

УДК 341.1/8

А.И. Михайлова, Е. Г. Делегеоз

Санкт-Петербургский государственный экономический университет, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ СНГ

Аннотация. Историческое развитие Российской Федерации во многом предопределило дальнейшее развитие органов местного самоуправления, что особо заметно в порядке наделения полномочиями отдельных органов власти. Автором проанализирован международно-правовой опыт организации деятельности местного самоуправления. Законодательная база большинства государств-участников СНГ предмет ведения компетенции местного самоуправления подразделяет на вопросы местного значения или собственные вопросы и делегированные полномочия.

На примере модельных нормативно-правовых актов и соглашений о сотрудничестве охарактеризовано взаимодействие Санкт-Петербурга, как города федерального значения, и Ленинградской области на международном уровне со странами СНГ. В Санкт-Петербурге и Ленинградской области действует более 100 соглашений о сотрудничестве между муниципальными образованиями в РФ и муниципальными образованиями иностранных государств.

Ключевые слова: сотрудничество, СНГ, местное самоуправление, приграничное сотрудничество, государственная власть.

A. I. Mikhaylova, E. G. Delegeoz

Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, the Russian Federation

INTERNATIONAL LEGAL EXPERIENCE IN ORGANIZING THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CIS COUNTRIES

Abstract. The historical development of the Russian Federation has largely predetermined the further development of local self-government bodies, which is especially noticeable in the order of empowerment of individual authorities. The author analyzes the international legal experience of organizing the activities of local self-government. The legislative framework of the majority of the CIS member states divides the subject matter of the competence of local self-government into issues of local significance or its own issues and delegated powers.

Using the example of model regulatory legal acts and cooperation agreements, the interaction of St. Petersburg, as a city of federal significance, and the Leningrad Region at the international level with the CIS countries is characterized. In St. Petersburg and the Leningrad Region, there are more than 100 cooperation agreements between municipalities in the Russian Federation and municipalities of foreign states.

Keywords: a cooperation, CIS, a local self-government, a cross-border cooperation, the state power.

Введение

Историческое развитие СССР (милитаризация экономики, экстенсивная эксплуатация природных ресурсов, «остаточный принцип» выделения материальных и финансовых ресурсов на развитие коммуникационной и социальной инфраструктуры) оставило неизгладимый отпечаток на строении систем организации государств СНГ, в частности, оставив значительную регламентацию управления, а также структурированность и подчиненность органов МСУ: если раньше система государственного управления была цельной, то теперь из ее состава были выведены органы местного самоуправления, причиной чему стало конституциональное закрепление демократических идей. Схема организации власти в большинстве государств СНГ является централизованной, т.е. местное самоуправление надделено полномочиями для решения задач, которые ставит перед ним центральная власть. Можно даже утверждать, что полномочия имеют местное значение лишь потому, что они осуществляются на конкретной территории соответствующими субъектами. В этих государствах закрепленные в правовых актах компетенции являются результатом,

полученным смешением традиций и потребности в привлечении органов местного самоуправления к проблемам решаемым государством в области экологии, территориального развития и планирования, обеспечении правопорядка и пр. [8].

Предметы ведения и компетенция МСУ

Казалось бы, «можно все, что не запрещено законом», но тем не менее полная самостоятельность органов муниципального самоуправления не была достигнута: в большинстве своем они действуют в пределах компетенций. С помощью подобного выделения компетенций МСУ достигается четкое определение пределов деятельности и сценариев возможного поведения субъектов в различных видах ситуаций, а также становится реальным улучшение эффективности общегосударственной системы, поскольку местные вопросы отнесены к отдельным структурам. Эффективное взаимодействие двух элементов системы – государственной власти и местного самоуправления может обеспечить подстраиваемость системы под нужды населения, но и улучшения качества жизни и оказания социальных услуг.

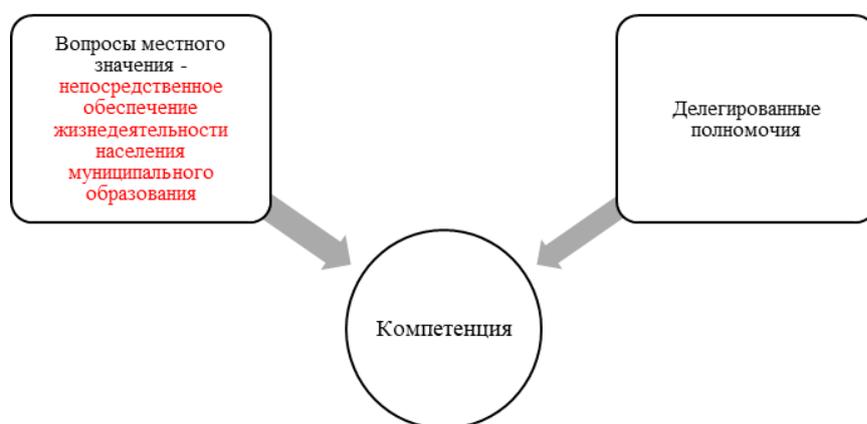


Рис. 1. Структура предмета ведения компетенции местного самоуправления

Законодательная база большинства государств—участников СНГ предмет ведения компетенции местного самоуправления подразделяет на вопросы местного значения или собственные вопросы и делегированные полномочия [7] (см. Рис.1). Касательно делегированных полномочий, в ряде случаев законодательно за органами МСУ закрепляются полномочия без указания на их передачу и передачу полагающихся материальных и финансовых средств. В исследовании Чихладзе Л.Т. [6], ныне доктора юридических наук, сформирована позиция, что при определении компетенции органов местного самоуправления производным элементом является функция, как форма воздействия на объект, с помощью которой достигают цели управления, поставленные перед субъектом: в компетенции можно найти тесную связь между полномочиями, предметами ведения и самой функцией.

Обратимся к структуре местного самоуправления в странах СНГ: большинство государств являются унитарными, что оказывает влияние на структуру: она во многом совпадает с многоуровневым административно-территориальным делением. Вместо привычного понятия «муниципалитет», как первичного элемента системы, встречается «община», что, по сути, является равносильным понятием – оно представляет общность людей, которые могут самостоятельно или через посредничество (с помощью выборных органов) осуществлять свое право на управление.

Изначально, Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регламентировалось наделение органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов,

муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов возможностью осуществления международных и внешнеэкономических связей в целях решения вопросов местного значения. Позднее уже Федеральный закон № 179-ФЗ от 26.07.2017 года «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» регламентирует международное сотрудничество приграничных субъектов, закрепляя возможность ОМСУ заключать соглашения о приграничном сотрудничестве с органами местного самоуправления сопредельных государств. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей представляет такое сотрудничество как разнообразные скоординированные между собой действия, результатом которых является развитие отношений между соседствующими территориальными образованиями и органами государственной власти, находящимися под юрисдикцией двух и более договаривающихся сторон.

Учитывая огромное разнообразие приграничных субъектов РФ, условий, направлений и форм приграничного сотрудничества, принципиальной особенностью законопроекта стало то, что органы власти приграничных субъектов и местного самоуправления приграничных муниципальных образований предполагалось наделить возможностью участвовать в договорном процессе с сопредельными странами и отражать свои интересы.

В Санкт-Петербурге и Ленинградской области действует более 100 соглашений о сотрудничестве между муниципальными образованиями в РФ и муниципальными образованиями иностранных государств. К примеру, в 2010 было подписано Соглашение об установлении побратимских связей между Гатчинским муниципальным районом и Несвижским районом Минской области Республики Беларусь [4], целью заключения которого является достижение эффективного использования экономического, научно-технического и культурного потенциала. В 2016 году было заключено Соглашение о сотрудничестве в сфере образования и информационного обеспечения между муниципальным образованием Сосновоборский городской округ и Островецким районом Гродненской области Республики Беларусь [5].

Заключение

В современных условиях сотрудничество на региональном и муниципальном уровне приобретает особую актуальность. Укрепление существующих связей и установление новых взаимодействий предопределяет развитие инвестирования, информационной поддержки, расширение культурных, научных и гуманитарных обменов, что может стать отличной почвой для выстраивания взаимовыгодных отношений и развития внешней политики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Модельный закон «Об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 7 декабря 2002 г. N 20-11) // Справ.-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/2569501/> (дата обращения: 10.12.2021 г.).

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 25.12.1993. N 4831.

3. Федеральный закон № 179-ФЗ от 26.07.2017 года «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // Справ.-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71730188/> (дата обращения: 10.12.2021 г.).

4. Распоряжение Правительства РФ от 7 октября 2020 г. № 2577-р О Концепции приграничного сотрудничества в РФ // Официальный сайт Правительства РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/40585/> (дата обращения: 15.12.2021).

5. Соглашение об установлении побратимских связей между Гатчинским муниципальным районом Ленинградской области и Несвижским муниципальным районом Минской области Республики Беларусь // Официальный сайт Комитета по внешним связям Ленинградской области [Электронный ресурс]. URL: <https://inter.lenobl.ru/ru/> (дата обращения 18.12.2021 г.).

6. Соглашение о сотрудничестве в сфере образования и информационного обеспечения между муниципальным образованием Сосновоборский городской округ и Островецким районом Гродненской области Республики Беларусь // Официальный сайт Комитета по внешним связям Ленинградской области [Электронный ресурс]. URL: <https://inter.lenobl.ru/ru/> (дата обращения 19.12.2021 г.).

7. Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление и местное управление в государствах - участниках Содружества Независимых Государств: теория, практика и тенденции развития: диссертация на соискание степени доктора юридических наук: специальность 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Чихладзе Леван Теймуразович; [ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»]. Москва: 2013. 394 с.

8. Минаев А.В. Приграничное сотрудничество муниципальных образований / А.В. Минаев // Вестник Тувинского государственного университета. Социальные и гуманитарные науки. 2011. № 1. С. 63-69.

9. Цветкова О.В. Трансграничное сотрудничество приграничных субъектов Российской Федерации / О.В. Цветкова // PolitBook. 2016. №4. С. 96-107.

10. Цветкова О.В. Приграничное сотрудничество муниципальных образований Российской Федерации в оценках экспертов / О.В. Цветкова // Вестник Московского государственного областного университета. 2018. №4. С. 148-161.

REFERENCES

1. Model Law "On general principles and procedure for granting local self-government bodies with separate state powers" (adopted by Resolution of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States of December 7, 2002 N 20-11) // The legal reference system "Garant" [Electronic resource]. URL: <https://base.garant.ru/2569501/> / (accessed on 12/10/2021).

2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Rossiyskaya Gazeta. 25.12.1993. N 4831.

3. Federal Law No. 179-FZ of 26.07.2017 "On the basics of cross-border cooperation in the Russian Federation" // The legal reference system "Garant" [Electronic resource]. URL: <https://base.garant.ru/71730188/> / (accessed on 12/10/2021).

4. Decree of the Government of the Russian Federation No. 2577-r of October 7, 2020 On the Concept of Cross-border Cooperation in the Russian Federation // Official website of the Government of the Russian Federation [Electronic resource]. URL: <http://government.ru/docs/40585/> / (accessed on 12/15/2021).

5. Agreement on the establishment of twinning relations between the Gatchina Municipal district of the Leningrad region and the Nesvizh municipal district of the Minsk region of the Republic of Belarus // Official website of the Committee for External Relations of the Leningrad Region [Electronic resource]. URL: <https://inter.lenobl.ru/ru/> / (accessed on 12/18/2021).

6. Agreement on cooperation in the field of education and information support between the municipality of Sosnovoborsky city district and the Ostrovetsky district of the Grodno region of the Republic of Belarus // Official website of the Committee for External Relations of the Leningrad Region [Electronic resource]. URL: <https://inter.lenobl.ru/ru/> / (accessed 12/19/2021).

7. Chikhladze L.T. Local self-government and local governance in the member States of the Commonwealth of Independent States: Theory, practice and development trends: dissertation for

the degree of Doctor of Law: specialty 12.00.02 < Constitutional Law; Municipal Law> / Levan Teimurazovich Chikhladze; [Peoples' Friendship University of Russia]. Moscow: 2013. 394 p.

8. Minaev A.V. Cross-border cooperation of municipalities / A.V. Minaev // Bulletin of Tuva State University. Social sciences and humanities. 2011. No. 1. pp. 63-69.

9. Tsvetkova O.V. Cross-border cooperation of border subjects of the Russian Federation / O.V. Tsvetkova // PolitBook. 2016. No. 4. pp. 96-107.

10. Tsvetkova O.V. Cross-border cooperation of municipalities of the Russian Federation in expert assessments / O.V. Tsvetkova // Bulletin of the Moscow State Regional University. 2018. No.4. pp. 148-161.

Информация об авторах

Михайлова Александра Игоревна – студентка 3 курса Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного экономического университета, г. Санкт-Петербург, e-mail: alexasha.m@yandex.ru

Делегоз Елена Геннадьевна – к. и. н., доцент кафедры Конституционного и административного права, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, г. Санкт-Петербург, e-mail: delegeozy@yandex.ru

Information about the authors

Mikhailova Alexandra Igorevna – 3rd year student of the Faculty of Law of St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, e-mail: alexasha.m@yandex.ru

Delegeoz Elena Gennadijevna – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, e-mail: delegeozy@yandex.ru