

# Вопросы международного права и сравнительного правоведения

УДК 340.5

## ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

© Бурмейстер В. А., 2018

Иркутский государственный университет, г. Иркутск

Рассматривается международная деятельность внутригосударственных публично-правовых образований, анализируемая через концепт интенсивности участия последних в международной деятельности. При этом большинство из внутригосударственных публично-правовых образований занимается международной деятельностью косвенным образом. Важно не только осознание данного факта, но и глубокое понимание механизмов правового регулирования, применяемых в таких отношениях. Существуют виды отношений, не поддающихся правовому регулированию, однако широко распространенных на практике. Отмечается, что, являясь единственным публично-правовым образованием, обладающим суверенитетом, государство осуществляет свою деятельность посредством своих органов публичной власти. Автором приводятся примеры участия органов исполнительной, судебной и законодательной власти в международной деятельности. Дается определение межведомственных международных договоров по классификации А. Н. Морозова, определяется их место в иерархической системе нормативных актов. Исследуется статус государственных корпораций в международной деятельности. Некоторые государственные корпорации в пределах своих компетенций осуществляют права Российской Федерации (как государства), вытекающие из международных договоров, а также представляют интересы Российской Федерации на международной арене. При этом такие корпорации имеют право вносить предложения об изменении и прекращении международных договоров. Аргументируется невозможность заключения субъектами Российской Федерации международных договоров, которые обязывают Российскую Федерацию в целом. Делается вывод, что заключение других типов соглашений не противоречит законодательству. Субъекты Российской Федерации могут осуществлять международную и внешнеэкономическую деятельность и создавать для себя права и обязанности, не вызывающие ответственности для Российской Федерации и не нарушающие ее интересы в рамках совместной и остаточной компетенции. В работе сделан вывод о функциональной основе права заключения международных договоров и приводится описание нормативного регулирования международной деятельности субъектов Российской Федерации. Затрагивается вопрос суверенитета республик и иных субъектов Российской Федерации, приводится позиция Конституционного Суда РФ по данному вопросу. На примере г. Москвы демонстрируется возможность разграничения статуса города федерального значения, субъекта Федерации и муниципального образования. Затрагиваются проблемы дипломатии городов и народной дипломатии. Дается международно-правовое видение статуса территориальных культурных автономий.

*Ключевые слова:* международная деятельность, публично-правовые образования, субъекты Федерации, концепт интенсивности участия в международной деятельности, органы государственной власти, муниципальные образования, государственные корпорации.

**М**еждународная деятельность внутригосударственных публично-правовых образований относится к числу актуальных вопросов современного правового регулирования. Концепт интенсивности участия в международной деятельности основан на гипотезе, что все внутригосударственные публично-правовые образования участвуют в международной деятельности. В противном случае полноценная реализация функций внутригосударственных публично-правовых образований оказывается невозможной. Степень уча-

стия внутригосударственных публично-правовых образований в зависимости от интенсивности участия в международных отношениях можно разделить по видам:

- 1) не занимаются и не могут заниматься международной деятельностью в силу предписаний нормативных правовых актов;
- 2) занимаются международной деятельностью косвенным образом, выполняя свои основные функции;
- 3) профильные или специальные, публично-правовые образования, постоянно и на

профессиональной основе осуществляющие международную деятельность.

К числу публично-властных образований, которые не занимаются и не имеют права заниматься международной деятельностью, относятся закрытые и узкоспециализированные организации. В их учредительных документах прямо указано, что они не имеют права предавать огласке результаты своей деятельности, предусматривается ответственность за передачу или раскрытие информации, так как такие структуры или отдельные должностные лица работают с государственной тайной или секретами производства. Существуют даже специальные нормативные акты, которые разрешают использование исключительно программного обеспечения, созданного в России. В общем количестве внутригосударственных публично-правовых образований их число незначительно.

Основную массу составляют внутригосударственные публично-правовые образования, которые занимаются международной деятельностью косвенным образом, а именно распространяют информацию о деятельности в сети Интернет, публикуя свои новости, календарные планы деятельности, отчеты, статистику и другую открытую информацию. Кроме того, такие учреждения могут пользоваться товарами и услугами, созданными за рубежом, и тем самым косвенным образом участвовать в международной экономической деятельности.

К третьей группе относятся профильные или специальные внутригосударственные публично-правовые образования, постоянно осуществляющие международную деятельность. В первую очередь мы говорим о Министерстве иностранных дел, Федеральном агентстве «Россотрудничество», департаментах туризма и отделах внешнеэкономической деятельности субъектов, инвестиционных отделах и других специальных структурах, главной целью создания которых является обеспечение определенных видов международной деятельности.

Из приведенной классификации видно, что, выполняя свои функциональные обязанности, в зависимости от компетенции, полномочий и ведения практически все внутригосударственные публично-правовые образования занимаются международной деятельностью. Для данного исследования важно не только само осознание того, что большинство публично-правовых образований вовлечено в глобальные процессы обмена товарами, ресурсами, информацией и другими объектами,

представляющими ценность, но и способ регулирования, применяемый в процессе возникновения таких отношений.

Все публично-властные образования являются публично-правовыми, однако не все публично-правовые образования являются публично-властными.

Все внутригосударственные публично-властные образования, в том числе органы государственной власти Российской Федерации, субъекты Федерации, федеральные министерства и ведомства, муниципалитеты, имеющие свой сайт, являются участниками международных информационных отношений.

Информация, как и воздушные потоки, не ограничена рубежами государства. Кроме того, города и муниципалитеты участвуют еще и в международных экологических отношениях, и не только косвенным образом, но и напрямую внося свой вклад в повышение концентрации парниковых газов в атмосфере и круговорот воды. Территории становятся средой обитания перелетных птиц, которые потенциально являются переносчиками насекомых и болезней. Эти примеры показывают, что даже сегодня есть явления, которые довольно сложно контролировать нормативно.

Регулированием отдельных сфер деятельности в государстве занимаются органы государственной власти. Органы государственной власти — внутригосударственные публично-властные образования, так как их создание предусмотрено действующим законодательством, они обладают властными полномочиями и являются внутригосударственной структурой, выполняющей отдельные функции.

«В рамках своего функционального предназначения органы государственной власти могут заключать межведомственные международные соглашения в сфере своей компетенции» [1] — к такому выводу приходят, например, Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов и А. Н. Морозов в своих исследованиях.

Государства являются основными субъектами международного права, что, бесспорно, признается всеми учеными мира. Однако государство может осуществлять свою деятельность исключительно посредством своих органов публичной власти.

Так, А. Н. Морозов приводит следующее определение термина: «Международные договоры межведомственного характера РФ — соглашения, заключенные от имени Российской Федерации федеральными органами государственной власти в различных сферах сотрудничества с иностранными государствами в лице его уполномоченных органов, про-

цесс заключения, исполнения и прекращения которых регулируется международным правом, что не исключает соответствующего внутригосударственного регулирования, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования» [2]. Морозов также перечисляет органы, уполномоченные от имени Российской Федерации заключать международные договоры межведомственного характера, к которым относятся федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Поэтому международные межведомственные договоры в иерархии нормативных актов стоят сразу после международных договоров государств.

Так, данное определение в первую очередь подходит для описания деятельности исполнительных органов государственной власти, однако и законодательные, и судебные органы также участвуют в международной деятельности как косвенно, так и напрямую.

Органы законодательной власти могут выступать от имени государства, например, при ратификации международного договора, принимать решения в отношении иностранцев, а кроме того, зарубежный законодательный опыт может быть использован при кодификации и законотворчестве в качестве примера и опыта регулирования отношений.

Органы судебной власти активно используют нормы международного права в судебной практике, могут объявлять в международный розыск, признавать решения иностранных судов, а также при составлении обзоров судебной практики по делам, связанным с решениями международных судов.

Такие договоры являются тем ключевым звеном, которое позволяет государствам договориться по поводу самых насущных вопросов образования, культуры, спорта, экономики, экологии, туризма, терроризма, преступности и пр., так как в одиночку сами не могут с ними справиться. Например, терроризм и преступность уже давно стали международными явлениями, борьба с которыми ассоциируется обществом с одной из главных функций государства. А сфера образования насчитывает огромное количество международных программ по обмену опытом, студентами и преподавателями.

В свою очередь, когда речь идет о разделении властей с точки зрения сдержек и противовесов, то мы представляем себе структуру исполнительной, законодательной и судебной власти. Государственные корпорации

осуществляют определенные функции, некоторые наделены правом законодательной инициативы в своей сфере и относятся к исполнительной власти.

В рамках международной деятельности государственные корпорации являются уполномоченными организациями и заключают в пределах своей компетенции международные договоры, аналогичные межведомственным договорам, от имени Российской Федерации в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Приведем несколько примеров.

Так, государственная корпорация «Роскосмос» [3] «обеспечивает в пределах своей компетенции выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации и осуществление прав Российской Федерации, вытекающих из этих договоров».

Корпорация совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разрабатывает и вносит предложения по формированию и реализации государственной политики в области космической деятельности в части, касающейся ее международных аспектов, представляет интересы Российской Федерации в международных организациях и на специализированных международных форумах.

Совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти способствует формированию благоприятных международных условий для реализации государственной политики в области космической деятельности, проводит анализ состояния и тенденций развития международного политико-правового и нормативно-технического регулирования в области космической деятельности и разрабатывает предложения, соответствующие интересам Российской Федерации, целям и задачам ее государственной политики в этой области» [4].

Государственная корпорация «Росатом» «создается и действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, организаций, осуществляющих эксплуатацию судов атомного ледокольного флота (судов атомного технологического обслуживания, а также судов с ядерными энергетическими установками — атомных ледоколов и

транспортных судов), обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области» [5].

«Росатом» в соответствии с Конвенцией «о физической защите ядерного материала государственным компетентным органом по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них является центральным государственным органом, пунктом связи и национальным компетентным органом по выполнению обязательств Российской Федерации в области обеспечения физической защиты ядерного материала в Агентстве по атомной энергии и других международных организациях. Представляет интересы Российской Федерации в организациях по вопросам обеспечения ядерной и радиационной безопасности при транспортировании (перевозке) ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них» [6].

«Росатом» «обеспечивает в пределах своей компетенции выполнение обязательств российской стороны по международным договорам Российской Федерации и осуществление прав российской стороны, вытекающих из этих договоров, в случае, если такие договоры регулируют вопросы, входящие в компетенцию Корпорации. Имеет право вносить предложения об изменении или прекращении международных договоров Президенту и в Правительство РФ» [7].

Генеральные директора государственных корпораций уполномочены действовать от имени корпорации и представлять без доверенности ее интересы в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, российскими и иностранными организациями [8].

В соответствии с Федеральным законом «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»» «корпорация является юридическим лицом, созданным Российской Федерацией в организационно-правовой форме государственной корпорации» [9].

Цели деятельности этой корпорации: «Содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций – разработчиков и произведе-

лей высокотехнологичной промышленной продукции, организаций, в которых Корпорация в силу преобладающего участия в их уставных капиталах, либо в соответствии с заключенными между ними договорами, либо иным образом имеет возможность влиять на принимаемые этими организациями решения (далее – организации Корпорации), путем привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, а также участия в социальных и иных общественно значимых проектах в интересах государства и общества в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации» [10].

Основными функциями корпорации в том числе являются «обеспечение продвижения на внутренний и внешний рынки и реализации на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной промышленной продукции, а также связанных с созданием этой продукции товаров и результатов интеллектуальной деятельности... осуществление в интересах организаций различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности, участие в организации и проведении выставок (показов) образцов продукции гражданского, военного и двойного назначения на территории Российской Федерации и за ее пределами... оказание содействия деятельности организации, являющейся государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения» [11].

Корпорация также имеет право «создавать филиалы и открывать представительства на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств. В порядке, установленном Президентом Российской Федерации, направлять своих представителей (с работниками аппарата представителей) для работы в иностранных государствах в составе дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, торговых представительств Российской Федерации без включения этих представителей в штатную численность указанных представительств и учреждений. Расходы на содержание этих представителей осуществляются Корпорацией с использованием счетов дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, торговых представительств Российской Федерации» [12].

В свою очередь ст. 16 включает в себя положение о том, что «генеральный директор

Корпорации действует от имени Корпорации и представляет без доверенности ее интересы в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иностранными организациями, международными организациями, другими организациями» [13].

При сравнении корпораций «Росатом», «Роскосмос» и «Ростех» обнаруживается отсутствие у корпорации «Ростех» контрольно-надзорных функций, а также норм, наделяющих корпорацию «Ростех» правом заключения международных договоров от имени Российской Федерации.

Следовательно, федеральные органы исполнительной власти и государственные корпорации, выполняя государственные функции, обладают правом заключать международные договоры от имени Российской Федерации, а также вносить предложения по изменению федерального законодательства **только** в рамках своих функций, если в их учредительных документах предусмотрены соответствующие полномочия. Иначе происходит регулирование международной деятельности субъектов Российской Федерации.

В Российской Федерации действует смешанная модель, в соответствии с которой существует исключительная компетенция Федерации, совместное ведение Федерации и субъектов и остаточная компетенция субъектов Федерации в зависимости от круга регулируемых вопросов. В Конституции РФ предусмотрен закрытый перечень вопросов исключительной и совместной компетенции Российской Федерации и субъектов и остаточная компетенция субъектов. «В соответствии со ст. 71 Конституции РФ, к исключительной компетенции РФ относятся: внешнеэкономические отношения РФ; Внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ, вопросы войны и мира; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

К совместной компетенции относится координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации и др.»

Важно отметить, что в Конституции РФ также содержится норма (п. 4 ст. 76), в соответствии с которой «вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Рос-

сийской Федерации последние осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. А в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с п. 4 ст. 76, (а значит, в остаточной компетенции), действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации» [14].

По действующему законодательству субъекты РФ вправе [15] «осуществлять международные и внешнеэкономические связи с субъектами федеративных иностранных государств и административно-территориальными образованиями унитарных государств». А органы государственной власти субъекта РФ вправе «осуществлять международные связи с органами государственной власти иностранных государств, однако такие связи предусматривают обязательное согласование в федеральных органах государственной власти» [16]. Согласование представляет собой долгий и строго регламентированный процесс, про неэффективность которого министр иностранных дел С. В. Лавров многократно говорил в своих речах.

Стоит обратить внимание, что возможность заключать **международные договоры** предполагает наличие **международной правосубъектности**, одним из признаков которой является суверенитет. Под суверенитетом понимают независимость во внешних и верховенство во внутренних делах государства. Вопрос о суверенитете республик и иных субъектов Российской Федерации детально был рассмотрен в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ, в них была изложена следующая позиция: «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации» [17].

То есть Конституция РФ связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и

полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, «не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа — носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в ее настоящем федеративном устройстве» [18].

И субъекты Российской Федерации не являются субъектами международного права из-за отсутствия одного из главных признаков — наличия (отсутствия) суверенитета, исходя из целостности суверенитета — даже его части или в определенном роде ограниченного суверенитета.

Тем не менее для субъектов Федерации это означает только невозможность заключения **международных договоров**, которые обязывают Российскую Федерацию в целом. Однако можно предположить, что возможно заключение **других типов соглашений** субъектов, которые не противоречат федеральному законодательству, находятся в остаточной компетенции субъектов Федерации и обеспечиваются самими субъектами Федерации, не являясь при этом международными договорами и не нарушая интересов Российской Федерации, так как в действующем законодательстве нет на это прямого запрета.

В частности, Конституционный Суд РФ определил, что «не затрагивается право республик (*а так как все субъекты РФ были признаны равными, то и других субъектов РФ*) осуществлять международные и внешнеэкономические связи, при условии, что такие связи не затрагивают полномочия и прерогативы Российской Федерации как суверенного государства и что их координация определяется федеральным законом (О координации) и принимаемыми на его основе законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации».

Вскоре после вынесения определения и решения Конституционного Суда РФ, касающихся вопроса о суверенитете, был принят Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» [19], который установил принципы государственного регулирования внешнеторговой деятельности, в число которых вошли взаимность, равенство, недискриминация и др., а также закрепил полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области внешнеторговой деятельности, к

которым относится: «проведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также с согласия Правительства Российской Федерации с органами государственной власти иностранных государств (п. 1 ст. 8); Содержание своих представителей и представительств без статуса дипломатических учреждений за рубежом (п. 3); осуществление формирования и реализации региональных программ внешнеторговой деятельности (п. 4); информационное обеспечение внешнеторговой деятельности (п. 5)». Субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по закону разрешено осуществлять внешнеторговую деятельность «только в случаях, установленных федеральными законами» (ст. 11) [20].

Данное положение уменьшает энтузиазм рассуждающих о том, что субъекты Российской Федерации имеют право осуществлять международную деятельность самостоятельно, в рамках, определенных Конституцией РФ, однако подводит черту под международную деятельность внутригосударственных публично-правовых образований.

Можно утверждать, что субъекты Российской Федерации могут осуществлять международную и, в частности, внешнеэкономическую деятельность и формировать для себя права и обязанности, не создающие обязанностей для РФ и не нарушающие ее интересы, в рамках совместной и остаточной компетенции. Если субъекты Федерации осуществляют свою международную деятельность в рамках своего административно-территориального статуса, совместной и остаточной компетенции, то вопрос о международной деятельности муниципальных образований и городов регулируется иначе.

Можно классифицировать все города России по множеству критериев. Е. В. Соловьев [21] в своей статье «Статус города: Правовые основы присвоения» отмечает, что определить, какие из населенных пунктов можно назвать городами, а какие нет, никому еще не удавалось, и не потому, что нет критериев, а именно потому, что критериев слишком много.

Одним из самых общепризнанных критериев оценки городов является численность населения, проживающего на его территории. По этому критерию можно выделить в России более 1000 городов, 15 из которых это города с населением более 1 млн жителей.

По экономическому потенциалу в России можно выделить четыре ведущих центра: это

Москва (с населением более 12 млн чел.), Санкт-Петербург (более 5 млн чел.), Новосибирск (1,5 млн чел.) и Екатеринбург (1,4 млн чел.). Именно эти города России входят в число 600 крупнейших городов мира.

Однако для юридической науки наиболее точным будет выделение городов с точки зрения конституционного права и теории права на два вида: города федерального значения; населенные территории, имеющие статус городов в соответствии с законами Российской Федерации.

Города федерального значения, в число которых входят Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, являются субъектами Федерации. Субъекты Федерации наделены, несомненно, большим объемом полномочий, чем населенные территории со статусом городов.

Субъекты Федерации имеют по два представителя в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, имеют своих представителей в Государственной Думе и получают налоги в виде отчислений по НДС, транспортному налогу, налогу на прибыль и имущество предприятий и налогу на добычу полезных ископаемых. В свою очередь населенные пункты, имеющие статус городов, получают: земельный налог, долю от транспортного налога и часть подоходного налога. В Российской Федерации установлена зависимость типологии населенных пунктов от численности населения или застройки, а главным критерием различия сельского населения от городского является род занятий жителей.

В уставе г. Москвы установлено: «Город Москва является субъектом Российской Федерации – городом федерального значения, столицей Российской Федерации» [22]. Статус г. Москвы как субъекта Федерации – города федерального значения Российской Федерации определяется Конституцией РФ и уставом г. Москвы (подп. 2 ст. 1). Статус г. Москвы как столицы РФ установлен Конституцией РФ и Законом РФ «О статусе столицы РФ». На территории г. Москвы в соответствии с Конституцией РФ федеральным законом и законами г. Москвы осуществляется местное самоуправление, которое имеет несколько особенностей: в частности, «местное самоуправление во всех формах осуществляется на территориях внутригородских муниципальных образований, а общегородские выборные органы местного самоуправления в Москве не создаются» (подп. 5 ст. 6) [23].

Таким образом, на примере Москвы мы видим четкое разграничение статуса столичного города, города федерального значения, а также, соответственно, и разделение функ-

ций органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Теперь, когда мы выяснили, что городами называют множество различных правовых форм публично-властных образований, стоит сконцентрироваться на особенностях именно муниципальных образований как основных образований, о которых идет речь, когда употребляется термин «город».

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» муниципальные образования вправе осуществлять внешнеэкономические связи. В статье 17 сказано, что «в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления (всех видов)» вправе (ч. 8) осуществлять международные и внешнеэкономические связи в соответствии с федеральными законами [24]. Таким образом, нет прямого запрета на международную деятельность муниципальных образований, а внешнеэкономические связи муниципалитеты вправе осуществлять *для решения вопросов местного значения*. Когда в учредительном документе субъекта РФ будет предусмотрен механизм осуществления международных связей муниципальных образований, входящих в состав данного субъекта РФ, то муниципальные образования смогут использовать данный механизм для осуществления своей международной деятельности.

По прогнозным данным, 600 городов мира произведут 60 % мирового ВВП в 2025 г. по версии McKinsey [25].

Заслуживают отдельного внимания институты гуманитарного и социально-культурного сотрудничества. В частности, в Советском Союзе часто использовался институт городов-побратимов или породненных городов, по линии которых осуществлялись культурные и деловые связи. Однако не существует нормативного порядка установления данных связей и порядка регулирования на территории субъектов РФ отношений, связанных с осуществлением органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей. Отсутствие закрепленного нормативного порядка, а также перспективность направления требует дальнейшего развития регионального и федерального законодательства, ведь службы протокола на федеральном и региональном уровне, региональные отделения МИД обладают полезной информацией и опытом, который можно систематизировать и закрепить нормативно.

Стоит отметить, что круг вопросов местного значения и компетенция различаются в зависимости от вида муниципальных образо-

ваний, однако представляют довольно внушительный список возможностей для международного сотрудничества у любого их вида.

В статье 8 ч. 2 131-ФЗ упоминается, что в целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

Единым общероссийским объединением муниципальных образований является Общероссийский конгресс муниципальных образований (далее – ОКМО) – единое общероссийское объединение муниципальных образований. ОКМО образован в 2006 г. и осуществляет свою деятельность в соответствии и на основе Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления, федеральных законов от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», иных федеральных законов и нормативных правовых актов, устава и учредительного договора [26].

Из вышесказанного можем сделать два вывода: во-первых, советы муниципальных образований могут иметь право на сотрудничество с международными организациями и иностранными юридическими лицами посредством защиты общих интересов муниципальных образований, во-вторых, данная деятельность не противоречит действующему законодательству, так как ОКМО действует с 2006 г. по настоящее время.

Как указано на сайте организации, ОКМО является официальным представителем муниципального сообщества Российской Федерации за рубежом и координирует деятельность органов самоуправления. Цель данной организации – укрепление международных межмуниципальных связей. Для этого ОКМО рекомендует Президенту РФ персональный состав муниципальной части российской делегации в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы [27].

Существуют также советы по развитию местного самоуправления при Президенте,

Правительстве, Государственной Думе и Министерстве юстиции РФ. Их деятельность носит *рекомендательный характер*, однако подтверждает законность самой деятельности межмуниципальных объединений как внутри страны, так и на международной арене [28].

Отдельным аспектом развития международной деятельности и международных связей для муниципалитетов является «дипломатия городов», побратимские и сестринские связи, развивающиеся с разной интенсивностью с середины XX в.

Народная дипломатия – это «совместная деятельность государственных и негосударственных организаций, направленная на расширение международных общественных связей муниципальных образований» [29]. Движение «городов-побратимов» является эффективным механизмом практической реализации дипломатии городов и народной дипломатии.

Вопрос о территориальных культурных автономиях, национальностях и национальных меньшинствах сложен и неоднозначен. Предусмотренные в законодательстве Российской Федерации, они должны также быть рассмотрены в данном исследовании как одна из форм публично-правовых образований.

Так, доктор юридических наук, профессор С. М. Шахрай в интервью справочно-правовой системе «Гарант» отметил: «Уверен, что трагедия распада СССР стала для всех очень сильной *прививкой от сепаратизма* на многие годы вперед. Мы в 1993 г. убрали этнический принцип организации нашей Федерации (иными словами, национальные республики и иные субъекты Федерации имеют сегодня равные права), исключили из Конституции норму о праве свободного выхода из состава страны. Такое право было во всех советских конституциях, и эта «мина замедленного действия» в конце концов взорвалась. Именно отказ от организации страны по национально-территориальному принципу и от права свободного выхода субъектов я считаю одной из главных заслуг авторов Конституции. Через три года был принят Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», который дал каждому этносу в России возможность создать свою автономию без выделения для нее отдельной территории. Такая автономия по закону является партнером правительства, имеет право на получение субсидий для решения национальных, культурных и религиозных проблем. Получается, что мы отделили проблему защиты этнической идентичности от проблемы деления районов и улиц по национальному признаку» [30].



На сегодняшний день в России зарегистрировано 17 федеральных национально-культурных автономий, 251 региональная и 746 местных национально-культурных автономий. Создан Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве РФ, аналогичные органы существуют во многих субъектах РФ [31].

Как мы уже отмечали, государство определяет правовой статус и правосубъектность отдельных внутригосударственных структур, и в России национально-культурные автономии образуются в *форме общественных организаций*. В настоящее время в реестре национально-культурных автономий Министерства юстиции РФ значатся 1025 национально-культурных автономий. «Российская Федерация — одно из крупнейших в мире многонациональных государств. Настоящее и будущее нашей страны, ее развитие как демократического, правового государства, обеспечение национальной безопасности и сохранение территориальной целостности возможны только в условиях межнационального, межконфессионального мира и согласия» [32].

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О национально-культурной автономии» [33] национально-культурная автономия имеет право получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры, *укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу*, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную *адаптацию и интеграцию мигрантов*.

Стоит обратить внимание, что право на национально-культурную автономию не является правом на *национально-территориальное самоопределение*, ведь выбранная форма общественной организации не предполагает привязку к территории. К международным функциям национально-территориальных образований относится: право устанавливать на основании законодательства Российской Федерации и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств.

Национально-культурная автономия в Российской Федерации — «это форма *национально-культурного самоопределения*, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находя-

щейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры» [34].

Таким образом, рассмотрев законодательное регулирование международной деятельности внутригосударственных публично-правовых образований с точки зрения позитивного права, можно сделать следующие выводы.

Государственные корпорации являются публично-правовыми образованиями, которые в рамках своего функционального предназначения и в соответствии со своими учредительными документами заключают международные договоры.

Федеральные органы исполнительной власти обладают правом заключать международные договоры от имени Российской Федерации, а также вносить предложения по изменению федерального законодательства только в рамках своих функций.

Субъекты Российской Федерации не имеют права заключать **международные договоры**, которые обязывают Российскую Федерацию в целом. Однако могут заключать **другие типы соглашений** субъектов, которые не противоречат федеральному законодательству, находятся в остаточной компетенции субъектов Федерации и обеспечиваются самими субъектами Федерации, не являясь при этом международными договорами. Субъекты могут осуществлять международную и, в частности, внешнеэкономическую деятельность и формировать для себя права и обязанности, не создающие обязанностей для Российской Федерации и не нарушающие ее интересы.

Внешнеэкономические связи муниципалитеты вправе осуществлять для решения вопросов местного значения. Круг вопросов местного значения и компетенций различается в зависимости от вида муниципальных образований и является довольно внушительный список возможностей для международного сотрудничества у любого их вида. Кроме того, местное самоуправление представляется на международной арене с помощью общероссийского конгресса муниципальных образований, объединений муниципалитетов, а также при содействии представителей в Совете при Президенте РФ. □

1. Морозов А. Н. Международные межведомственные договоры Российской Федерации в свете взаимодействия международного и внутригосударственного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 27 с.

2. Там же.

3. О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ // Рос. газ. 2015. 16 июля. № 154. Ст. 13.

4. Там же.

5. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 317-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

6. Там же. Ст. 6078.

7. Там же. Ст. 6078.

8. Там же. Ст. 6078.

9. О национально-культурной автономии: федер. закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ // Рос. газ. 1996. 25 июня.

10. Статья 3 федер. закона от 23 нояб. 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // Рос. газ. 2007. 26 нояб.

11. Там же, подп. 2 п. 3 ст. 2; подп. 5 п. 3 ст. 2; подп. 7 п. 3 ст. 2.

12. Там же, подп. 7 п. 1 ст. 7.

13. Там же, п. 1 ст. 16.

14. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.

15. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федер. закон от 4 янв. 1999 г. № 4-ФЗ // Рос. газ. 1999. 16 янв.

16. Там же.

17. Определение Конституционного Суда РФ от 19 апр. 2001 г. № 65-О // Собр. законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 2059.

18. Там же.

19. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: федер. закон от 8 дек. 2003 г. № 164-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

20. Там же.

21. Соловьев Е. В. Статус города: Правовые основы присвоения // Марийск. юрид. вестн. 2014. № 11. С. 74.

22. Устав города Москвы (утв. Моск. гор. Думой 28 июня 1995 г.) // Моск. правда. 1995. 18 июля

23. Там же.

24. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 окт.

25. Соловьев Е. В. Указ. соч. С. 76.

26. Об утверждении Положения о делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы: распоряжение Президента РФ от 8 мая 2002 г. № 200-рп // Рос. газ. 2002. 14 мая.

27. Там же.

28. Там же.

29. Справочная информация. [Электронный ресурс]: <https://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/urban-world-mapping-the-economic-power-of-cities>.

30. Шахрай С. «Конституция – это не брошюрка на книжной полке, это документ каждодневного использования, инструкция по управлению своим государством, своим будущим»: интернет-интервью (9 дек. 2014 г.) // Гарант [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

31. Национально-культурная автономия [Электронный ресурс]. URL: <http://to71.minjust.ru/ru/press/news/doklad-ob-institute-nacionalno-kulturnoy-avtonomii-v-rossiyskoy-federacii>.

32. Национально-культурная автономия [Электронный ресурс]. URL: <http://to40.minjust.ru/ru/press/news/nacionalno-kulturnye-avtonomii-sozdanie-gosudarstvennaya-registraciya-pravovaya-osnova>.

33. О национально-культурной автономии: федер. закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ // Рос. газ. 1996. 25 июня.

34. Там же.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. – 2003. – 8 окт.

Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: федер. закон от 8 дек. 2003 г. № 164-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4850.

О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: федер. закон от 1 дек. 2007 г.

№ 317-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6078.

О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ // Рос. газ. – 2015. – 16 июля.

О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»: федер. закон от 23 нояб. 2007 г. № 270-ФЗ // Рос. газ. – 2007. – 26 нояб.

О национально-культурной автономии: федер. закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ // Рос. газ. – 1996. – 25 июня.

Об основах приграничного сотрудничества: федер. закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ // Рос. газ. – 2017. – 31 июля.

О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федер. закон от 4 янв. 1999 г. № 4-ФЗ // Рос. газ. – 1999. – 16 янв.

О международных договорах Российской Федерации: федер. закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ // Рос. газ. 1995. – 21 июля.

Об утверждении Положения о делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы: распоряжение Президента РФ от 8 мая 2002 г. № 200-рп // Рос. газ. – 2002. – 14 мая.

Определение Конституционного Суда РФ от 19 апр. 2001 г. № 65-О // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 20. – Ст. 2059.

Устав города Москвы (утв. Моск. гор. Думой 28 июня 1995 г.) // Газ. Моск. правда. – 1995. – 18 июля.

О договорах и соглашениях заключаемых от имени Иркутской области [Электронный ресурс]: закон Иркут. обл. от 18 нояб. 2009 г. 18-ОЗ. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/469421468>.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2010 // Гарант [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

Морозов А. Н. Международные межведомственные договоры Российской Федерации в свете взаимодействия международного и внутригосударственного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Морозов. – М., 2008. – 27 с.

Народная дипломатия [Электронный ресурс]. – URL: <http://rs.gov.ru/ru/activities/4>.

Национально-культурная автономия [Электронный ресурс]. – URL: <http://to71.minjust.ru/ru/press/news/doklad-ob-institute-nacionalno-kulturnoy-avtonomii-v-rossiyskoy-federacii>.

Национально-культурная автономия [Электронный ресурс]. – URL: <http://to40.minjust.ru/ru/press/news/nacionalno-kulturnye-avtonomii-sozdanie-gosudarstvennaya-registraciya-pravovaya-osnova>.

Соловьев Е. В. Статус города: Правовые основы присвоения // Марийск. юрид. вестн. – 2014. – № 11. – С. 74–79.

Справочная информация [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/urban-world-mapping-the-economic-power-of-cities>.

Шахрай С. «Конституция – это не брошюрка на книжной полке, это документ каждодневного использования, инструкция по управлению своим государством, своим будущим»: интернет-интервью (9 дек. 2014 г.) // Гарант [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

## REFERENCES

- Konstituciya Rossijskoj Federacii ot 12 dek. 1993 g. *Ros. gaz.*, 1993, 25 dek. (in Russian)
- Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii. Feder. zakon ot 6 okt. 2003 g. no 131-FZ. *Ros. gaz.*, 2003, 8 okt. (in Russian)
- Ob osnovah gosudarstvennogo regulirovaniya vneshnetorgovoj deyatel'nosti. Feder. zakon ot 8 dek. 2003 g. no 164-FZ. *Sobr. zakonodatel'stva RF*, 2003, no 50, st. 4850. (in Russian)
- O Gosudarstvennoj korporacii po atomnoj ehnergii «Rosatom». Feder. zakon ot 1 dek. 2007 g. no 317-F3. *Sobr. zakonodatel'stva RF*, 2007, no 49, st. 6078. (in Russian)
- O Gosudarstvennoj korporacii po kosmicheskoy deyatel'nosti «Roskosmos». Feder. zakon ot 13 iyulya 2015 g. no 215-FZ. *Ros. gaz.*, 2015, 16 iyulya. (in Russian)
- O Gosudarstvennoj korporacii po sodejstviyu razrabotke, proizvodstvu i ehksportu vysokotekhnologichnoj promyshlennoj produkcii «Rostekh». Feder. zakon ot 23 noyab. 2007 g. no 270-FZ. *Ros. gaz.*, 2007, 26 noyab. (in Russian)
- O nacional'no-kul'turnoj avtonomii. Feder. zakon ot 17 iyunya 1996 g. no 74-FZ. *Ros. gaz.*, 1996, 25 iyunya. (in Russian)
- Ob osnovah prigranichnogo sotrudnichestva. Feder. zakon ot 26 iyulya 2017 g. no 179-FZ. *Ros. gaz.*, 2017, 31 iyulya. (in Russian)
- O koordinacii mezhdunarodnyh i vneshneehkonomicheskikh svyazey sub'ektov Rossijskoj Federacii. Feder. zakon ot 4 yanv. 1999 g. no 4-FZ. *Ros. gaz.*, 1999, 16 yanv. (in Russian)
- O mezhdunarodnyh dogovorah Rossijskoj Federacii. Feder. zakon ot 15 iyulya 1995 g. no 101-FZ. *Ros. gaz.*, 1995, 21 iyulya. (in Russian)
- Ob utverzhdenii Polozheniya o delegacii Rossijskoj Federacii dlya uchastiya v Kongresse mestnyh i regional'nyh vlastey Evropy. Rasporyazhenie Prezidenta RF ot 8 maya 2002 g. no 200-rp. *Ros. gaz.*, 2002, 14 maya. (in Russian)
- Opreделение Конституционного суда от 19 апр. 2001 г. no 65-О. *Sobr. zakonodatel'stva RF*, 2001, no 20, st. 2059. (in Russian)
- Ustav goroda Moskvy (utv. Moskovskoj gorodskoj Dumoj 28 iyunya 1995 g.). *Moskovskaya Pravda*, 1995, 18 iyulya. (in Russian)
- O dogovorah i soglasheniyah zaklyuchaemyh ot imeni Irkutskoj oblasti ot 18 noyabrya 2009 g. 18-OZ. Zakon Irkut. obl. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/469421468>. (in Russian)
- Zor'kin V.D., Lazarev L.V. (red.). Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii. Moscow, EHkmo, 2010. *Garant* [Elektronnyj resurs], spravochnaya pravovaya sistema. (in Russian)
- Morozov A.N. *Mezhdunarodnye mezhdvedomstvennye dogovory Rossijskoj Federacii v svete vzaimodejstviya mezhdunarodnogo i vnutrigosudarstvennogo prava* Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moscow, 2008. 27 p. (in Russian)
- Narodnaya diplomatiya* [Elektronnyj resurs]. URL: <http://rs.gov.ru/ru/activities/4>. (in Russian)
- Nacional'no-kul'turnaya avtonomiya* [Elektronnyj resurs]. URL: <http://to71.minjust.ru/ru/press/news/doklad-ob-institute-nacionalno-kulturnoy-avtonomii-v-rossijskoj-federacii>. (in Russian)
- Nacional'no-kul'turnaya avtonomiya* [Elektronnyj resurs]: URL: <http://to40.minjust.ru/ru/press/news/nacionalno-kulturnye-avtonomii-sozdanie-gosudarstvennaya-registraciya-pravovaya-osnova>. (in Russian)
- SHahraj S. «Konstituciya – ehto ne broshyurka na knizhnoj polke, ehto dokument kazhdodnevno ispol'zovaniya, instrukciya po upravleniyu svoim gosudarstvom, svoim budushchim». Internet-interv'y (9 dek. 2014 g.). *Garant* [Elektronnyj resurs], spravochnaya pravovaya sistema.
- Solov'ev E.V. Status goroda: Pravovye osnovy prisvoeniya. *Marijskij jurid. vestn.*, 2014, no 11, pp. 74-79. (in Russian)
- Spravochnaya informaciya [Elektronnyj resurs]. URL: <https://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/urban-world-mapping-the-economic-power-of-cities>. (in Russian)

## Specific Regulation of International Activity of Specific Public-Legal Entities

© Burmeister V. A., 2018

The article examines the international activities of domestic public-legal entities through the concept of the intensity of participation in international activities, most of which engage in international activities indirectly. It is important not only to realize this fact, but also to deepen understanding of the mechanisms of legal regulation applied in such relations. There are types of relationships that are not applicable to legal regulation, but widely used in practice. As the only public legal entity with sovereignty, the state itself carries out its activities through its public authorities. There are numbers of examples of the participation of executive, judicial and legislative authorities in international activities, the definition of interdepartmental international treaties of A. N. Morozov in normative acts and place in the system of hierarchy of normative legal acts. The status of state corporations in international activity is investigated. Some state corporations within their competence exercise the rights of the Russian Federation arising from international treaties, and represent the interests of the Russian Federation in the international arena, and have the right to make proposals for changing and terminating international treaties. An argument is given on the impossibility of the interstates to create international treaties that oblige the Russian Federation as a whole and that the conclusion of other types of agreements does not contradict the law. The subjects of the Russian Federation can carry out international and foreign economic activities and create for themselves rights and obligations that do not create obligations for the Russian Federation, and do not violate its interests in the framework of joint and residual competence. Conclusions are drawn on the functional basis of the right to conclude international treaties and the description of the normative regulation of international activities of the subjects of the Russian Federation. The issue of the sovereignty of the republics and other subjects is mentioned and the definition of the constitutional court is given. The example of Moscow shows the delineation of the status of a city of federal significance, a subject of the federation and a municipal formation. The theme of city diplomacy and people's diplomacy, as well as the status of territorial cultural autonomies is touched.

Key words: international activity, public-legal entities, intergovernmental subjects, concept of intensity of international activities.