Семакина Юлия Александровна. Приграничное сотрудничество муниципальных образований (муниципально-правовое исследование): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Семакина Юлия Александровна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова"], 2014.- 234 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Приграничное сотрудничество муниципальных образований: общие положения 18**

1. Понятие и правовая природа приграничного сотрудничества муниципальных образований 18

2. Приграничное сотрудничество как правовой институт 49

3. Принципы приграничного сотрудничества 62

**ГЛАВА 2. Механизм приграничного сотрудничества муниципальных образований 83**

1. Общие начала определения полномочий муниципальных образований в области приграничного сотрудничества 83

2. Формы приграничного сотрудничества муниципальных образований 116

**ГЛАВА 3. Совершенствование правового регулирования приграничного сотрудничества муниципальных образований с учетом зарубежного опыта 132**

1. Зарубежный опыт правового регулирования приграничного сотрудничества муниципальных образований 132

2. Направления совершенствования российского правового регулирования приграничного сотрудничества муниципальных образований 156

Заключение 178

Список использованных источников

## Приграничное сотрудничество как правовой институт

Примером же корректного выделения приграничного сотрудничества наряду с межрегиональным может служить Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве .

Выявление признаков приграничного сотрудничества приводит к необходимости обращения к законодательству.

Федеральные законы не содержат прямых запретов на участие муниципальных образований в международных отношениях, однако они и не включают положения, непосредственно регулирующие этот процесс. Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ указывает право органов местного самоуправления на осуществление международных и внешнеэкономических связей. Подпункт 8 п. 1 ст. 17 относит к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

Для устранения этих негативных явлений в рамках отношений в области приграничного сотрудничества между правительствами отдельных государств-членов СНГ (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация и Республика Таджикистан) 26 февраля 1999 г. было подписано Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств-участников договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях . Под межрегиональным и приграничным сотрудничеством государств-участников СНГ в нем понимаются согласованные действия ор зо ганов государственной власти, органов власти административно-территориальных единиц государств-участников СНГ, органов местного самоуправления, юридических лиц, общественных организаций, совершаемые в рамках действующего законодательства государств-участников СНГ, направленные на укрепление всесторонних отношений сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития регионов и приграничных территорий, повышения благосостояния населения приграничных территорий, обеспечение безопасности жизни граждан, охраны окружающей среды и взаимопомощи в чрезвычайных ситуациях, упрочения дружбы и добрососедства государств-участников СНГ.

Анализ понятия и природы приграничного сотрудничества неизбежно приводит к необходимости его сопоставления с внешнеэкономической деятельностью. Указанные явления терминологически смешиваются в литературе. Так, например, И. Н. Фардеева считает, что «приграничное сотрудничество является составной частью международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации» . В то же время Р. С. Ягудаев противопоставляет данные понятия в своей книге «Внешнеэкономическая деятельность и приграничное сотрудничество субъектов Российской Федерации в свете совершенствования федеративных отношений» .

Представляется, что множество проблем в разделении данных понятий связано с тем, что при рассмотрении участия российских публично-правовых образований в приграничном сотрудничестве рассматриваются, в первую очередь, связи экономические. При этом за областью рассмотрения остаются связи экологические, культурные, социальные и целый ряд других видов взаимодействия. Учет этих видов сотрудничества неизбежно привел бы исследователей к выводу о невозможности ограничения приграничного сотрудничества рамками лишь внешнеэкономической деятельности. В то же время под внешнеэкономической деятельностью понимается внешнеторговая, инвестиционная и иная деятельность, включая производственную кооперацию, в области международного обмена товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них) . При этом внешнеторговая деятельность, будучи важнейшей составляющей внешнеэкономических связей, может быть реализована органами местного самоуправления непосредственно только в случаях, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации. Данный вывод вытекает из требования ст. 11 Федерального закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». Вместе с тем, указанные рамки прав муниципалитетов в сфере внешней торговли ни в федеральном, ни в региональном законодательстве специально не устанавливаются. Развивая внешнеэкономические связи, муниципальные образования в основном исходят из общих положений о гражданской правосубъектности муниципалитетов и их органов.

О том, что приграничное сотрудничество является составной частью сотрудничества международного, свидетельствует отнесение ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения решения следующего вопроса: «осуществление международного сотрудничества в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе приграничного сотрудничества...» (п. 47) . В то же время понятия «международные связи» и «внешнеэкономические связи», право на поддержание которых предоставлено муниципальным образованиям и субъектам Российской Федерации, отличаются от понятий «международные отношения» и «внешнеэкономические отношения», которые в силу положений ст. ст. 72 и 73 Конституции Российской Федерации составляют по своему содержанию предмет федерального ведения. При этом особенности данных отличий устанавливаются не Конституцией, а Федеральным законом от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»: международные и внешнеэкономические связи осуществляются в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и «иных областях» (ч. 2 ст. 1). Следовательно, термин «международные отношения» подразумевает всю полноту политических, военно-политических, экономических и иных вопросов. Однако такой анализ будет неполным без обращения ко всему многообразию различных терминов, содержащихся как в Конституции 1993 г., так и в иных нормативных правовых актах, и описывающих полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в международной области: «внешняя политика Российской Федерации», «международные отношения Российской Федерации», «международные договоры Российской Федерации», «внешнеэкономические отношения Российской Федерации», «международные связи субъектов Российской Федерации», «внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации», «международные связи муниципальных образований», «внешнеэкономические связи муниципальных образований».

## Принципы приграничного сотрудничества

Более того, нормы, составляющие правовые институты, не могут по воле законодателя переместиться в рамки иного правового института, создают единое, неделимое целое. Юридические нормы могут быть отменены, изменены, но не могут быть механически перенесены в структуру не соответствующего их природе правового образования .

Таким образом, юридические нормы, составляющие институты гражданского права и призванные регулировать общественные отношения, складывающиеся в сфере приграничного сотрудничества, в момент возникновения гражданско-правовых связей между участниками приграничного сотрудничества, не могут быть помещены в рамки правового института приграничного сотрудничества.

Вместе с тем авторы проекта Федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» характеризуют приграничное со-трудничество не как комплексный институт, а как субинститут . Такой подход представляется не вполне обоснованным. Под субинститутом в отечественной теоретико- и государственно-правовой доктрине понимают правовое образование относительно самостоятельного характера, формирующееся внутри институтов . При этом идея субинститута выдвинута О. С. Иоффе, который пришел к выводу, что «институт — не только не последнее после нормы подразделение отрасли права (имеются еще и подотрасли), но и не всегда первое подразделение, следующее за ней, так как самостоятельные органические образования встречаются иногда и внутри института. Такие образования, — подводит итог автор, — можно К проекту Федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : пояснительная записка.

Однако в системе отечественного права отсутствует такой институт, от которого приграничное сотрудничество было бы производным субинститутом и в рамках которого могло бы возникнуть. Таким институтом не может выступать, например, институт межгосударственного сотрудничества, поскольку в содержание института межгосударственного сотрудничества не включаются уникальные отношения в области организации и реализации местного самоуправления, обязательные для отражения в рамках правового явления «приграничное сотрудничество».

Институт межмуниципального сотрудничества также не может выступать базовым по отношению к институту приграничного сотрудничества в силу ограничения рамками муниципального права.

Исследование ряда сходных с институтом приграничного сотрудничества правовых явлений показало, что аналогичного по своему содержанию и природе института, носящего комплексный характер, для которого отрасли международного, государственного и муниципального права были бы материнскими, нет. Институт приграничного сотрудничества имеет свои специальные цели, которые посредством существования других правовых институтов достигнуты быть не могут. Так, институт межрегионального взаимодействия не преследует цели улучшения добрососедских отношений между сопредельными территориальными сообществами двух и более государств. ственно в области муниципального права с обращением к другим отраслям права лишь в случае острой на то необходимости для разъяснения тех вопросов, которые силами и возможностями муниципального права решить невозможно по причине либо отсутствия необходимых инструментов в исследуемой области права, либо их недостаточности.

Кроме того, содержание рассматриваемого института отражается в целом перечне специальных понятий и терминов, среди которых необходимо особо выделить «местные сообщества», «приграничная территория», «объединения муниципалитетов», «внешние связи муниципалитетов» и др.

Несмотря на то что современное состояние института приграничного сотрудничества характеризуется в науке обладанием свойственным только ему понятийным аппаратом, отдельные понятия и аспекты терминологии требуют дополнительного осмысления и анализа.

При определении правовой природы приграничного сотрудничества необходимым представляется также отграничение приграничного сотрудничества как правового института от правовой конструкции.

В общей теории права конструкции рассматриваются в трех значениях: как одно из средств юридической техники, т. е. техники отражения правовых норм в законах, иных нормативных документах ; как элемент содержания права ; как прием (средство) научного познания, а также средство толкования норм права и установления юридически значимых фактов .

## Формы приграничного сотрудничества муниципальных образований

Возможность решения вопросов децентрализации на федеральном уровне путем наделения органов местного самоуправления достаточными полномочиями подчеркивается В. И. Васильевым .

Реализуя в соответствии с Конституцией Российской Федерации свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, в рамках которой органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия самостоятельно, законодатель не может действовать произвольно. Принимаемые им в этой сфере решения должны сообразовываться с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности.

Соблюдение этих требований является необходимым условием для обеспечения на законодательном уровне принципа равенства прав муниципальных образований как территориальных сообществ граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления, что в сфере финансово-бюджетных правоотношений предполагает, в частности, юридическое равенство муниципальных образований в их взаимоотношениях с органами государственной власти, являющееся в конечном счете одной из гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П).

Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за местным самоуправлением неопределенные по объему полномочия, а органы местного самоуправления — реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти, ставило бы под сомнение надлежащее финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления соразмерно его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (ст. ст. 2 и 18 Конституции Российской Федерации) .

Кроме того, в науке муниципального права выработано единое мнение относительно того, что отдельные государственные полномочия могут передаваться только законом и что это принципиальное положение Конституции Российской

По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П// Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. №6; По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации . В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» указано, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только федеральным законодателем или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. ст. 71, 72-73). Также унифицированным признается взгляд, что отдельные государственные полномочия передаются не муниципальным образованиям в целом, а конкретным органам местного самоуправления.

Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день имеются серьезные правовые пробелы, которые представляют собой существенные препятствия в приграничном сотрудничестве. Отсутствие необходимых полномочий по приграничному сотрудничеству приводит к тому, что акты субъектов такого сотрудничества не имеют юридической силы. Отсутствие единого правового федерального акта, который бы вбирал в себя весь комплекс прав и обязанностей приграничных территорий и стимулировал развитие внешних связей в рамках их доли ответственности перед федеративным государством, является серьезным фактором, сдерживающим взаимовыгодное сотрудничество.

## Направления совершенствования российского правового регулирования приграничного сотрудничества муниципальных образований

Представляется, что российская наука и практика к такой оценке отношений, возникающих в рамках приграничного сотрудничества, на сегодняшний день не готовы.

Российская наука продолжает оперировать формально-догматическим подходом , а законодатель придерживается государственной политики, которая в Российской Федерации по вопросу регионализации не совпадает с европейской.

Если в интегрированной Европе регионализация рассматривается как стимулирование местной инициативы, способствующей демократизации общества, то на постсоветском пространстве она видится угрозой национальной безопасности и национальному единству .

Распространение сотрудничества между приграничными территориальными сообществами или властями вызвало необходимость его правовой регламентации. 21 мая 1980 г. Совет Европы в Мадриде принял Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS обязывающую стороны договора поощрять приграничное сотрудничество между территориальными сообществами или властями, находящимися под их юрисдикцией, с территориальными сообществами или властями, находящимися под юрисдикцией других Договаривающихся Сторон.

Положения Конвенции от 21 мая 1980 г. развивают Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS № 159), а также Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающийся межтерриториального сотрудничества (ETS № 169). Данные нормативные акты ратифицированы и Российской Федерацией. При этом положения Конвенции о приграничном сотрудничества относятся к категории несамоисполняющихся, о чем свидетельствуют формулировки чч. 1 и 2 ст. 2, ч. 5 ст. 3 и ст. 5. Указанные статьи содержат ссылки на внутреннее право.

В подвергнутом изучению в рамках настоящей диссертационной работы законодательстве и практике приграничного сотрудничества Австрии, Бельгии, Болгарии, Хорватии, Чехии, Эстонии, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Румынии, Италии, Латвии, Литвы, Люксембурга, Нидерландов, Румынии, Словакии, Испании, Швеции и Швейцарии Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей с дополнительными протоколами также является базовым документом в регулировании приграничного сотрудничества.

При этом европейские государства используют и иные дополнительные механизмы. Так, в 2006 г. Трансграничной операционной миссией Совета Европы было составлено практическое руководство по осуществлению трансграничного сотрудничества. Миссия состоит примерно из тридцати объединений сообществ и местных властей. Она была создана в 1997 г. в целях оказания помощи местным сообществам в реализации приграничного сотрудничества.

Кроме вышеперечисленных международных актов, отношения в сфере приграничного сотрудничества регулируются межгосударственными соглашениями (например, Соглашение между Данией, Финляндией, Норвегией и Швецией от 26 мая 1977 г.; Конвенция Бенилюкс от 12 сентября 1986 г.; Соглашение между Голландией и Германией от 25 июня 1991 г.; Соглашение между Правительствами Финляндии и России от 20 января 1992 г.; Рамочное соглашение между Италией и Австрией от 27 января 1993 г.; Рамочное соглашение между Италией и Швейцарией от 24 февраля 1993 г.; Рамочное соглашение между Францией и Италией от 26 ноября 1993 г.; Байоннский договор между Францией и Испанией от 10 марта 1995 г.; Соглашение Карлсруе между Францией, Германией, Швейцарией и Люксембургом от 23 января 1996 г.; Соглашение Маенса от 8 марта 1996 г. (Валлонский регион, Германоязычное сообщество Бельгии и Земель Рейн-Северная Вест-фалия и Рейн-Пфальц); Брюссельское соглашение от 16 сентября 2002 г. (Франция, Бельгия, Французское сообщество, Валлонский регион, Фламандский регион); Соглашение Баланса (VALENCE) между Испанией и Португалией 2003 г.)1

Содержание перечисленных соглашений охватывает географическую сферу действия, формы сотрудничества, возможность заключения соглашений о сотрудничестве.

Интерес же в целях настоящей работы представляет преимущественно внутригосударственное право, направленное на регулирование отношений, возникающих в сфере приграничного сотрудничества муниципальных образований.

Прямые и косвенные полномочия. Различие между национальным интересом и интересом местного сообщества крайне важно, когда компетенция приграничного сотрудничества косвенная. «Косвенная компетенция» означает, что приграничное сотрудничества не запрещено, а «прямая компетенция» — что приграничное сотрудничество прямо разрешено и так отмечено в нормативных правовых актах. В случае косвенной компетенции «местный интерес» является ведущим принципом, который определяет природу и пределы приграничного сотрудничества. В государствах, где местное самоуправление не полностью развито и где компетенции для построения приграничного сотрудничества можно отнести к косвенным (или скрытым), местные власти сталкиваются с дилеммой: интересу вступления в сотрудничество в целях реализации местного интереса не всегда корреспондирует достаточное число полномочий, предоставляемых внутригосударственным законодательством для такого сотрудничества. Поэтому полностью самостоятельное местное самоуправление является ключом к эффективному развитию приграничного сотрудничества.

Необходимо подчеркнуть, что специальная компетенция для участия в приграничном сотрудничестве не должна обязательно содержаться в тексте внутригосударственных нормативных правовых актов. Данный вопрос может разрешаться и путем заключения межгосударственных соглашений .

При этом Российскую Федерацию с очевидностью следует отнести к числу стран со «скрытой / косвенной» компетенцией в области приграничного сотрудничества. Германию также нельзя причислить к числу стран с «прямой» компетенцией или полномочиями, предоставляемыми местным сообществам для участия в приграничном сотрудничестве