

Мнения из регионов

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В.Л. Толстых*

Международная деятельность муниципальных образований, к сожалению, сегодня не является предметом пристального изучения ученых. Далеко не все специалисты в области международного права признают международную правосубъектность субъектов федерации, а что касается муниципальных образований, то здесь, безусловно, существует еще меньше предпосылок говорить о распространении на их отношения с зарубежными партнерами норм международного права. Ученые, занимающиеся проблемами муниципального права, уделяют основное внимание внутригосударственным проблемам деятельности местных органов. Вместе с тем, рано или поздно вопрос об участии муниципальных образований в международных отношениях должен быть исследован. В настоящей статье хотелось бы наметить основные пути такого исследования.

Федеральный Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г. содержит статью 34, которая закрепляет основы участия органов местного самоуправления в международных отношениях. "Органы местного самоуправления в интересах населения в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность". Такая краткая формулировка свидетельствует об отсутствии твердых представлений законодателя по данному вопросу и представляет достаточные трудности для толкования. Закон, посвященный международной деятельности органов местного самоуправления, отсутствует и вряд ли когда-нибудь будет принят. Поэтому, очевидно, регулирование этой деятельности и толкование статьи 34 должно осуществляться на основе Конституции РФ и неспециализированных федеральных законов.

В статье 34 говорится о праве органов местного самоуправления на

*Кандидат юридических наук, доцент Новосибирского юридического факультета Томского государственного университета. Подробнее об авторе см. № 3 нашего журнала за этот год.

осуществление только внешнеэкономической деятельности. Что такое внешнеэкономическая деятельность, не совсем понятно. Легальное определение такой деятельности отсутствует, а контекстный анализ Конституции не дает ясного ответа на этот вопрос. С одной стороны — можно предположить, что внешнеэкономическая деятельность — это деятельность в сфере международного публичного права, поскольку международное экономическое право является отраслью этой системы права. Однако если исходить из смысла Федерального Закона 1995 г. О государственном регулировании внешнеторговой деятельности¹, а также из того, что в Конституции РФ термины “международные отношения” и “внешнеэкономические отношения” (см. пункты “к” и “л” статьи 71 и пункт “о” статьи 72 Конституции РФ) используются одновременно, что подразумевает их противопоставление и неоднозначность, можно сделать вывод, что внешнеэкономическая деятельность — это деятельность, регулируемая международным частным правом и, как правило, не связанная с публичными функциями государственных органов. В то же время проект статьи 1245 Гражданского кодекса РФ говорит только об участии РФ и субъектов РФ в отношениях в сфере международного частного права². В общем, складывается ситуация, когда внешнеэкономическая деятельность органов местного самоуправления оказывается беспредметной по своему содержанию, так как она не может осуществляться ни в частной ни в публичной сфере.

Если исходить из соображений здравого смысла, а в силу отсутствия иных возможностей толкования этот способ уместен, то можно предположить, что “внешнеэкономическая” деятельность органов местного самоуправления аккумулирует и частные и публичные начала. Органы местного самоуправления, безусловно, могут участвовать в отношениях в сфере международного частного права. То, что о них ничего не говорится в проекте статьи 1245 ГК РФ, означает только то, что этот проект в недостаточной степени проработан. Часть 1 статьи 124 того же Гражданского кодекса относит муниципальные образования к числу субъектов гражданского права³.

Органы местного самоуправления могут участвовать и в публичных связях с зарубежными партнерами (самый типичный пример — договоры о побратимских связях). Такое понимание соответствует и статье 10 Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г. В этой статье содержится следующее положение: “...2. В каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления. 3. Органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом (сфера сотрудничества не оговаривается! — В.Т.)”.

Далее мы встаем перед самым важным вопросом — вопросом о нормативном регулировании международной деятельности органов местного самоуправления. Нормами какой правовой системы регулируются отношения органов местного самоуправления с зарубежными партнерами, например с органами местного самоуправления зарубеж-

ных государств? Можно предложить несколько вариантов ответа на этот вопрос.

1. *Регулирование внутригосударственным правом.* Концепция распространения на отечественных контрагентов в любых условиях действия норм национального права, будь то частно-правовые отношения, будь то публично-правовые отношения, широкую поддержку получила в стенах Министерства иностранных дел РФ. Главным образом она разрабатывалась для урегулирования отношений с участием субъектов Федерации, но может быть использована и в области международной деятельности органов местного самоуправления. Эта концепция представляется порочной по многим причинам. В “Рекомендациях по подготовке соглашений субъектами Федерации с зарубежными партнерами”⁴, подготовленных Правовым департаментом Министерства иностранных дел РФ, говорится о том, что соглашения субъектов Федерации с зарубежными партнерами не являются международным договором и не регулируются международным правом. По мнению Правового Департамента МИД РФ, такие соглашения действуют только на территории субъектов Федерации и по характеру правового регулирования могут быть приравнены к законам субъектов Федерации. Думается, что таким же образом МИД РФ мог бы высказаться и по поводу соглашений, заключенных органами местного самоуправления. С этим трудно согласиться. Почему такие соглашения не являются международным договором? А чем тогда они являются и каким правом регулируются? Такие соглашения однозначно не могут регулироваться внутренним правом федерации, потому что это было бы равносильно вмешательству во внутренние дела другого государства, так как в таком соглашении всегда присутствует иностранный публичный субъект. Такое соглашение не может регулироваться одновременно двумя правовыми системами — федерации и иностранного государства, поскольку эти две правовые системы объективно не могут содержать взаимодополняющие нормы, но содержат нормы, регулирующие одни и те же общественные отношения. Вероятность их коллизии весьма велика.

2. *Регулирование международным частным правом.* Эта концепция, которая очень удобно состыкуется с классической схемой международных отношений, субъектами которых могут быть только государства. Международное публичное право не хочет “брать” на себя регулирование международных связей органов местного самоуправления, следовательно, это должно сделать международное частное право. Но думается, и международное частное право не всегда “захочет” это делать по той причине, что здесь существуют свои условия игры и, в частности, отношения с участием публичных субъектов в области международного частного права должны характеризоваться как минимум двумя признаками — целью (извлечение прибыли) и содержанием (типичная гражданско-правовая сделка). В противном случае международное частное право и вся коллизийная система оказываются неприемлемыми. Участие муниципальных образований в деятельности, скажем, Постоянной конференции общин и регионов Европы, безусловно, преследует публичные цели, а не цель извлечения прибыли. Можно, конечно, сослаться на принцип аналогии права и распространить действия

коллизийных привязок и как следствие, какой-либо национальной правовой системы, на международные отношения с участием органов местного самоуправления, однако такая аналогия закона была бы весьма грубой и породила бы много трудностей в связи с тем, что мы бы были вынуждены опираться на несвойственные публичным отношениям критерии места совершения сделки, основного действия — *lex causae*, сделки для определения национальной правовой системы. Таким образом, принцип использования коллизийной нормы здесь тоже не допустим в силу ярко выраженной публичной специфики таких договоров.

3. *Непрерывное регулирование.* Возможным выходом из ситуации стало бы провозглашение международных связей органов местного самоуправления связями неправового характера, которые не могут быть подвергнуты правовому регулированию и не нуждаются в нем. Действительно в рамках этих связей осуществляются культурные, научные обмены, осуществляется общее сотрудничество, особых конфликтов до недавнего времени между партнерами не возникало. Почему бы не исходить из того, что партнеры принимают на себя только моральные обязательства? Думается, что такой вариант возможен, и он, действительно, удовлетворит многих ученых, особенно сторонников “чистого” международного публичного права и “чистого” международного частного права. Однако следует сказать, что и он не безупречен по многим соображениям. Отношения любых публичных субъектов должны быть подвергнуты правовому регулированию, здесь не может быть иного регулирования. Такие субъекты созданы главным образом для деятельности в правовой среде. Публичные субъекты не могут брать моральные обязательства, они не являются носителями морали, к ним не приемлемы ее критерии. Отношения органов местного самоуправления должны регулироваться правом хотя бы потому, что эти отношения возникают на основе закона (уже упомянутой статьи 34 ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г.), а также потому, что эти отношения связаны с реализацией жизненно важных интересов местного сообщества. Представляется, что такой неправовой подход к решению этого вопроса не уместен.

4. *Регулирование международным публичным правом.* Международное публичное право по своей природе предназначено для регулирования отношений между публичными субъектами. То, что традиционно субъектами международного публичного права были государства, еще ни о чем не говорит. Международные связи и отношения децентрализовались, их субъектами за последнее время стали новые образования: субъекты федерации, нации и народы, борющиеся за освобождение, все шире движение в поддержку международной правосубъектности индивидуума. Видимо, наступило время серьезно говорить и о международной правосубъектности муниципальных образований. Такая позиция найдет своих сторонников среди тех, кто согласен с тем, что субъекты федерации являются субъектами международного права⁵. В отличие от субъектов федерации муниципальные образования не обладают в качестве баз для международной правосубъектности обособленным предметом ведения. Они не могут рассматриваться как государствовподобные образования. Очевидно, что главной базой международной правосу-

бъектности муниципальных образований будет являться *“предмет ведения в отношении вопросов местного самоуправления”* (см. статью 6 ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г.). На мой взгляд, этот вариант является наиболее правильным, хотя и такая концепция, может быть подвергнута серьезной и часто обоснованной критике. Приведу лишь несколько возможных аргументов против международной правосубъектности муниципальных образований.

Первая группа аргументов — это аргументы, традиционно выдвигавшиеся против международной правосубъектности субъектов федерации, это: “нетрадиционность” таких субъектов для международного права, сложность определения соотношения конституционного и международного права в области регулирования международной деятельности таких субъектов⁶.

Вторая группа аргументов — это те, которые могут быть использованы только против международной правосубъектности муниципальных образований. Остановимся на них подробнее.

Отсутствие конституционного регулирования этого вопроса. Это действительно проблема, но проблема не основная. Возможность органов местного самоуправления участвовать в международных отношениях может быть выведена из статьи 130 Конституции РФ, которая гласит: “Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает *самостоятельное* решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью”, а также из статьи 132 Конституции РФ: “Органы местного самоуправления *самостоятельно*... решают... вопросы местного значения”.

Отсутствие в международном праве норм, специально регулирующих международную деятельность органов местного самоуправления. Данное возражение является наиболее серьезным, однако и здесь можно попытаться доказать существование международного обычая, закрепляющего международную правосубъектность муниципальных образований в рамках, устанавливаемых конституцией и федеральным законодательством. Проблема регулирования и установления статуса может быть решена достаточно просто, однако остается еще проблема регулирования самих отношений с участием органов местного самоуправления. В отношении субъектов федерации сборником обычного права можно считать Европейскую Хартию региональной автономии, которая закрепляет некоторые формы международной активности субъектов федерации. В отношении муниципальных образований такие нормы отсутствуют.

Думается, что международные отношения с участием муниципальных образований могут регулироваться на основе общих принципов права. Согласно статье 38 Статута Международного Суда ООН, общие принципы права — источник международного права, в этой связи возможна попытка “превращения” принципов национального законодательства в этой области в общие принципы права. Кроме того, допустимо утверждать, что международные обычаи в области международной деятельности субъектов федерации распространяются и на муниципальные образования, т.к. у них есть общее качество *“подчиненности”* основному субъекту международного права — государ-

ству, качество, определяющееся для установления объема международной правосубъектности.

Нецелесообразность, ненужность международной деятельности муниципальных образований. Представляется, что данный аргумент должен быть отвергнут по двум причинам. Во-первых, наличие самостоятельных полномочий в решении вопросов местного значения и наличие самих этих вопросов предполагает целесообразность участия в международных отношениях. Во-вторых, в условиях осознания необходимости углубления интеграционных процессов любые формы международного сотрудничества являются полезными.

В Преамбуле Европейской Хартии местного самоуправления на международном уровне регулируются вопросы местного самоуправления и подчеркивается важность этого института. Авторы Хартии не поскупились на громкие фразы: "органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя", "существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление", "защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах является значительным вкладом в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти" и т.д. Местное самоуправление уже стало предметом регулирования международного права. Думается, что эта тенденция должна развиваться. Международное право объективно способно впитывать в себя новые понятия и теории.

¹ В статье 2 этого закона дается определение внешнеторговой деятельности как "предпринимательской деятельности в области международного обмена товарами, работами, услугами, информацией, результатами интеллектуальной деятельности, в том числе исключительными правами на них (интеллектуальная собственность)". В статье 11 говорится о возможности участия муниципальных образований в непосредственном осуществлении внешнеторговой деятельности "в случаях, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации". Внешнеторговая деятельность здесь может рассматриваться как часть внешнеэкономической деятельности.

² Эта статья гласит: "К гражданско-правовым отношениям с иностранным элементом с участием государства правила настоящего раздела применяются на общих основаниях (речь идет о разделе 7, который называется "Международное частное право" — В.Т.). Правила настоящей статьи применяются к сделкам, которые государство совершает или с которыми оно связано иным образом, чем при осуществлении суверенных функций. При определении характера сделки принимаются во внимание правовая природа сделки и учитывается ее цель." См. Российская газета, 1996, 30 ноября.

³ Часть 2 этой статьи гласит: "К субъектами гражданского права, указанным в пункте 1 настоящей статьи, применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов". Представляется, что здесь устанавливается не запрет на участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданско-правовых отношениях, а просто подчеркивается, что публичная природа этих

образований в ряде случаев может обуславливать неприменение к ним общих положений о юридических лицах.

⁴ Получено в Новосибирске по рассылке из Москвы.

⁵ Интересно, что субъекты Федерации вступают не только в отношения с участием иностранных субъектов федерации, но и в отношения с участием иностранных административно-территориальных образований — регионов Франции, областей Украины, Белоруссии и Казахстана. Природа субъектов в данном случае не одинакова.

⁶ Эти проблемы рассмотрены в моей статье "О правовой природе международной деятельности субъектов федерации". Российский юридический журнал. — 1998. № 1. — С. 58—61.

Статья поступила в редакцию в феврале 1999 г.

В ИСПОЛКОМЕ РАМП

17 сентября 1999 года состоялось очередное заседание Исполкома Российской ассоциации международного права (РАМП). Председательствовал на заседании президент РАМП А.Л. Колодкин.

В повестку дня заседания были включены следующие вопросы:

1. О докладах на предстоящем 43-м ежегодном собрании РАМП.

2. О "Ежегоднике международного права".

3. Об итогах Третьей конференции мира, состоявшейся в мае—июне 1999 года в Гааге и Санкт-Петербурге.

4. Об участии российских юристов-международников в работе Всемирной ассоциации международного права.

5. Разное.

После длительного обсуждения было принято решение о включении в повестку дня 43-го ежегодного собрания РАМП, которое ориентировочно состоится в зимние каникулы 1999—2000 учебного года, в предварительном плане следующих докладов. В скобках указаны фамилии известных российских юристов-международников, которым поручено подготовить доклады для выступления на ежегодном собрании.

Миропорядок в XXI веке и международное право (Лукашук И.И.);

Проблемы защиты прав человека и применения силы (Черниченко С.В.);

Проблема реституции культурных ценностей (Галенская Л.Н., Хлестов О.Н.);

Новый кодекс торгового мореплавания (Лебедев С.Н.);

Новый закон о правовом положении иностранцев в России (Маковский А.Л.);

О третьей части Гражданского кодекса России (Мелков Г.М.);

Борьба с терроризмом и современное международное право (Решетов Ю.А.).

Кроме того, запланированы следующие сообщения о результатах недавних заседаний национальных органов и международных встреч, в которых обсуждались проблемы международного права: