

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ
И ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-87-94 Факс 8(495)692-32-32 E-mail: cllocal@duma.gov.ru

20 ноября 2019 г.

№ 3.20-12/987

Руководителям законодательных
(представительных) органов
государственной власти
субъектов Российской Федерации
(по списку)

Уважаемые коллеги!

В соответствии с Планом участия делегаций Государственной Думы в международных, всероссийских и межрегиональных общественно-политических и экономических форумах в 2019 году, утвержденным решением Совета Государственной Думы (протокол от 10 апреля 2019 г. № 187, п. 27), Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» 28 октября 2019 года в городе Санкт-Петербурге проведен «круглый стол» на тему: «Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество».

В ходе данного мероприятия участники «круглого стола» обсудили комплекс вопросов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления международного и приграничного межмуниципального сотрудничества, в том числе важность международного сотрудничества в укреплении позиций России в системе мирохозяйственных связей, проблемы регулирования международного и приграничного межмуниципального сотрудничества, совершенствования правового регулирования международной деятельности муниципальных образований, органов местного самоуправления, а также вопросы развития общественной дипломатии местных сообществ.

В соответствии с решением Комитета «О рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам «круглого стола» на тему: «Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество» в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» направляю данное решение и указанные рекомендации для возможного учета и использования в работе.

Приложение: на 3 л.

С уважением,

Председатель Комитета



А.Н.Диденко

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ И ВОПРОСАМ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

РЕШЕНИЕ

19 ноября 2019 г.

№ 114/4

**О рекомендациях Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления
по итогам «круглого стола» на тему: «Международное и приграничное
межмуниципальное сотрудничество» в рамках XVIII Общероссийского
форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России»**

Рассмотрев и обсудив итоги «круглого стола» на тему: «Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество», проведенного Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления 28 октября 2019 года в городе Санкт-Петербурге в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России», а также проект рекомендаций, доработанный с учетом состоявшейся дискуссии и поступивших в ходе подготовки и после проведения «круглого стола» замечаний и предложений, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления **р е ш и л:**

1. Утвердить рекомендации по итогам «круглого стола» на тему: «Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество», проведенного Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления 28 октября 2019 года в городе Санкт-Петербурге в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» (прилагаются).

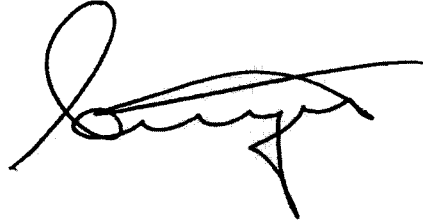
2. Передать копию рекомендаций, указанных в пункте 1 настоящего решения, в Парламентскую библиотеку для обеспечения доступа читателей к материалам «круглого стола» в читальном зале и размещения в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.

3. Направить рекомендации, указанные в пункте 1 настоящего решения, в комитеты и комиссии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике, Полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество), Общественную палату Российской Федерации, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в электронном виде), Национальную ассоциацию развития местного самоуправления, Общероссийский конгресс муниципальных образований, Всероссийский совет местного самоуправления, Союз российских городов, Международную Ассамблею столиц и крупных городов стран СНГ, Международную ассоциацию «Породненные города», Евразийское региональное отделение Всемирной организации «Объединенные города и местные власти», Российскую Ассоциацию Международного Сотрудничества.

4. Разместить рекомендации, указанные в пункте 1 настоящего решения, и другие материалы «круглого стола» на официальном сайте

Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», опубликовать в журнале «Местное право» и направить в Программный комитет Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» для размещения на сайте Форума.

Председатель Комитета



А.Н.Диденко

**«Круглый стол» на тему «Международное и приграничное
межмуниципальное сотрудничество» в рамках XVIII Общероссийского
форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России»**

г. Санкт-Петербург

28 октября 2019 г.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Обсудив комплекс вопросов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления международного и приграничного межмуниципального сотрудничества, в том числе важность международного сотрудничества в укреплении позиций России в системе мирохозяйственных связей, регулирование международного и приграничного межмуниципального сотрудничества, совершенствование правового регулирования международной деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления, участники «круглого стола» отмечают следующее.

В условиях экономических санкций и снижения межгосударственных контактов сотрудничество на уровне регионов и муниципалитетов приобретает особую значимость. Сохранение и дальнейшее развитие каналов взаимодействия с гражданскими обществами иностранных государств, с представителями местных властей представляется сегодня крайне актуальной задачей, в том числе с позиций донесения до них объективной информации о России, о жизни в нашей стране. Одним из таких каналов является сотрудничество между российскими и зарубежными городами и иными муниципальными образованиями. Очень важно, чтобы в современных условиях международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество было органично встроено в российский внешнеполитический курс, дополняло и поддерживало его там, где «буксует» межгосударственный диалог.

Установление и укрепление прямых связей между хозяйствующими субъектами, разработка и реализация совместных проектов, создание условий для привлечения инвестиций, развитие инфраструктуры, информационная поддержка, расширение культурных обменов, научного и гуманитарного сотрудничества – это те механизмы, которыми регионы и муниципалитеты могут успешно пользоваться для выстраивания взаимовыгодных отношений с иностранными партнерами.

На сегодняшний день не утратило своей общественной значимости поддержание и развитие международных контактов российских городов с городами-побратимами и другими зарубежными партнерами.

На текущий момент 332 российских города имеют соглашения о побратимских связях с 1653 зарубежными муниципальными образованиями. Несмотря на известные санкции, продолжают развиваться активные побратимские связи российских городов с городами таких стран, как Германия, Венгрия, Болгария, Чехия, Франция. Причем отношения с зарубежными партнерами в Европе сохранились даже у Симферополя.

В таком сотрудничестве заложен огромный потенциал, который может полноценно реализовываться только в случае наличия комфортных законодательных условий.

При этом важно отметить, что установленные связи не заменяют собой традиционную дипломатию, а помогают подготовить добрую почву для реализации разноплановых официальных мероприятий в области внешнеполитического взаимодействия между регионами и муниципальными образованиями разных стран.

Выход на международные связи на региональном и муниципальном уровнях тематически может охватывать, прежде всего, экономическую, культурную, образовательную, научную, экологическую сферы и гуманитарное сотрудничество. В данной связи крайне важным представляется проведение инвентаризации существующих зарубежных контактов регионов и муниципалитетов, и выявление спектра тематических связей, а также

обеспечение сбора информации о реализуемых проектах, что послужит более четким ориентиром для принятия решений по развитию программ международного сотрудничества, в том числе и на уровне межмуниципальной дипломатии.

Со стороны Российской Федерации эта работа должна осуществляться в тесном взаимодействии с МИД России, Федеральным агентством по делам Содружества Независимых государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничеством), руководством субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципалитетов, федеральными структурами и международными организациями, действующими в сфере международного и межмуниципального сотрудничества, в числе ведущих из которых в нашей стране можно назвать:

- Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО);
- Союз Российских Городов (СРГ);
- Международную ассоциацию «Породненные города»;
- Евразийское отделение Всемирной организации «Объединенные города и местные Власти»;
- Международную ассамблею столиц и крупных городов стран СНГ (МАГ);
- Российскую ассоциацию международного сотрудничества и целый ряд других.

Кроме того, в развитии межмуниципального международного сотрудничества большое значение играют и такие международные и межправительственные организации, как Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), Исполнительный Комитет и Межпарламентская Ассамблея СНГ, Международная Ассоциация породненных городов США, Ассоциация городов Китайского народного общества дружбы и др.

В данной связи представляется необходимым продолжить работу

по выстраиванию эффективного механизма взаимодействия с регионами и муниципальными образованиями зарубежных стран, в том числе в части развития международных контактов муниципальных образований.

В сложившейся международной ситуации необходимо уделять особое внимание популяризации и распространению за рубежом русского языка и культуры народов России, а также оказанию поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, их национальным диаспорам в удовлетворении национально-культурных потребностей.

Советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации следует выстраивать и укреплять отношения с ассоциациями и союзами муниципалитетов иностранных государств. Заключение соглашений о взаимодействии с межмуниципальными ассоциациями иностранных государств позволяет формализовать уже установившиеся контакты, сделать сотрудничество более системным и эффективным.

Участники «круглого стола» особо отмечают, что широкое вовлечение институтов гражданского общества во внешнеполитический процесс соответствует общемировой практике и тенденциям развития России, отвечает задаче формирования консенсусного характера внешней политики страны, содействует ее эффективной реализации.

Данный процесс должен быть направлен, прежде всего, на преодоление имеющихся, к сожалению, негативных внешнеполитических воздействий, которые вводят целый ряд ограничений в повседневную жизнь наших стран и наших граждан. Благодаря их положительному воздействию, участие институтов гражданского общества в международном сотрудничестве можно рассматривать как один из инструментов общественной дипломатии местных сообществ и как основополагающий элемент платформы сотрудничества. В то же время, общественная дипломатия требует особого взгляда государства на роль своих граждан. Общественная дипломатия не может быть монологом, она должна стать диалогом политики «мягкой силы», основанной на сотрудничестве с различными неправительственными организациями –

«в духе взаимного партнерства и для общего блага». Такое сотрудничество и общественная дипломатия, понимаемая таким образом, действительно способствуют обеспечению общего блага, мира, безопасности, уважения прав человека, устойчивого развития и процветания. Те же цели свойственны и межмуниципальному сотрудничеству.

В соответствии с Концепцией государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 20 апреля 2014 г. № 259, одной из задач государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию на глобальном уровне является укрепление позитивного восприятия Российской Федерации.

Решение этой задачи осуществляется не только на общегосударственном уровне и профессиональными дипломатами, но и на уровне общественной дипломатии, включая общественную дипломатию местных сообществ, широко представленную такими формами как территориальное общественное самоуправление (ТОС), добрососедские общины, волонтерские и добровольческие движения и т.д.

В последнем случае это согласуется с положением пункта 19 указанной Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, согласно которому общественные объединения, негосударственные и некоммерческие организации, зарегистрированные в Российской Федерации, могут развивать сотрудничество с иностранными общественными и благотворительными организациями, оказывая содействие развитию культурных и гуманитарных связей.

В силу обозначенных аспектов международное сотрудничество организованных местных сообществ и их объединений приобретает особую форму, которую можно было бы обозначить именно как общественную дипломатию местных сообществ.

Такое сотрудничество в настоящее время получает широкое применение и развивается в самых разнообразных формах, что способствует, среди прочего,

и развитию приграничного сотрудничества как инструмента для формирования пояса добрососедства по периметру границ нашей страны.

Вместе с тем нельзя не отметить и то обстоятельство, что, как правило, основные проблемы, возникающие при реализации проектов межмуниципальной дипломатии и общественной дипломатии местных сообществ, связаны с финансовым, информационным, кадровым и нормативно-правовым обеспечением.

Одним из приоритетов в международных межмуниципальных связях является развитие сотрудничества со странами СНГ. В современных геополитических условиях оно приобретает особую актуальность.

На государственном уровне между странами СНГ сегодня установлены тесные контакты. Однако, в настоящее время назрела объективная необходимость многостороннего сотрудничества стран СНГ на уровне местных властей. При этом следует учитывать, что уровень развития систем местного самоуправления в государствах-участниках СНГ сильно различается. Вместе с тем, учитывая историческую общность народов, государства-участники СНГ часто сталкиваются со схожими социально-политическими проблемами, экономическими и международными вызовами.

Межмуниципальное сотрудничество – это одна из эффективных форм кооперации и укрепления связей между муниципалитетами различных стран. Муниципалитеты и объединения муниципальных образований способны стать самостоятельными субъектами международного и приграничного сотрудничества и участвовать в расширении муниципального пространства.

Право на осуществление международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления закреплено на международном уровне. Международно-правовые акты и документы являются основой правового регулирования межмуниципальных кооперационных связей в Российской Федерации. В соответствии с частью 3 статьи 10 Европейской хартии местного самоуправления (далее – Хартия), ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ, органы местного самоуправления

при выполнении своих полномочий обладают правом на сотрудничество и вступление в ассоциацию с органами местного самоуправления других государств для реализации задач, представляющих общий интерес. В Хартии отмечается, что в каждом государстве подлежит признанию право органов местного самоуправления на вступление в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов, а также в какую-либо международную ассоциацию муниципальных органов. Муниципалитетам предлагается взаимодействовать друг с другом на условиях, устанавливаемых национальным правом. Таким образом, Хартия обеспечивает правовые условия для развития национального и международного межмуниципального сотрудничества.

Права органов местного самоуправления по участию в межмуниципальном сотрудничестве также закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Вместе с тем большая часть соответствующих положений посвящена вопросам межмуниципального сотрудничества в пределах Российской Федерации, а также отдельных субъектов Российской Федерации.

В то же время согласно пункту 8 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают таким полномочием, как осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

До принятия Федерального закона от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» (далее – Федеральный закон № 179-ФЗ) данные нормы Федерального закона № 131-ФЗ являлись декларативными, поскольку такой федеральный закон отсутствовал.

Федеральным законом № 179-ФЗ был установлен порядок осуществления международных и внешнеэкономических связей, но не для всех

муниципальных образований, а только для муниципальных образований, расположенных на территориях приграничных субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону № 179-ФЗ приграничное сотрудничество – это часть 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. Соответственно, к субъектам приграничного сотрудничества Российской Федерации отнесены муниципальные образования приграничных субъектов Российской Федерации – муниципальные образования, расположенные на территориях приграничных субъектов Российской Федерации (субъектов Российской Федерации, территории которых прилегают к Государственной границе Российской Федерации); к числу соглашений о приграничном сотрудничестве отнесены соглашения муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации с муниципальными образованиями сопредельных государств.

Приграничное сотрудничество муниципальных образований Российской Федерации представляет несомненный интерес для регионального развития. Российская Федерация занимает первое место в мире по протяженности государственной границы и числу сопредельных государств.

Статьей 8 Федерального закона № 179-ФЗ определены полномочия органов местного самоуправления муниципального образования приграничного субъекта Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества. К таким полномочиям относятся:

- 1) проведение встреч, консультаций и иных мероприятий с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований сопредельных государств;
- 2) заключение соглашений о приграничном сотрудничестве с приграничными муниципальными образованиями сопредельных государств;

3) создание организаций приграничного сотрудничества и (или) участие в их деятельности, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации создание органов приграничного сотрудничества и (или) участие в их деятельности;

4) участие в деятельности международных организаций в сфере приграничного сотрудничества в рамках органов, созданных специально для этой цели;

5) участие в разработке и реализации проектов международных программ приграничного сотрудничества;

6) иные полномочия в сфере приграничного сотрудничества в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом № 179-ФЗ, иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

По данным мониторинга развития местного самоуправления, в Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2019 г. насчитывается 856 приграничных муниципальных образований (муниципальных образований, непосредственно прилегающих к Государственной границе Российской Федерации), из них 190 муниципальных районов, 37 городских и 596 сельских поселений, 33 городских округа. Вместе с тем более 10 тыс. муниципалитетов входят в состав приграничных субъектов Российской Федерации и имеют правовые возможности для участия в приграничном сотрудничестве.

Кроме того по информации, представленной органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках мониторинга, о наличии договоров о внешнеэкономическом сотрудничестве с муниципалитетами и административно-территориальными образованиями других стран (включая договоры с городами-побратимами и соглашения о приграничном сотрудничестве) сообщили 354 муниципальных образования: 132 муниципальных района, 31 городское и 6 сельских поселений, 180 городских округов, 2 городских округа с внутригородским делением, 3 внутригородских муниципальных образования в городах федерального значения.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (подпункт 27²) Министерство юстиции Российской Федерации реализует в пределах своей компетенции государственную политику в области правового регулирования организации местного самоуправления, а также в области приграничного сотрудничества органов местного самоуправления с органами местной власти сопредельных государств.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах приграничного сотрудничества» и постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» приказом Минэкономразвития России от 1 июня 2018 г. № 280 утвержден Порядок информирования Министерства экономического развития Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации об осуществлении им и муниципальными образованиями данного приграничного субъекта Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств и о результатах осуществления таких связей. Согласно названному Порядку предоставляемая информация включает в себя, в том числе, такие сведения, как наименование муниципальных образований приграничного субъекта Российской Федерации и наименование субъекта приграничного сотрудничества сопредельного государства, с которым осуществляется сотрудничество; проведенные и запланированные встречи, консультации и иные мероприятия с представителями в том числе муниципальных образований сопредельных государств; заключенные соглашения о приграничном сотрудничестве, а также планируемые к подписанию соглашения; создание организаций приграничного сотрудничества и (или) участие в их деятельности, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации создание органов приграничного сотрудничества и (или) 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, проектов международных программ приграничного сотрудничества; сведения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей по вопросам приграничного сотрудничества и о результатах осуществления таких связей, в том числе информацию о статистике внешней торговли, включая данные о структуре, объеме и динамике товарооборота, а также информацию об инвестиционном сотрудничестве, реализуемых и планируемых проектах в торгово-экономической сфере.

Следует также отметить Концепцию межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств, утвержденную Решением Совета глав правительств СНГ от 15 сентября 2004 года (далее – Концепция), которая определяет цели, принципы и направления деятельности органов исполнительной власти государств – участников СНГ и их регионов, органов местного самоуправления, а также организаций и граждан в сфере межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников СНГ.

В соответствии с Концепцией под межрегиональным и приграничным сотрудничеством государств – участников СНГ понимаются согласованные действия органов 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.

В Концепции также определено, что участниками межрегионального и приграничного сотрудничества являются как органы государственной власти, органы власти административно-территориальных единиц государств – участников СНГ, так и органы местного самоуправления.

Согласно положениям Концепции стимулирование развития межрегионального и приграничного сотрудничества осуществляется с учетом интересов населения приграничных территорий, регионов и всего населения государства – участника СНГ, в том числе путем формирования и совершенствования нормативно-правовой базы межрегионального и приграничного сотрудничества; финансовой поддержки в рамках национального законодательства государств – участников СНГ органов местного самоуправления и отдельных организаций, участвующих в осуществлении проектов и программ межрегионального и приграничного сотрудничества.

16 сентября 2016 года была подписана Конвенция о межрегиональном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств, которая еще не вступила в силу. В указанной Конвенции прямо не определено, что участниками межрегионального сотрудничества могут являться органы местного самоуправления, однако в статье 9 содержится указание, на то, что финансирование межрегионального сотрудничества осуществляется Сторонами, в том числе, за счет средств местных бюджетов.

Регулирование вопросов, связанных с осуществлением международного межмуниципального сотрудничества, осуществляется также на уровне субъектов Российской Федерации.

В ряде субъектов Российской Федерации вопрос регулируется в рамках приграничного сотрудничества. Так, например, в Республике Северная Осетия – Алания принят Закон от 8 октября 2018 года № 71-РЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере приграничного сотрудничества в Республике Северная Осетия – Алания», который в том числе устанавливает порядок

согласования, заключения и регистрации соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Республики Северная Осетия – Алания (статьи 4 и 5).

В Еврейской автономной области в 2018 году принят Закон Еврейской автономной области «О реализации отдельных положений федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества» на территории Еврейской автономной области», который также содержит статьи, регулирующие порядок заключения соглашений о приграничном сотрудничестве органами местного самоуправления муниципальных образований области и их регистрации.

Однако главным образом вопросы осуществления международных (внешнеэкономических) связей в рамках межмуниципального сотрудничества регулируются в муниципальных образованиях, в основном в уставах муниципалитетов. Вместе с тем порядок и условия осуществления таких связей в муниципальных образованиях регулируются по-разному из-за правовых пробелов в федеральном законодательстве.

Так, например, согласно статье 91 Устава муниципального образования городской округ Ялта Республики Крым (принят решением Ялтинского городского совета от 22 сентября 2017 года № 1) Глава муниципального образования городской округ Ялта Республики Крым – председатель Ялтинского городского совета заключает соглашения о приграничном сотрудничестве с приграничными муниципальными образованиями сопредельных государств, в соответствии с Федеральным законом «Об основах приграничного сотрудничества». Ялтинский городской совет создает организации приграничного сотрудничества и (или) участвует в их деятельности в соответствии с указанным Федеральным законом в порядке, установленном Ялтинским городским советом. Органы местного самоуправления муниципального образования городской округ Ялта Республики Крым участвуют в деятельности международных организаций в сфере приграничного сотрудничества в рамках органов, созданных специально для этой цели; участвуют в разработке и реализации проектов

международных программ приграничного сотрудничества; осуществляют иные полномочия в сфере приграничного сотрудничества в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом «Об основах приграничного сотрудничества», иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно статье 7 Устава Находкинского городского округа (Приморский край) (утвержден решением Находкинской городской Думы от 18 мая 2005 г. № 390) органы местного самоуправления Находкинского городского округа в интересах жителей вправе участвовать в международных отношениях, заключать договоры и соглашения в целях развития побратимских связей, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу Приморского края и законам Приморского края. Решение об установлении побратимских связей принимается главой Находкинского городского округа. Формы социально-экономического и иного сотрудничества и партнерства Находкинского городского округа с городами-побратимами устанавливаются Думой Находкинского городского округа.

В ряде муниципальных образований приняты положения об органах, к компетенции которых относятся вопросы международных и внешнеэкономических связей муниципального образования.

Например, постановлением Администрации города Перми от 26 декабря 2016 года № 1168 утверждено Положение об управлении организационно-методической работы Администрации города Перми, согласно которому к компетенции указанного органа в области обеспечения реализации Главой города Перми полномочий по международному и межмуниципальному сотрудничеству отнесены обеспечение взаимодействия Главы города Перми с иностранными и международными организациями, дипломатическими миссиями, административно-территориальными образованиями иностранных государств и органами местного самоуправления иностранных государств; обеспечение установления и развития побратимских и дружественных связей муниципального образования город Пермь с административно-

территориальными образованиями и органами местного самоуправления иностранных государств; обеспечение разработки и реализации международных проектов, организация международных и межмуниципальных профессиональных, общественных и культурных обменов и программ; организация участия Главы города Перми в международных мероприятиях, в том числе проводимых за рубежом; координация международной, межмуниципальной деятельности муниципального образования город Пермь.

В других муниципальных образованиях утверждаются, например, положения о реализации полномочий органов местного самоуправления по осуществлению международных и внешнеэкономических связей (решение Псковской городской Думы от 29 февраля 2008 г. № 333; решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 21 апреля 2015 г. № 850, решение Волгоградской городской Думы от 25 сентября 2014 г. № 18/541).

В городе Волжский Волгоградской области подобный порядок утвержден Постановлением главы городского округа – город Волжский Волгоградской области от 5 июля 2018 г. № 68-ГО. Порядок осуществления международных и внешнеэкономических связей в городском округе – город Волжский Волгоградской области устанавливает правила осуществления администрацией городского округа – город Волжский Волгоградской области международных и внешнеэкономических связей.

Под международными и внешнеэкономическими связями города понимаются осуществляемые Администрацией в торгово-экономической, научно-технической, экологической, социальной, культурной, образовательной и иных областях связи с муниципальными образованиями иностранных государств, органами местного самоуправления муниципальных образований иностранных государств, международными организациями межмуниципального сотрудничества, представителями деловых кругов иностранных государств в рамках решения вопросов местного значения и в интересах развития городского округа – город Волжский Волгоградской области.

Международные и внешнеэкономические связи города Волжского реализуются в целях: применения позитивного опыта иностранных партнеров по развитию городского самоуправления и эффективного ведения городского хозяйства; привлечения иностранных партнеров к участию в развитии городской среды города Волжского; осуществления обмена опытом в сфере социальной политики; использования информационно-коммуникационных ресурсов иностранных партнеров для формирования позитивного имиджа города Волжского на международном уровне; привлечения средств иностранных инвесторов в экономику города; развития туристического потенциала и привлекательности города как культурно-исторического и рекреационного центра.

Глава городского округа – город Волжский Волгоградской области представляет город Волжский при осуществлении международных и внешнеэкономических связей, от имени города Волжского подписывает соглашения с участием иностранных партнеров и осуществляет иные полномочия, установленные действующим законодательством. Организацию деятельности по осуществлению международных и внешнеэкономических связей и координацию деятельности в сфере международных и внешнеэкономических связей осуществляет отдел территориального развития администрации городского округа – город Волжский Волгоградской области.

Постановлением Администрации города Тамбова Тамбовской области от 27 октября 2017 г. № 6527 утвержден порядок осуществления международных связей Администрации города Тамбова Тамбовской области. В частности, под международными связями администрации города Тамбова понимаются осуществляемые связи в различных областях в рамках закрепленных полномочий с иностранными партнерами, администрациями муниципальных образований иностранных государств, с организациями международного сотрудничества (субъектами международных связей).

Международные связи администрации города Тамбова Тамбовской области осуществляются в следующих формах: официальная и деловая

переписка и переговоры; прием администрацией города Тамбова Тамбовской области официальных делегаций и представителей субъектов международных связей; визиты представителей администрации города Тамбова Тамбовской области в целях осуществления международных связей; установление и осуществление долгосрочного сотрудничества с администрациями муниципальных образований иностранных государств; реализация инвестиционных проектов с участием иностранных представителей на территории города Тамбова; участие в организациях международного сотрудничества; взаимодействие с дипломатическими и торговыми представительствами, консульскими и иными учреждениями Российской Федерации и иностранных государств.

В отдельных муниципальных образованиях утверждены программы в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей. Например, администрацией города Хабаровск принято Постановление от 7 августа 2018 г. № 2695 «Об утверждении муниципальной программы городского округа «Город Хабаровск» «Расширение межмуниципальных и международных связей городского округа «Город Хабаровск» на 2021 – 2025 годы».

Участники «круглого стола» отмечают, что для правового регулирования международной деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления характерны пробелы в части осуществления международного сотрудничества органами местного самоуправления и неопределенность понятийного аппарата, используемого в правовых актах разных уровней, применительно к внешним связям муниципалитетов.

Более того, порядок и условия осуществления органами местного самоуправления международных связей в отношении муниципалитетов, не являющихся приграничными территориями, федеральным законодательством не установлен. Действуют только отдельные нормы отсылочного характера, касающиеся внешних связей муниципальных образований и содержащиеся в нескольких нормативных правовых актах.

Кроме упомянутого Федерального закона № 131-ФЗ, это Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (далее – Федеральный закон № 164-ФЗ), в статье 11 которого указано, 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 отсутствие надлежащего федерального регулирования субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно принимают соответствующие акты, которые впоследствии зачастую признаются судами противоречащими федеральному законодательству.

Так, например, в соответствии с Законом Пермской области «О международных связях Пермской области» муниципальные образования наделялись правом на участие в осуществлении международных связей с административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных для этой цели. Этим же законом органы государственной власти области осуществляли координацию участия муниципальных образований в осуществлении международных связей за международными и внешнеэкономическими связями органов местного самоуправления с вышеназванными иностранными партнерами.

В частности, была предусмотрена процедура согласования проведения переговоров и заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей муниципальными образованиями Пермской области с областными органами государственной власти (статьи 8 и 9 Закона).

Однако положения Закона, связанные с участием муниципальных образований в осуществлении международных связей, по решению соответствующего суда признаны противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению со дня вступления в силу решения суда.

Закон Нижегородской области «О координации международных и внешнеэкономических связей на территории Нижегородской области» содержит аналогичные нормы, при этом, наделяя органы местного самоуправления области правом осуществлять международные и внешнеэкономические связи и с субъектами иностранных федеративных государств. Этим же законом устанавливается порядок регистрации таких соглашений, а органами исполнительной власти области осуществляется координация за международными и внешнеэкономическими связями органов местного самоуправления.

Аналогичные нормы признаны Верховным Судом Российской Федерации противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению со дня вступления в силу соответствующего решения суда.

При этом давая оценку спорным правоотношениям, суды исходят из того, что согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ субъект Российской Федерации обладает правом на осуществление международных связей исключительно в пределах полномочий, предоставленных ему Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и договорами между органами государственной власти Российской Федерации, и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разрешении предмета их ведения. Таким образом, за перечень полномочий, предоставленных субъекту этими нормативными актами, он выходить не вправе.

Кроме того, согласно пункту «н» статьи 72 Конституции Российской

Федерации, установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации предусматривает, что нормативные акты субъектов Российской Федерации должны приниматься в соответствии с федеральными законами. Федеральным законом предусмотрено право местного самоуправления участвовать только во внешнеэкономических связях, полномочиями по расширению компетенции органов местного самоуправления субъект Российской Федерации не наделен, наделение их полномочиями по участию во всех международных связях противоречит статье 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (см., например, решение Пермского областного суда от 11 февраля 2002 г. по делу № 3-24-2002).

Таким образом, признание региональных актов не соответствующими нормам федерального законодательства ведет к хаотичности международных связей муниципалитетов, их слабой упорядоченности и невысокой эффективности.

Кроме того, имеют место попытки корректировки федерального законодательства, направленные на исключение муниципальных образований отдельных видов из числа субъектов приграничного сотрудничества. Так, например, в сентябре текущего года в Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации поступил проект законодательной инициативы № 7-1025 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества», подготовленной Смоленской областной Думой.

Проектом указанной законодательной инициативы предлагается внести изменения в Федеральный закон № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества», предусматривающие исключение из числа субъектов приграничного сотрудничества Российской Федерации муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации, имеющих статус

городских и сельских поселений, а также муниципальных округов.

В качестве обоснования предлагаемой меры разработчиками проекта законодательной инициативы указывается факт, что наделение органов местного самоуправления городских и сельских поселений полномочиями по заключению соглашений о приграничном сотрудничестве значительно увеличивает количество субъектов, получивших доступ к внешнеэкономической деятельности, что не позволяет осуществлять на должном уровне контроль за незаконным оборотом товаров, запрещенных или ограниченных к ввозу на территорию Российской Федерации, а также создает условия для несанкционированного пересечения государственной границы Российской Федерации иностранными гражданами.

В этой связи в отзыве на данную законодательную инициативу Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, не поддерживая внесенное предложение, отметил, что в соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона № 179-ФЗ органы местного самоуправления муниципального образования приграничного субъекта Российской Федерации заключают соглашения о приграничном сотрудничестве по согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено соответствующее муниципальное образование, в порядке, определяемом данным приграничным субъектом Российской Федерации. Таким образом, данный процесс нельзя считать «хаотичным» и бесконтрольным, в том числе со стороны органов исполнительной власти приграничных субъектов Российской Федерации.

Также следует учитывать, что Российская Федерация подписала Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS № 106) 3 ноября 1999 года и ратифицировала ее 4 октября 2002 года, а также дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS № 159) 4 октября 2006 года

и ратифицировала его 27 ноября 2008 года. Согласно данным документам, государства, подписавшие данную Конвенцию, принимают во внимание важное значение, которое приобретает для достижения большего единства между членами Совета Европы сотрудничество между приграничными территориальными сообществами или властями в таких областях, как развитие регионов, городов и сельских районов (к которым возможно отнести как городские и сельские поселения, так и муниципальные округа), защита окружающей среды, совершенствование общественной инфраструктуры и услуг, взаимопомощь в чрезвычайных ситуациях.

Кроме того, согласно части 1 статьи 5 Федерального закона № 179-ФЗ субъекты приграничного сотрудничества Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляют приграничное сотрудничество по целому ряду направлений, кроме экономического взаимодействия, а именно: в области транспорта и связи; энергетики; в социальной области; в области науки и образования; культуры и искусства; спорта и туризма; здравоохранения; экологии и природопользования; сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства; предупреждения чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий катастроф, стихийных бедствий, борьбы с эпидемиями и ликвидации их последствий и т.д. Однако, должное законодательное регулирование по данным направлениям сотрудничества в настоящий момент отсутствует.

Учитывая изложенное, участники «круглого стола» отмечают, что существующей правовой базы недостаточно для реализации органами местного самоуправления своих полномочий в сфере осуществления международных, приграничных и внешнеэкономических связей.

Как уже было отмечено, норма пункта 8 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ остается в значительной степени декларативной в виду отсутствия специального закона, отсылку к которому она содержит. Вместе с тем, по мнению Министерства юстиции Российской Федерации, принятие специального федерального закона в данном случае представляется

избыточным, так как такой закон, кроме прочего, не имел бы собственного предмета правового регулирования.

В целях устранения правовых пробелов и унификации порядка и условий осуществления международных и внешнеэкономических связей на региональном и местном уровнях представляется целесообразным внести необходимые изменения в действующее федеральное законодательство, в том числе в Федеральный закон от 8 декабря г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», а также включить в Федеральный закон № 131-ФЗ отдельную главу «Международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления муниципальных образований».

Кроме этого назрела необходимость проведения активной работы по оказанию методической, организационной и нормативно-правовой поддержки муниципальных образований в сфере развития внешних связей со стороны профильных органов исполнительной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для эффективной реализации международного сотрудничества необходимо также обеспечить совместную системную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти, а также участие заинтересованных общественных организаций и образовательных учреждений.

На основании изложенного, с учетом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, рассмотреть возможность:

- активизировать работу рабочей группы при Комитете Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками по подготовке проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон

«Об основах приграничного сотрудничества» в части выработки предложений по более детальному регулированию порядка участия муниципальных образований как приграничных, так и неприграничных субъектов Российской Федерации, в построении международных и приграничных связей.

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

- в целях устранения правовых пробелов и унификации порядка и условий осуществления органами местного самоуправления международных, приграничных и внешнеэкономических связей разработать предложения по внесению изменений в действующее федеральное законодательство Российской Федерации, направленные, в том числе на урегулирование правоотношений в рассматриваемой сфере и в части муниципальных образований, входящих в состав неприграничных субъектов Российской Федерации, предусмотрев при этом, что субъект Российской Федерации координирует и регулирует такие связи на своей территории;

- разработать единый подход к координации международных и приграничных связей субъектов Российской Федерации и международного и приграничного сотрудничества муниципальных образований, в том числе в вопросах финансирования бюджетами всех уровней;

- софинансирования из федерального бюджета региональных и муниципальных проектов в сфере приграничного сотрудничества;

- разработать целевые программы по грантовой поддержке для адресного финансирования муниципальных образований при осуществлении международного и приграничного межмуниципального сотрудничества;

- создания представительств МИД России во всех приграничных субъектах Российской Федерации, в том числе с целью координации осуществления приграничного межмуниципального сотрудничества;

- формирования фонда поддержки проектов в сфере общественной дипломатии местных сообществ, в том числе в рамках приграничного и международного межмуниципального сотрудничества по линии социально ориентированных некоммерческих организаций, реализующих мероприятия

по инициативному бюджетированию, взаимодействию с особыми социальными группами жителей, волонтерскими и добровольческими движениями и т.д.

3. Министерству юстиции Российской Федерации в координации с Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации и Федеральным агентством по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству рассмотреть возможность:

- разработать положение о соглашениях о международном сотрудничестве муниципальных образований, в том числе порядок согласования указанных соглашений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- разработать модельные (типовые) законы субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты в сфере международного и приграничного межмуниципального сотрудничества.

4. Федеральному агентству по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничеству) рассмотреть возможность:

- усилить координацию с общественными организациями, ассоциациями, союзами городов и муниципальных образований в целях укрепления и развития международного межмуниципального сотрудничества;

- разработать государственную программу Российской Федерации «Международное межмуниципальное сотрудничество»;

- разработки в рамках действующих государственных программ подпрограмм по развитию приграничного сотрудничества по различным направлениям;

- разработать программу мероприятий общественной дипломатии местных сообществ в рамках международного межмуниципального

сотрудничества;

- собирать, обобщать и распространять лучшие международные муниципальные практики для решения наиболее актуальных вопросов муниципального управления и социально-экономического развития в муниципальных образованиях со схожими социально-экономическими и природно-климатическими условиями.

5. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

- в рамках развития международного межмуниципального сотрудничества разработать соответствующие региональные программы с учетом возможности софинансирования пребывания официальных делегаций за рубежом и встречи иностранных делегаций;

- проводить методическую и организационную работу с муниципальными образованиями в сфере международного и приграничного сотрудничества;

- оказывать содействие муниципалитетам в получении информационно-аналитических, экспертно-методических материалов и консультаций в сфере международного и приграничного межмуниципального сотрудничества;

- способствовать привлечению организованных местных сообществ, общественных и некоммерческих организаций, бизнеса к мероприятиям, проводимым в рамках международного и приграничного межмуниципального сотрудничества;

- проводить семинары и вебинары для муниципальных служащих органов местного самоуправления, ответственных за развитие международных связей, в целях информирования о новых тенденциях, программах, международных гуманитарных акциях, мероприятиях и практиках в сфере международного и приграничного межмуниципального сотрудничества.

6. Национальной ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:

- ввести в практику проведение семинаров-совещаний в федеральных округах и регионах по вопросам организации совместной работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам международного и приграничного межмуниципального сотрудничества;

- содействовать советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации выстраивать и укреплять отношения по линии организованных местных сообществ с ассоциациями и союзами муниципалитетов и местных сообществ иностранных государств;

- проводить на регулярной основе встречи, круглые столы, семинары, посвященные международному и приграничному межмуниципальному сотрудничеству с участием представителей местных властей иностранных государств;

- развивать работу по повышению информационной открытости и доступности данных, представляющих взаимный интерес, с муниципалитетами иностранных государств;

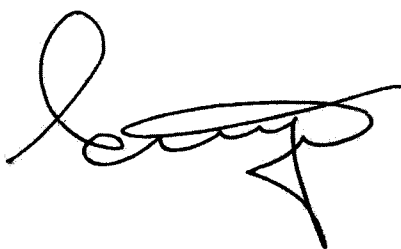
- организовывать работу по систематическому обобщению лучшей международной муниципальной практики для решения наиболее актуальных вопросов муниципального управления и социально-экономического развития в муниципальных образованиях со схожими социально-экономическими и природно-климатическими условиями;

- оказывать консультационную, методическую помощь органам местного самоуправления в сфере организации международного межмуниципального сотрудничества, приграничной и внешнеэкономической деятельности, организовывать обмен нормативными, методическими, аналитическими и другими документами, представляющими взаимный интерес для органов местного самоуправления в указанных сферах;

- содействовать совместно с Россотрудничеством установлению побратимских связей между российскими и иностранными муниципальными образованиями;

- привлекать представителей советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации при подготовке изменений в законодательство, регулирующее международную, приграничную и внешнеэкономическую деятельность на местном уровне;

- изучить европейский опыт сотрудничества между региональными и местными властями с точки зрения практики создания равных возможностей участия для всех слоев населения и их сообществ, а также в части предоставления более широких возможностей участия молодому поколению с целью их вовлеченности, профессионального и духовного роста, воспитания в духе взаимного уважения, толерантности и сотрудничества, в том числе для развития института общественной дипломатии местных сообществ.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop at the top left, followed by several horizontal strokes and a final downward stroke on the right.