

4. Robertson R. Globalization Theory and Civilization Analysis // Comparative Civilizations Review. 1987. V. 17.
5. Иноземцев В. Л. Неизбежность монополюсной цивилизации // Мегатренды мирового развития. – М., 2001.
6. Шмаков В.С., Нечипоренко О.В. Сибирское село в условиях реформ. – Новосибирск. 2008.
7. Lipset S.M. Political man. The social basis of politics. – N.Y., 1959.
8. Talcott Parsons, "Evolutionary Universals in Society"// American Sociological Review 29 (June 1964), p. 339–357.
9. Huntington S. After Twenty Years: The Future of the Third Wave // Journal of Democracy. 1997, v. 8, no. 4.
10. Coser L.A. Review of "Tradition, Change and Modernity" by S.N.Eisenshtadt. // Science, 1974, vol. CLXXXIII.
11. Кондратьева Т.С. Глобализация и государство благосостояния // Процессы глобализации: экономические, социальные и культурные аспекты. – М., 2000. – С. 51–73.
12. Шмаков В.С., Вавилина Н.Д., Дунаев В.Ю. Социальная политика: модели и стратегии развития. – Новосибирск. 2007.

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ РЕСУРСЫ РАЗВИТИЯ ИСТОЧНИКОВ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В РАМКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ
ГОСУДАРСТВ, ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА
И ДВУСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ**

***Е.В. Мирошников
г. Белгород, Россия***

Нормы, регулирующие муниципально-правовые отношения, содержатся во многих международных документах, имеющих как универсальный или региональный, так и локальный или двусторонний характер. Международные договоры по вопросам местного самоуправления могут быть заключены между государствами-участниками Совета Европы, государствами-членами СНГ, Евразийского экономического союза или могут носить двусторонний характер.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, что позволяет говорить о значительном влиянии международного права на развитие источников муниципального права. В сфере местного самоуправления принято и действует множество международных договоров, заключенных в рамках упоминавшихся выше международных организаций, однако Российской Федерацией ратифицирована их незначительная часть. Таким образом, можно сделать вывод о том, что существуют богатые международно-правовые ресурсы для развития источников муниципального права Российской Федерации.

Рассмотрим возможности развития источников муниципального права в рамках Содружества Независимых государств (СНГ). Устав данной организации и другие учредительные документы не содержат положений, определяющих ее международно-правовой статус. Большинство исследователей в области международного публичного права полагают, что СНГ является международной региональной организацией [9, с.72; 10, с.346; 11, с. 274]. Однако, на наш взгляд, отсутствие изменений в числе участников, небольшое их количество, специфика целей и задач деятельности СНГ, приверженность

не интересам отдельного географического региона, а особым интересам участников Содружества, позволяет отнести данную организацию к субрегиональным.

В рамках СНГ были приняты международные соглашения по проблемам местного самоуправления. Так, в 1994 году была принята Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств [1]. Исходя из принципов, провозглашенных Хартией о МСУ, Декларация устанавливает положения о собственных правах территориальных коллективов.

В преамбуле Декларации подчеркивается, что местное самоуправление является необходимым элементом демократической организации государственной и общественной жизни каждого государства-участника СНГ, а права граждан на самостоятельное решение местных дел через институты местного самоуправления являются неотъемлемыми. Также в этом разделе документа отмечается необходимость совместных усилий всех государств-участников СНГ по оказанию поддержки реализации демократических принципов местного самоуправления и созданию его действенных гарантий.

Целью принятия Декларации является координация деятельности законодательных органов государств-участников СНГ по реализации общезначимых принципов местного самоуправления.

Местное самоуправление, как отмечается в ст. 1 Декларации, – система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства. Территориальные сообщества имеют право решать все вопросы местного значения через избираемые ими органы местного самоуправления либо непосредственно. Эти права гарантируются конституциями и действующим законодательством.

Решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения и подлежат государственной защите. Государство принимает меры по поддержке и развитию местного самоуправления. Органам местного самоуправления может быть делегировано осуществление отдельных государственных полномочий с одновременным наделением их достаточными ресурсами. За осуществлением переданных полномочий может осуществляться контроль со стороны государства.

При подготовке и принятии решений по всем вопросам, касающимся интересов местного населения, государственные органы должны проводить консультации с органами местного самоуправления. Подчеркивается также необходимость поддержки органов местного самоуправления: официальные обращения органов местного самоуправления, направляемые в государственные органы, подлежат обязательному рассмотрению.

Государство осуществляет контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления и не вмешивается в деятельность этих органов, если она осуществляется в соответствии с законодательством. Законодательством устанавливается ответственность органов местного самоуправления за принимаемые ими решения. Акты органов местного самоуправления не должны противоречить конституции и законам государства. В случае нарушения органами местного самоуправления конституции и законов их деятельность может быть прекращена. Такое прекращение производится только в установленном законом порядке.

Ст. 3 Декларации устанавливает ответственность органов местного самоуправления перед населением. Собственная компетенция органов местного

самоуправления устанавливается законами и должна обеспечивать возможность самостоятельного решения ими вопросов местного значения. По согласию органов местного самоуправления допускается взаимная передача их полномочий. Представительный орган местного самоуправления избирается населением путем свободных, всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Порядок взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления устанавливается законами и муниципальными правовыми актами.

Определяя экономические основы местного самоуправления в ст. 4, Декларация устанавливает, что законодательство о местном самоуправлении должно установить права территориальных сообществ на материально-финансовые ресурсы, достаточные для самостоятельного осуществления органами местного самоуправления возложенных на них функций и полномочий. Территориальное сообщество должно быть признано субъектом, осуществляющим владение, пользование, распоряжение собственностью соответствующей территории (муниципальной, коммунальной), наделено возможностью самостоятельно и через органы местного самоуправления распоряжаться материально-финансовыми ресурсами. Органы местного самоуправления имеют право на материально-финансовые ресурсы, которые должны быть соразмерны их полномочиям, в том числе быть достаточными для обеспечения государственных социальных стандартов для населения. Государство обеспечивает соразмерность ресурсов полномочиям органов местного самоуправления, установленным законами.

Представительный орган местного самоуправления самостоятельно принимает местный бюджет. Самостоятельность местного бюджета гарантируется: государственной поддержкой развития производственной сферы путем налоговой, инвестиционной и кредитной политики, наличием собственных бюджетных доходов и достаточным уровнем закрепленных доходов; правом органов местного самоуправления определять направления использования бюджетных средств; запретом на изъятие свободных остатков средств местного бюджета; возмещением ущерба, нанесенного государственными органами и органами местного самоуправления другого уровня; стабильностью экономического законодательства.

Закрепляя право органов местного самоуправления на создание ассоциаций и союзов, вступление и членство в них, Декларация устанавливает, что органы местного самоуправления в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач вправе образовывать ассоциации, в том числе и с участием органов местного самоуправления других государств.

Следуя положениям Хартии о МСУ, Декларация закрепляет право местного самоуправления на защиту. Невыполнение решений, принятых органами местного самоуправления либо населением путем референдумов и иных форм непосредственного народовластия, влечет ответственность в соответствии с законами. Органы местного самоуправления в соответствии с законами вправе обращаться в суд с требованиями о защите прав местного самоуправления.

Основываясь на Хартии о МСУ, Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ устанавливает высокие стандарты и важнейшие гарантии местного самоуправления, в том числе для государств, не являющихся членами Совета Европы.

Другим представляющим интерес в качестве международно-правового ресурса развития источников муниципального права документом является Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств [6]. Данный документ не содержит прямого указания, на возможность

осуществления такого сотрудничества органами местного самоуправления. Однако, в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 17 Закона об общих принципах МСУ, в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают полномочиями по осуществлению международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами. Детальная правовая регламентация таких полномочий отсутствует, но анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что право муниципальных образований на участие в международных отношениях ограничено, как правило, экономическими и культурными связями. В этой связи представляются имеющими интерес для местного самоуправления следующие направления приграничного сотрудничества, указанные в ст. 7 Конвенции:

- приграничная торговля;
- оказание поддержки соотечественникам, проживающим в приграничных районах, в сохранении и расширении гуманитарных связей;
- осуществление инвестиционных проектов;
- производственно-техническое сотрудничество;
- сельское хозяйство и продовольственное обеспечение;
- информационные технологии и связь;
- коммунальное хозяйство;
- образование;
- научное и гуманитарное сотрудничество;
- культура и спорт;
- туризм;
- выставочная и ярмарочная деятельность.

Наряду с рассмотренной выше Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 года, Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников СНГ направлена на расширение сферы компетенции местного самоуправления и обеспечение гармоничного развития территорий с учетом возможности обмена передовым опытом с территориальными сообществами зарубежных государств.

Международно-правовые ресурсы развития источников муниципального права могут содержаться в соглашениях, заключенных в рамках интеграционных группировок с участием Российской Федерации. Примером такого интеграционного объединения может служить Евразийский экономический союз (ЕАЭС) – международная организация региональной экономической интеграции, обладающая международной правосубъектностью, учрежденная Договором о Евразийском экономическом союзе в 2014 году.

До его создания таким интеграционным объединением выступало Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), в рамках которого был заключен ряд международных соглашений, регулировавших порядок решения органами местного самоуправления отдельных вопросов местного значения или осуществления отдельных их полномочий. К таким соглашениям относились, например:

- Соглашение о единых правилах поддержки сельского хозяйства 2010 г., Соглашение о торговле услугами и инвестициях 2010 г., Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий 2010 г. Данные документы регулировали полномочия местного самоуправления по содействию развитию сельского хозяйства, малого и среднего предпринимательства, предоставлению услуг населению.

– Соглашение о государственных (муниципальных) закупках 2010 г. - регулировало порядок осуществления закупок для муниципальных нужд в государствах-участниках ЕврАзЭС.

– Соглашение о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий 2010 г., Соглашение о единых правилах конкуренции 2010 г. – регламентируют порядок создания муниципальных предприятий и их правовой режим.

После подписания и вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе [8] (далее – Договор о ЕАЭС) данные соглашения утратили силу. В настоящий момент Договор о ЕАЭС регулирует в том числе и полномочия органов местного самоуправления государств-участников ЕАЭС по осуществлению сотрудничества. Данный Договор содержит приложения, представляющие собой соглашения по отдельным сферам экономического сотрудничества: инвестициям, совместному предпринимательству, конкуренции, закупкам и т.д.

В рамках приложений к Договору о ЕАЭС регламентируются отдельные права и обязанности органов местного самоуправления:

– запрещаются соглашения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами или организациями, если они приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции;

– регулируются отношения с участием субъектов естественных монополий, потребителей, и органов местного самоуправления государств-членов в сферах естественных монополий;

– устанавливаются полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования инвестиций, статистики, охраны окружающей среды, планирования, регулирования цен, муниципальных закупок;

– определяется понятие «муниципальных преференций», под которыми понимается предоставление органами местного самоуправления государств-членов преимущества, которое обеспечивает хозяйствующим субъектам более выгодные условия деятельности, путем передачи муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, муниципальных гарантий;

– содержатся правила, в соответствии с которыми государство обеспечивает, чтобы органы местного самоуправления были независимы, неподконтрольны и неподотчетны любому лицу, осуществляющему хозяйственную деятельность в секторе экономики;

– устанавливается обязанность органов местного самоуправления государств-членов ЕАЭС предоставлять информацию и материалы в сфере защиты конкуренции в рамках межгосударственного контроля и др.

Таким образом, Договор о ЕАЭС заменил собой множество соглашений по отдельным вопросам экономического сотрудничества. Представляется, что данный документ может быть использован в качестве международно-правового ресурса развития источников муниципального права, т.к. существенным образом влияет на правовую регламентацию компетенции и полномочий органов местного самоуправления в соответствующих сферах.

Самостоятельным видом международно-правовых ресурсов развития источников муниципального права выступают двусторонние межгосударственные и межправительственные соглашения с участием Российской Федерации. Рассмотрим в качестве примера некоторые из них.

1. В 1997 году вступил в силу Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [2]. В соответствии с п. 1 ст. 5 данного Договора граждане Туркменистана, постоянно проживающие на территории Российской Федерации пользуются такими же правами и свободами и несет такие же обязанности, что и граждане Российской Федерации, за исключениями, установленными в данном договоре. Следовательно, граждане Туркменистана имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, замещать муниципальные должности и должности муниципальной службы.

2. Договор о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Туркменистаном [5] в ст. 19 содержит указание, что стороны поощряют сотрудничество органов местного самоуправления России и Туркменистана в соответствии с национальным законодательством.

3. Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [3] в ст. 4 устанавливает, что граждане Киргизии, постоянно проживающие на территории Российской Федерации пользуются такими же правами и свободами и несут такие же обязанности, что и граждане России, за изъятиями, установленными Договором. Граждане Киргизии, постоянно проживающие на территории Российской Федерации могут занимать должности руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений областных, районных, городских, сельских, поселковых администраций, а также отделов, управлений, комитетов и других организаций, входящих в систему местных органов исполнительной власти.

4. Ранее действовавший Устав Союза Беларуси и России, ратифицированный Федеральным законом от 10 июня 1997 года № 89-ФЗ, содержал положения о праве граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих в Российской Федерации на территории соответствующего муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в местном референдуме. Однако он утратил свою силу в связи с подписанием Российской Федерацией и Республикой Беларусь Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года [4]. Договор о создании союзного государства не содержит прямых указаний на избирательные права, но, например, ЦИК России трактует максимально широко содержащееся в Союзном договоре указание на национальный правовой режим в отношении граждан страны-партнера.

5. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики о содействии приграничному сотрудничеству между Российской Федерацией и Финляндской Республикой [7] устанавливает следующие основные направления приграничного сотрудничества на уровне местного самоуправления, как наиболее приближенного к населению:

- укрепление приграничного сотрудничества и социально-экономическое развитие приграничных регионов;
- повышение инвестиционной активности в приграничных регионах;
- решение общих проблем развития приграничных регионов;

- содействие установлению и развитию контактов между органами местного самоуправления приграничных регионов, в том числе посредством содействия заключению соглашений;
- содействие активизации деловых контактов по линии приграничных регионов;
- содействие установлению контактов между людьми, проживающими в приграничных регионах.

Несмотря на то, что ряд направлений приграничного сотрудничества осуществляются в рамках приграничных регионов, следует отметить, что отдельные аспекты такого сотрудничества будут затрагивать уровень местного самоуправления и местное население.

Таким образом, потенциал развития источников муниципального права существует и в рамках двусторонних соглашений с участием Российской Федерации. Зачастую именно такая форма международных договоров способна наиболее эффективно урегулировать отношения между государствами-партнерами, в том числе и по вопросам эффективного осуществления местного самоуправления.

В качестве международно-правовых ресурсов развития источников муниципального права России может быть использовано значительное количество международных документов универсального, регионального, субрегионального и локального уровней. Часть из них ратифицирована Российской Федерацией и активно реализуется путем приведения национального законодательства в соответствие с международными обязательствами нашего государства. Однако, существует немало международных соглашений, как в рамках Совета Европы, так и других интеграционных объединений и международных неправительственных организаций, в сферу регулирования которых входят муниципально-правовые отношения. Нормы данных соглашений содержат основные принципы деятельности государств и их территорий в сфере местного самоуправления и направленные на повышение его эффективности и активное вовлечение населения в решение важнейших вопросов местной жизни. Следовательно, представляется возможным сделать вывод о возможности, а иногда и необходимости использования международно-правовых ресурсов (особенно ресурсов Совета Европы, СНГ, ЕАЭС и потенциала двустороннего регулирования отношений) для развития источниковой базы местного самоуправления.

В настоящее время наблюдается тенденция к увеличению числа международных документов, так или иначе затрагивающих вопросы, относящиеся к компетенции местного самоуправления, что связывается с процессами углубления политической и экономической интеграции. Данный факт позволяет сделать вывод о необходимости использования огромного потенциала международно-правовых ресурсов для формирования и развития внутригосударственных источников муниципального права, с целью совершенствования правовой основы местного самоуправления и обеспечения эффективного функционирования данного уровня публичной власти в России.

Литература:

1. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества. Принята 29 октября 1994 года в Санкт-Петербурге: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. – 1995. – №6. – С.85-89.

2. О правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: Договор между Российской Федерацией и

Туркменистаном от 18 мая 1995 г. Вступил в силу 10 июня 1997 г. Ратифицирован Федеральным законом от 25 ноября 1996 г. № 136-ФЗ // Бюллетень международных договоров. – 1997. – №11. – С. 53.

3. О правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой от 13 октября 1995 г. Вступил в силу 06 января 2001 г. Ратифицирован Федеральным законом от 19 марта 1997 г. № 62-ФЗ // Бюллетень международных договоров. – 2001. – №5. – С. 74–78.

4. О создании Союзного государства: Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08 декабря 1999 г. Вступил в силу в силу 26 января 2000 г. Ратифицирован Федеральным законом от 02 января 2000 №25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №7. – Ст. 786.

5. О дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Туркменистаном: Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном от 23 апреля 2002 г. Вступил в силу 10 апреля 2003 г. Ратифицирован Федеральным законом от 09 ноября 2002 N 135-ФЗ // Бюллетень международных договоров. – 2003. – №7. – С. 57.

6. Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств : Заключена в г. Бишкеке 10 октября 2008 г. Вступила в силу 22 июня 2009 г. // Бюллетень международных договоров. – 2010. – №1. – С. 3-6.

7. О содействии приграничному сотрудничеству между Российской Федерацией и Финляндской Республикой: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики. Заключено в Хельсинки 13 апреля 2012 г. // Бюллетень международных договоров. – 2013. – №5. – С.88-92.

8. Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс]: Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. (в ред. от 10.10.2014 г., с изм. от 08.05.2015 г.). Вступил в силу с 01 января 2015 г. Ратифицирован Российской Федерацией Федеральным законом от 3 октября 2014 г. №279-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

9. Гречко Л.В., Шинкарецкая Г.Г. Понятие конфедерации и СНГ // Московский журнал международного права. – 1994. – №2.

10. Игнатенко Г.В. Содружество независимых государств // Международное право: учебник. – М., 1999.

11. Кривчикова Э.С. Региональные международные организации // Международное право: учебник. – М., 2000.