**Построение внешних связей муниципального образования в Российской Федерации: проблемы и пути их преодоления**

**Построение внешних связей муниципального образования в Российской Федерации: проблемы и пути их преодоления**

С начала 1990-х гг. качественно изменились условия внешнеэкономической деятельности на уровне местного самоуправления. Упал железный занавес после принятия 20 мая 1991 года закона «О порядке выезда из СССР», фактически отменивший разрешительное визирование выезжающих. После этого муниципальные образования стали открытыми для посещения иностранцев. Начавшаяся с принятия Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 году реформа местного самоуправления в условиях глобализации предусмотрела такое полномочие муниципалитета как осуществление внешнеэкономической и международной деятельности. Возникла проблема осуществления данного полномочия, т.к. нет нормативно-правового акта, который бы регулировал его осуществление. Как следствие – эффективность созданных структурных подразделений в данной сфере очень низка. Также встает вопрос: можно ли отнести осуществление международных и внешнеэкономических связей органами местного самоуправления к решению вопросов местного значения, ведь социальное предназначение местного самоуправления состоит, прежде всего, в непосредственном обеспечении жизнедеятельности населения?

Прежде всего, необходимо проанализировать, какие проблемы возникли в ходе реализации Федерального закона № 131, выявить их причины. Сложился целый ряд проблем на уровне местного самоуправления, касающихся построения внешних связей муниципалитетов, и оказывающих существенное влияние на эффективность работы органов местного самоуправления:

нет четкого понимания деятельности по построению внешних связей муниципальным образованием;

нет должного определения полномочий и прав в сфере построения внешних связей МО;

эффективность деятельности структурных подразделений в данной сфере крайне мала (хотя международная практика показывает обратное).

Чтобы выявить причины возникновения этих проблем, проведем институциональный анализ организации внешних связей муниципалитета.

Внешние связи муниципального образования – это все связи муниципалитета с другими субъектами экономических отношений. До распада СССР главными субъектами внешних отношений были другие территории, регионы, государство и юридические/физические лица. После 1990-х годов  данный институт приобретает дополнительные субъект – МИР, в который входят иностранные юридические/физические лица, зарубежные муниципальные образования. Таким образом, существование института внешних связей становится требованием глобализации и развития муниципалитета.

**Схема построения внешних связей**

На сегодняшний день институт органов государственной власти не позволяет напрямую органам местного самоуправления взаимодействовать с институтом МИР.

Анализ законодательства также дает понять причины проблем. В первую очередь, с осуществлением международной деятельности органами местного самоуправления связаны противоречия в Конституции Российской Федерации. Поскольку осуществление внешних связей субъектов Российской Федерации неразрывно связано с внешней политикой государства, то они подлежат координации со стороны федерального центра [1, ст. 72]. Но органы местного самоуправления в решении вопросов местного значения самостоятельны, и осуществлять координацию со стороны органов государственной власти за международными связями местного самоуправления, если они относятся к решению местных вопросов,  не представляется возможным [1, ст. 12, 130-132]. Таким образом, федеральный центр не может координировать внешние связи муниципальных образований, не смотря на то, что они являются составляющей внешней политикой всего государства.

В статье 17 Федерального закона № 131 закреплено, что органы местного самоуправления вправе самостоятельно осуществлять международные и внешнеэкономические связи в соответствии с федеральными законами [2, ст. 17]. Необходимо констатировать факт, что на сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации данных федеральных законов нет, поэтому муниципалитету можно осуществлять данное взаимодействие только совместно (например, с органами государственной власти субъекта Российской Федерации).

В итоге, цель на предоставление большей самостоятельности органам местного самоуправления по решению вопросов местного значения с точки зрения внешнего взаимодействия не достигнута. Следовательно, такие виды взаимоотношений, как города-побратимы, приграничное сотрудничество, межмуниципальное сотрудничество с муниципальными образованиями других государств в данных условиях приобретают номинальный характер. Как показывает практика, для осуществления этих взаимоотношений органы местного самоуправления вынуждены обращаться к представителям региональной власти. В итоге, муниципалитеты не получили свободы после принятия Федерального закона № 131.

Причиной возникновения проблемы малой эффективности органов местного самоуправления послужил подход российских законодателей, которые внешние связи муниципального образования рассматривают в рамках внешних связей государства. Таким образом, подразумевается, что внешние связи – это только международные и внешнеэкономические связи.

Большинство муниципалитетов не имеет достаточной финансовой базы (местные бюджеты являются дотационными), а мероприятия, связанные с осуществлением внешних связей муниципальными образованиями требуют значительных затрат. Поскольку нет правового механизма осуществления внешних связей муниципального образования, велика вероятность, что средства бюджета будут использованы органами местного самоуправления на расходы, которые, в свою очередь, не являются жизненно важными для населения.

На сегодняшний день эти проблемы обсуждаются как на правительственном уровне, так и в кругу общественности. Рассмотрим три подхода, в которых авторы делают акцент на ключевом способе решения проблем органов местного самоуправления в сфере построения внешних связей.

Первый подход - необходимо расширить понятия сферы внешних связей МО и вести единую многоуровневую политику взаимодействия со всеми экономическими субъектами разных уровней. Данный подход опирается на американскую и немецкую модель построения внешних связей муниципальным образованием, которым занимался Гриценко Е.В. (доктор юр. наук, профессор СПБГУ), а также подтверждает практикой деятельности муниципальных образований в США: Сиэтл, Сан-Франциско, Атланта и др. В отечественной науке данный подход поддерживает Зотов В.Б.(доктор эк. наук,  профессор, заведующий кафедрой ГМУ Государственного университета управления).

Зотов. Б. В. утверждает, что важнейшими элементами внешней среды являются государство, регион и окружающая территория (пригородная зона). Если рассматривать город как подсистему в системах государства или региона, то его внешние связи оказываются внутренними связями этих систем [3, с. 108]. В муниципальном управлении по модели США под внешними связями понимается все внешние субъекты взаимодействия муниципальных органов: межрайонные связи и агломерационные, межмуниципальные связи, межрегиональные связи, государственные и международные. Соответственно функционал каждого структурного подразделения по внешним связям муниципального образования увеличивается и строится по уровням. Например, управление международных отношений как структурное подразделение администрации Сиэтла представляет интересы города на уровне локальных, региональных, федеральных властей, а также на уровне штата и других государств. Данное управление состоит из нескольких подразделений: отдел районно-региональных отношений, федеральных отношений, взаимоотношений со штатом, международный отдел. Однако, для реализации данного подхода, по мнению Гриценко, необходимо разработать законопроект, который бы указал рамки прав муниципалитетов в сфере внешнеэкономической и международной деятельности, сотрудничества муниципалитетов, возможностей заключения соглашений и др. В настоящее время, развивая внешнеэкономические связи, муниципальные образования в основном исходят из общих положений о гражданской правосубъектности муниципалитетов и их органов.

Второй подход - необходимо развивать только внешнеэкономические и международные связи МО в рамках внешних связей РФ. На сегодняшний день этот подход реализован в законодательстве. В Основных положениях развития местного самоуправления РФ закреплено, что развитие международного сотрудничества в экономической, гуманитарной и других областях на уровне муниципальных образований и их объединений играет важную роль в налаживании добрососедских отношений с зарубежными государствами, способствует сближению народов. Местные сообщества способны решать свои проблемы в наиболее эффективных формах, с учетом конкретных условий каждой отдельной территории, поэтому им необходимо предоставить инструменты выстраивания связей на международном уровне [6].

Третий подход - передать развитие всех внешних связей на уровень субъекта Российской Федерации, а муниципалитетам заниматься непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения. Данный подход характерен для стран с зарождающейся демократией и был отражен в статье Васильева В.И. «Местное самоуправление: закон четвертый».

Таким образом, возрастающее в Российской Федерации значение городов как субъектов международной деятельности, активное включение органов местного самоуправления во внешнеэкономическую деятельность, потребность в развитии малого и среднего предпринимательства с помощью привлечения иностранных инвестиций вызывают необходимость определения четкого понимания политики муниципалитета в сфере построения внешних связей. На данном этапе данная деятельность нормативно никак не отрегулирована, что приводит к наличию административно-правовых барьеров.

На основании проведенного анализа проблем построения внешних связей муниципалитетами в Российской Федерации и их причин, выделенных подходов к организации данного вида деятельности, можно дать следующие рекомендации.

Органам местного самоуправления совместно с органами государственной власти на общем собрании решить вопрос о необходимости полномочия по ведению международной и внешнеэкономической деятельности по вопросам местного значения. Обозначить типовые проблемы, которые можно решить через данное полномочие.

Перенять опыт англосаксонской модели местного самоуправления (на примере США) и расширить функции структурных подразделений, занимающихся построением внешних связей муниципального образования, вести единую многоуровневую политику взаимодействия со всеми экономическими субъектами разных уровней.  Таким образом, под внешними связями будут пониматься не только международные, но и все внешние связи муниципального образования на территории Российской Федерации.

Принять отдельный закон, регулирующий деятельность органов местного самоуправления в сфере международной деятельности или внести изменения и дополнения в Федеральный закон "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ".