкова Л.А. Указ. соч. В исследовании использовались 72 соглашения за период с 1995 по 2008 г.

На особый характер межмуниципального сотрудничества и заключаемых в его рамках документов указал и КМРВСЕ¹⁹, установивший, что внешние сношения региональных и местных органов власти, выражающиеся в «трансграничном сотрудничестве» и «межтерриториальном сотрудничестве», не подпадают под международное право и не подчиняются напрямую нормам этого права. Отношения местных органов власти осуществляются по особой модели «договоренностей»²⁰.

Кроме того, ряд российских территорий в настоящее время входит в т.н. еврорегионы — форму международной интеграции, основанную на тесном сотрудничестве территориальных образований, расположенных в приграничных районах соседних государств Европы.

Наиболее активным участником трансграничных союзов является Калининградская область. Так, в 1997 г. был создан еврорегион «Неман», в который вошли 5 районов Калининградской области (Россия), Гродненская область (Белоруссия), Подляское воеводство (Польша), Вильнюсский, Алитусский и Марьямпольский поветы (Литва). В 1998 г. создан еврорегион «Балтика» в составе Калининградской области (Россия), ленов Крунуберг, Кальмар и Блекинге (Швеция), коммуны Борнхольм (Дания), Поморского и Варминско-Мазурского воеводств (Польша), Клайпедского округа (Литва) и так называемого «Региона планирования побережья Балтийского моря» (Латвия). С 1990 г. в составе Неманского и Славского районов и г. Славск (Калининградская область), Елгавского района (Латвия), Таурагского и Шяуляйского уездов (Литва), ленов Сконе и Сёдерманланд (Швеция) функционирует еврорегион «Сауле».

Кроме того, в феврале 2000 г. создан еврорегион «Карелия» в составе Республики Карелия (Россия) и регионального союза коммун — Северная Похъянмаа, Кайнуу и Северная Карелия (Финляндия). С 2004 г. действует еврорегион «Псков-Ливония», в который входят 5 районов Псковской области (Россия), 4 района Латвии и 3 уездных Союза самоуправления Эстонии. Также был создан ряд еврорегионов с участием регионов России и Украины²¹, однако в настоящее время перспективы их развития находятся под вопросом.

Отдельные элементы регулирования межрегионального сотрудничества содержатся в Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации²², определяющей цели, принципы и приоритеты в деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов

¹⁹ Заключение от 27 мая 2004 г. № 24 о проекте аналитического доклада Комитета регионов «Новый юридический инструмент для трансграничного сотрудничества».

²⁰ Подробнее об этом см.: *Быкова Л.А.* Указ. соч.

²¹ В 2003 г. создан еврорегион «Днепр» в составе Брянской области (Россия), Гомельской области (Белоруссия) и Черниговской области (Украина). Также в 2003 г. создан еврорегион «Слобожанщина» в составе Белгородской области (Россия) и Харьковской области (Украина). В 2007 г. создан еврорегион «Ярославна» в составе Курской области (Россия) и Сумской области (Украина).

²² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 196-р.

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан в сфере приграничного сотрудничества. Документ ограничивает право муниципальных образований на осуществление приграничного сотрудничества только экономическими вопросами. Предусматривается, что органы местного самоуправления осуществляют в установленном порядке внешнеэкономические связи с муниципальными образованиями, административно-территориальными образованиями, организациями и гражданами сопредельных государств и заключают в установленном законодательством Российской Федерации порядке с иностранными партнерами соглашения (гражданско-правовые договоры) о приграничном сотрудничестве (п. «г» раздела II Концепции).

***Новеллы Федерального закона
«Об основах приграничного сотрудничества»***

Многие из проблем осуществления регионами и муниципальными образованиями международных и внешнеэкономических связей были решены принятым недавно «многострадальным» Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» (далее — Федеральный закон № 179-ФЗ)²³. Данным законом, в частности, урегулированы следующие важные вопросы.

Первое. Вводится понятие «приграничное сотрудничество» как части международных отношений Российской Федерации, международных и внешнеэкономических связей приграничных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств (ст. 2 Федерального закона № 179-ФЗ).

Второе. В числе субъектов приграничного сотрудничества указаны кроме Российской Федерации приграничные субъекты Российской Федерации и муниципальные образования приграничных субъектов Российской Федерации, даны соответствующие определения (ст. 2 Федерального закона № 179-ФЗ).

Третье. Соглашения о приграничном сотрудничестве определены как соглашения приграничных субъектов Российской Федерации с государственно-территориальными, административно-территориальными образованиями сопредельных государств, с органами государственной власти сопредельных государств и соглашения муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации с муниципальными образованиями сопредельных государств (ст. 2 Федерального закона № 179-ФЗ).

²³ Советом Федерации в Государственную Думу дважды вносились соответствующие законопроекты (№ 75537-4 «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации», внесен в Государственную Думу 16.07.2004 г.; № 66064-5 «О приграничном сотрудничестве», внесен в Государственную Думу 30.05.2008 г.), они были сняты с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы соответственно в 2008 и 2010 гг.

Четвертое. Установлено, что правовое регулирование приграничного сотрудничества основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом № 179-ФЗ, иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами (ст. 3 Федерального закона № 179-ФЗ).

Пятое. Законом закреплены основные принципы приграничного сотрудничества, непосредственно касающиеся регионов и муниципалитетов, среди которых выделяются следующие:

- *разграничение предметов ведения и полномочий* между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- *обеспечение взаимной выгоды* для субъектов приграничного сотрудничества Российской Федерации и сопредельных государств при реализации международных программ приграничного сотрудничества;
- *обеспечение соответствия стратегий социально-экономического развития*, государственных программ Российской Федерации и приграничных субъектов Российской Федерации международным программам приграничного сотрудничества (ст. 4 Федерального закона № 179-ФЗ)²⁴.

Шестое. Приграничное сотрудничество ограничено законом рядом направлений, среди которых экономика, транспорт и связь, энергетика, социальная сфера, наука и образование, культура и искусство, спорт и туризм, здравоохранение, экология и природопользование, сельское хозяйство, лесоводство и рыболовство, предупреждение чрезвычайных ситуаций, ликвидация последствий катастроф, стихийных бедствий, борьба с эпидемиями и ликвидация их последствий. Возможны также иные направления приграничного сотрудничества, осуществляемого соответствующими субъектами приграничного сотрудничества Российской Федерации в пределах своей компетенции (ст. 5 Федерального закона № 179-ФЗ).

Седьмое. Законом установлены полномочия органов государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества, а именно:

- проведение встреч, консультаций и иных мероприятий с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований сопредель-

²⁴ В данном случае вызывает вопрос то, что стратегии развития регионов должны соответствовать программам международного сотрудничества, а не наоборот.

ных государств, а также с согласия Правительства Российской Федерации — с органами государственной власти сопредельных государств;

- заключение соглашений о приграничном сотрудничестве с государственно-территориальными, административно-территориальными образованиями сопредельных государств, а также с согласия Правительства Российской Федерации — с органами государственной власти сопредельных государств;
- создание организаций приграничного сотрудничества, участие в их деятельности, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации — создание органов приграничного сотрудничества и участие в их деятельности;
- участие в деятельности международных организаций в сфере приграничного сотрудничества в рамках органов, созданных специально для этой цели;
- участие в разработке и реализации международных программ приграничного сотрудничества;
- оказание содействия органам местного самоуправления муниципальных образований приграничного субъекта Российской Федерации и координация деятельности указанных органов в сфере приграничного сотрудничества;
- согласование проектов соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований приграничного субъекта Российской Федерации и др. (ст. 7 Федерального закона № 179-ФЗ).

Восьмое. Устанавливается, что высший исполнительный орган государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации ежегодно до 1 февраля информирует федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере приграничного сотрудничества, об осуществлении международных и внешнеэкономических связей данного приграничного субъекта Российской Федерации и муниципальных образований данного приграничного субъекта Российской Федерации с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств (включая перечень соглашений о приграничном сотрудничестве данного приграничного субъекта Российской Федерации и муниципальных образований данного приграничного субъекта Российской Федерации) (ст. 7 Федерального закона № 179-ФЗ).

Девятое. Законом закреплены полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований приграничного субъекта Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества, среди которых, в том числе:

- проведение встреч, консультаций и иных мероприятий с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований сопредельных государств;

- заключение соглашений о приграничном сотрудничестве с приграничными муниципальными образованиями сопредельных государств;
- создание организаций приграничного сотрудничества, участие в их деятельности, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации — создание органов приграничного сотрудничества и участие в их деятельности;
- участие в деятельности международных организаций в сфере приграничного сотрудничества в рамках органов, созданных специально для этой цели;
- участие в разработке и реализации проектов международных программ приграничного сотрудничества и др. (ст. 8 Федерального закона № 179-ФЗ).

Десятое. Устанавливается обязанность глав муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации ежегодно до 15 января информировать уполномоченный исполнительный орган государственной власти соответствующего приграничного субъекта Российской Федерации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей данных муниципальных образований с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств (ст. 8 Федерального закона № 179-ФЗ).

Одиннадцать. Законом регулируется институт соглашений о приграничном сотрудничестве приграничных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации (ст. 8, 11 и 12 Федерального закона № 179-ФЗ). Так, например, установлена обязанность главы муниципального образования ежегодно до 15 января направлять в уполномоченный исполнительный орган государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации перечень соглашений о приграничном сотрудничестве данного муниципального образования.

О проблемах правоприменения Федерального закона № 179-ФЗ говорить пока рано. Но уже очевидно, что он является в значительной степени *рамочным и процедурным*. С другой стороны, проблема данного Закона не в каких-либо присущих ему недостатках, а в том, что *регулирует он только сегмент трансграничных внешних связей*, под которые подпадают далеко не все муниципалитеты. Вместе с тем местные власти являются едва ли не главным звеном трансграничного сотрудничества.

* * *

Существующей правовой базы для реализации органами местного самоуправления своих полномочий в части осуществления международных и внешнеэкономических связей, в частности, для заключения органами местного самоуправления соглашений о сотрудничестве нормативного характера, *явно недостаточно*.

Действующее международное законодательство, признавая безусловное право местных властей на осуществление внешних связей с иностранными муниципальными образованиями, оговаривает, что порядок заключения соглашений и статус соглашений определяются законодательством каждой страны. Под действие законодательства о приграничном сотрудничестве подпадают далеко не все муниципалитеты.

В целях устранения правовых пробелов и унификации порядка и условий осуществления международных связей и их содержания на региональном и местном уровнях представляется целесообразным на основе федеральных законов «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» разработать и принять *новый, единый для регионального и муниципального уровней федеральный закон «О координации международных связей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»*, содержащий соответствующее правовое регулирование.

Как говорится, «сон разума рождает чудовищ». Соответственно, сон правового регулирования может породить хаос в общественных отношениях практически в любой сфере. Своевременное упорядочение внешних связей на местном уровне вполне способно в будущем резко сократить число негативных примеров международного сотрудничества²⁵.

²⁵ Один из последних примеров такого рода — выступление в немецком Бундестаге школьника Н. Десятниченко из Нового Уренгоя, вызвавшее возмущение в России. Подробнее об этом см.: URL: <https://russian.rt.com/russia/article/451260-rossiya-bundestag-shkolnik-vystuplenie-nacizm>. Программу, в рамках которой осуществлялся российско-германский обмен школьниками, можно рассматривать как форму международных связей на местном уровне.