

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК
Руководитель ООП
д-р. юрид. наук, профессор
_____ С.А. Старостин
« _____ » _____ 2021 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция
направленности (профилю) «Правовое регулирование организации и
прохождения государственной и муниципальной службы»

Марникова Кристина Евгеньевна

Руководитель ВКР
канд. юрид. наук
В.В. Кровельщикова
_____ « 18 » _____ 2021 г.

Автор работы
студент группы № 061981
_____ К.Е. Марникова
« 18 » _____ 2021 г.

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Маршиковой Кристине Евгеньевне

Тема
выпускной(квалификационной) работы Особенности осуществления местного

самоуправления на приграничных территориях
Утверждена протоколом №3 от 10.10.2019

Руководитель
работы: Кривенчикова Валерия Владимировна

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы

с « 10 » 09 2019 г. по « 30 » 09 2019 г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с « 10 » 09 2019 г. по « 30 » 12 2019 г.

3). Сбор и анализ практического материала с « 10 » 09 2019 г. по « 30 » 03 2021 г.

4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы с « 15 » 12 2020 г. по « 30 » 12 2020 г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы с « 10 » 01 2020 г. по « 20 » 04 2021 г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель Ры

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению Ры

АННОТАЦИЯ

магистерской диссертации

на тему: «Особенности осуществления местного самоуправления на
приграничных территориях»

В рамках данной работы рассмотрены особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях. Работа посвящена анализу их правового статуса, особенностям организации на них местного самоуправления, а также вопросам приграничного сотрудничества муниципальных образований.

Во **введении** магистерской диссертации отражается актуальность избранной темы, устанавливаются цель, задачи, предмет, объект и методы, указывается научная и практическая значимость диссертационного исследования.

В **первой главе** диссертации «Особенности правового статуса приграничной территории в Российской Федерации» рассматриваются история развития понятия приграничной территории, основные подходы к ее определению и специфика правового статуса.

Во **второй главе** настоящего диссертационного исследования «Организация местного самоуправления в приграничных муниципальных образованиях» проанализированы основные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления приграничных муниципальных образований.

Третья глава магистерской работы «Приграничное сотрудничество муниципальных образований» посвящена основам правового регулирования приграничного сотрудничества муниципальных образований.

В **заключении** диссертации формулируются основные выводы исследования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
1 Правовой статус приграничной территории в Российской Федерации	10
1.1. История развития понятия «приграничная территория»	10
1.2 Понятие приграничной территории	16
1.3 Правовой статус приграничной территории	20
2 Организация местного самоуправления в приграничных муниципальных образованиях	26
2.1 Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере защиты государственной границы	26
2.2 Полномочия органов местного самоуправления приграничных муниципальных образований	28
2.3 Организация местного самоуправления на примере отдельных приграничных муниципальных образований	34
3 Приграничное сотрудничество муниципальных образований	42
3.1 Понятие и правовая природа приграничного сотрудничества муниципальных образований	42
3.2 Взаимодействие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере приграничного сотрудничества	46
3.3 Полномочия муниципальных образований в сфере приграничного сотрудничества	51
Заключение	69
Список использованных источников и литературы	62

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Российская Федерация – государство, имеющее самую большую в мире протяженность как с севера на юг, так и с запада на восток. Неоднородность расположения отдельных территорий, их социально – экономический, политический, научный профиль приводит к тому, что во многих случаях организация местного самоуправления в России имеет свои особенности. Проведенный в 2019 г. мониторинг развития местного самоуправления показал, что в настоящее время границы более чем 800 муниципальных образований совпадают с Государственной границей нашего государства¹. Важнейшей целью любого современного государства является создание условий, обеспечивающих охрану его государственных границ, поэтому приграничное положение муниципальных образований, их близость к государственной границе не может не оказывать влияния на организацию на них местного самоуправления.

Федеральное и региональное законодательство возлагает на органы местного самоуправления приграничных территорий ряд дополнительных полномочий, что влияет на многие вопросы обеспечения их жизнедеятельности, и, прежде всего, на их организацию. В свою очередь физические и юридические лица действуют и проживают на таких территориях в специфических условиях, которые могут повлиять на реализацию некоторых принадлежащих им прав, посредством установления ряда ограничений, например, правил выезда, пребывания, передвижения. Свои особенности имеет хозяйственная, промысловая и иная деятельность.

Кроме того, отличительной чертой муниципальных образований, расположенных в пределах приграничных территорий, является их

¹ О рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам «круглого стола» на тему: «Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество» в рамках ХУШ Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» : решение комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 марта 2019 г. № 114/4

URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Reshkom_114.4_utverzhenie_rekomendaciy.pdf
(дата обращения: 21.03.2021).

взаимодействие и взаимосвязь с муниципальными образованиями прилегающих государств. Таким образом, участие муниципалитетов в приграничном сотрудничестве обеспечивает реализацию не только региональных и локальных, но и общегосударственных интересов России.

Особая роль приграничных муниципальных образований подчеркнута и в Концепции приграничного сотрудничества Российской Федерации, в соответствии с которой их деятельность в настоящее время приобретает особое значение. Такая значимость муниципалитетов связана, прежде всего, со стремительным развитием международных связей, укреплением межгосударственных процессов, которые неизбежно приводят к дальнейшему тесному взаимодействию государств в различных сферах - экономической, научно – технической, гуманитарной и других².

Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131 – ФЗ) определено, что особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории, однако, федеральный закон, который мог бы стать базовым в данной сфере в настоящее время не принят³. В результате отдельные вопросы урегулированы положениями других законов, например, Законом от 01 апреля 1993 г. № 4730 – 1 «О Государственной границе Российской Федерации»⁴ (далее – Закон РФ № 4730 – 1), Федеральным законом № 131 – ФЗ, Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 179 – ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества»⁵ (далее – Федеральный закон № 179 – ФЗ) и другими законодательными актами.

² О Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 окт. 2020 г. № 2577 - р // www.pravo.gov.ru.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

⁴ О Государственной границе Российской Федерации: закон РФ от 01 апр. 1993 г. № 4730 – 1 // www.pravo.gov.ru.

⁵ Об основах приграничного сотрудничества: федер. закон от 26 июля 2017 г. № 179 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

Исследование особенностей организации и осуществления местного самоуправления на приграничных территориях представляет несомненный теоретический интерес, поскольку способствует как совершенствованию его правового регулирования, так и разработке рекомендаций по развитию этих территорий.

Таким образом, необходимость развития муниципальных образований, расположенных в приграничных территориях России, а также дальнейшего совершенствования нормативно - правовой базы в данной сфере не позволяет усомниться в актуальности данной темы.

Цель и задачи работы. Целью настоящего диссертационного исследования является анализ осуществления местного самоуправления на приграничных территориях, выявление основных особенностей организации и деятельности на них органов местного самоуправления.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих задач:

- 1) рассмотреть историю становления и развития понятия «приграничная территория»;
- 2) определить общее понимание приграничной территории;
- 2) охарактеризовать правовой статус приграничной территории;
- 3) разграничить полномочия между органами местного самоуправления приграничных муниципальных образований и другими органами, имеющими отдельные полномочия в сфере защиты государственной границы России;
- 3) охарактеризовать организацию и деятельность органов местного самоуправления на примерах отдельных приграничных муниципальных образований;
- 4) выявить основные подходы к понятию и правовой природе приграничного сотрудничества муниципальных образований;
- 5) охарактеризовать взаимодействие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере приграничного

сотрудничества;

б) дать общую характеристику полномочий муниципальных образований в сфере приграничного сотрудничества.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления местного самоуправления на приграничных территориях.

Предметом исследования выступает совокупность норм, регламентирующих организацию и осуществление местного самоуправления на приграничных территориях, научные результаты, полученные ранее другими исследователями в данной области, а также перспективы развития нормативно – правового регулирования этих отношений в настоящее время.

Теоретической основой данной работы стали труды С.А. Авакьяна, А.А. Акмаловой, Л.Л. Божко, Л.А. Быковой, М.Ю. Дитятковского, Л.В. Капленко, А.В. Можарова, М.Р. Панфиловой, Ю.А. Семакиной, А.А. Сергеева, О.В. Цветковой, Е.С. Шугриной и др.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частноправовые методы.

В основу выводов, содержащихся в данной работе, положен метод системного анализа. Кроме того, использованы метод анализа и синтеза, например, при определении содержания понятий приграничной территории, метод абстрагирования при выявлении подходов к определению приграничного сотрудничества муниципальных образований.

Среди частноправовых методов правового регулирования применен формально – юридический метод, позволяющий проанализировать смежные юридические конструкции.

Степень разработанности темы исследования. В правовой науке длительное время отсутствовали фундаментальные труды, посвященные исследованию феномена местного самоуправления на приграничных территориях. Вопросы, которые рассматривались в более ранних работах, в основном затрагивали лишь некоторые аспекты отношений, возникающих в

области приграничных территорий. Обстоятельного анализа, посвященного данной тематике, проведено не было.

Научная новизна исследования заключается в разработке понятия приграничной территории, комплексном исследовании осуществления на этих территориях местного самоуправления, выявлении основных способов участия муниципальных образований в приграничном сотрудничестве.

Практическая значимость исследования заключается в дальнейшем разрешении на теоретическом и практическом уровнях выявленных проблем, возникающих при осуществлении местного самоуправления на приграничных территориях.

Структура диссертации обусловлена предметом, целями и задачами исследования. Диссертация включает введение, три главы, содержащие девять параграфов, заключение, список использованных источников и литературы.

1 Правовой статус приграничной территории в Российской Федерации

1.1 История развития понятия «приграничная территория»

Развитие правового регулирования приграничных территорий и формирование понятийного аппарата целесообразно разделить на три основных этапа:

1. досоветский период;
2. советский период;
3. постсоветский (российский) период.

Киевская Русь в начальный период своего существования представляла собой типичное для своего времени государство. Стремление русских князей к постоянному расширению его границ, а также вражеские набеги привели к тому, что приоритетным направлением деятельности первых правителей стала защита территории. Защита территории обеспечивалась созданием пограничных городов, которые впоследствии стали использоваться для возведения засечных черт. Засечные черты представляли собой комплекс сооружений, состоящих из земляных валов и частокола, целью которых являлось предотвращение стремительного проникновения вражеских войск на территорию Древнерусского государства. Таким образом, постепенно к концу 11 века на Руси была выстроена единая оборонная система защиты государственной границы.

В тоже время, несмотря на понимание в необходимости защиты и охраны своей территории понятий «государственная граница», «приграничная территория» в современном понимании в Древней Руси не существовало. Вместо них использовались такие понятие как границы – зоны (полосы), а позднее границы – линии, которые указывали на территорию, находящуюся в непосредственной близости от других государств.

На протяжении длительного времени в российской историографии приоритетным остается мнение, что представление о государственной

границе возникли во времена княжения Владимира 1 и Ярослава Мудрого⁶. Между тем, граница не может представлять собой только линию, разделяющую два соседних государства, поскольку «между ними всегда существует определенное пространство, получившее название «приграничная территория»⁷.

Развитие пограничной экономики во второй половины 15 века во многом связывают с переходом к станичной службе, позволяющей в большей мере обеспечить безопасность земель. Постепенно стали создаваться буферные зоны, которые представляли собой нейтральные территории, не используемые ни одним государством в своих целях, а реализующие специальную функцию – защитную. Такие буферные зоны активно использовались в 16 – 17 веках.

30 марта 1723 г. был заключен Договор о разграничении земель между Российской империей и Швецией, в соответствии с которым впервые были закреплены положения о территории, на которой не допускалось ведение договорившимися сторонами военных действий, а также определены конкретные правила ее содержания и ведения на ней разных видов деятельности. Одним из важнейших пунктов данного договора являлся установленный порядок разрешения международных споров, которые могли возникнуть в связи с нарушением сторонами установленных правил поведения на данной территории.

Стоит заметить, что территория Российского государства стремительно расширялась в южном и восточном направлениях, что во многом объясняло невозможность установления точной линии границы на данных участках. Решением данной проблемы стало постепенное создание «барьерных земель», целью которых является укрепление пограничных линий. На барьерных землях впоследствии строились различные населенные пункты.

⁶ Седов А.А. Правовое содержание понятия приграничной территории : теория и история вопроса // Евразийский юридический журнал. 2016. № 4 (95). С. 112 – 119.

⁷ Панфилова М.Р. Понятие земель приграничных территорий // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 7. С. 14 – 18.

Приход в 1917 г. к власти большевиков ознаменовал окончание периода «территориальной стабилизации» и переход к политико – территориальным экспериментам, главным назначениям которых являлась повышение роли политического нового строя и последующая победа мировой революции. Первые нормативно – правовые акты в данной области были разработаны в период с 1918 – 1921 г.г. Среди них можно отметить Декрет СНК РСФСР «Об учреждении пограничной охраны» от 28 мая 1918 г.⁸, Инструкция частям ВЧК, охраняющим границы РСФСР, от 15 февраля 1921 г.⁹ и Положение об охране границы РСФСР от 10 июля 1921 г.¹⁰. Россия в 20 – х годах прошлого столетия представляла собой молодое государство, во главе которого стояло неопытное руководство. Понятно, что большевики, придя к власти, не имели собственных ресурсов (правовых, политических и прочих) для принятия принципиально новых нормативных актов, поэтому основной особенностью принятых в период с 1917 г. по конец 20 –х годов документов было то, что они разрабатывались на основе актов царской России.

После Октябрьской революции 1917 г. понятие приграничной полосы получило закрепление в пункте 4 Декрета СНК РСФСР от 28 мая 1918 г. «Об учреждении пограничной охраны»¹¹. Принятое после этого Положение об охране границ СССР от 07 августа 1923 г., устанавливало наличие определенных полос как на суше, так и на море. На суше закреплялась четырехметровая пограничная полоса, на море же ширина полос варьировалась от пятисот метров до двадцати двух километров. Установление пограничных полос преследовало две основные цели:

⁸ Об учреждении пограничной охраны : декрет СНК РСФСР от 28 мая 1918 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1918 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. - Утратил силу.

⁹ Инструкция частям ВЧК, охраняющим границы РСФСР от 15 февр. 1921 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1921 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. - Утратил силу

¹⁰ Положение об охране границ РСФСР от 10 июля 1921 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1921 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. - Утратил силу.

¹¹ Об учреждении пограничной охраны : декрет СНК РСФСР от 28 мая 1918 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1918 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. - Утратил силу.

обеспечение безопасности Государственной границе и борьба с возможной контрабандой. Вместе с тем, установление таких полос не могло не повлечь за собой определенные ограничения, налагаемые в основном на население, проживающих на данных территориях¹². Таким образом, принятие вышеупомянутых нормативных актов позволило определить юридическую основу приграничной территории. Стоит заметить, что хотя и СССР признавало необходимость существования пограничной полосы, как таковой, представляется, что полоса на суше шириной всего четыре метра не может обеспечить безопасность государства. Во многом установление подобных размеров пограничной полосы можно объяснить проводимой в тот период времени политикой государства, «братством народов», неверие в угрозу международных конфликтов.

Постепенное понимание возможности военных действий, осознание угрозы извне, привело к тому, что дальнейшие модификации пограничной полосы во многом касались только изменения ее размера, например, в 1934 г. было принято Постановлением ЦИК и СНК СССР «О въезде и проживании в пограничной полосе» которое предусматривало установление повсеместно десятикилометровой пограничной полосы¹³. Однако последующие мировые события обусловили необходимость уменьшения размера пограничной полосы в некоторых союзных республиках¹⁴

Постепенный переход к мирному сосуществованию, преодоление внешнеполитических угроз позволило сосредоточить внимание на дальнейшем совершенствовании законодательной базы в данной сфере. 05 августа 1960 г. было принято Положения об охране Государственной границе

¹² Об охране границ СССР : положение ЦИК СССР от 7 сент. 1923 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1923 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. - Утратил силу.

¹³ О въезде и проживании в пограничной полосе : постановление ЦИК и СНК СССР от 17 июля 1934 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1934 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. - Утратил силу.

¹⁴ О запрете пограничной зоне и береговой пограничной полосе в пределах Карело-Финской ССР, Эстонской ССР, Латвийской ССР, Белорусской ССР, Украинской ССР, Молдавской ССР, Мурманской, Ленинградской и Южно-Сахалинской областей : Постановление Совета министров СССР от 29 июня 1946 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1946 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. - Утратил силу.

СССР, в котором получили свое закрепление такие понятия как «пограничные зоны», «пограничные полосы» и «приграничные населенные пункты»¹⁵. Статья 8 указанного выше Положения закрепляет, что пограничная зона и пограничная полоса могут быть установлены как на сухопутной части территории СССР, так и в ее водных пределах. Целью установления этих зон и полос является охрана Государственной границы Союза ССР. Пограничная зона может быть сформирована в различных видах образований, например, в пределах территории района, города, сельского или поселкового Совета депутатов трудящихся. Однако, обязательным условием для установления пограничной зоны является то, что территории этих образований должны прилегать к Государственной границе СССР.

Принятый 24 ноября 1982 г. Закон СССР «О Государственной границе СССР»¹⁶ определял понятие Государственной границы СССР как определенную линию и проходящую по этой линии вертикальную поверхность, которая отделяет пределы территории СССР. Кроме того, принятие данного закона обеспечило закрепление правового статуса пограничной зоны и пограничной полосы. Вместе с тем, нормативное закрепление в данном законе определения «приграничной территории» отсутствовало.

Политика мирного сосуществования, подъем и развитие мировой экономики привели к тому, что все больше государств стали отмечать необходимость развития приграничных территорий. 21 мая 1980 г. была заключена Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве в г. Мадриде.¹⁷ Согласно преамбуле Конвенции «государства – члены Совета Европы, подписавшие эту Конвенцию, принимают во внимание

¹⁵ Об утверждении Положения об охране государственной границы Союза ССР : Указ Президиума ВС СССР от 05 авг. 1960 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1960 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. - Утратил силу.

¹⁶ О государственной границе СССР : закон СССР от 24 нояб. 1982 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1982 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. - Утратил силу.

¹⁷ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей ETS № 106 (Мадрид, 21 мая 1980 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1980. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.

потенциальное значение достижение цели сотрудничества приграничных территориальных сообществ и властей, в таких областях как развитие регионов, городов и сельских районов, охрана окружающей среды, совершенствование общественной инфраструктуры и услуг, взаимопомощь в чрезвычайных ситуациях». Конвенция позволила и региональным властям, а в определенных случаях, и центральным самостоятельно определять «приграничную территорию». Важно подчеркнуть, что приграничная территория позволяет обеспечивать не только безопасность границ соответствующих государства, но и заимствовать положительный опыт в решении конкретных вопросов у сопредельного государства.

Современный период развития Российского государства начался с принятием в 1993 г. Конституция Российской Федерации. В соответствии со статьей 67 Основного закона «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними» Россия также обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации¹⁸. Кроме того, 14 марта 2020 г. был принят Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1 – ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в соответствии с которым на территории Российской Федерации могут быть созданы федеральные территории¹⁹. Порядок создания этих территорий осуществляется в соответствии с федеральным законом. Таким образом, Конституция РФ не закрепляет понятие «приграничная территория».

¹⁸ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // www.pravo.gov.ru.

¹⁹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1 - ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // www.pravo.gov.ru.

Законодательное определение понятие «приграничная территория» получила в 1993 г. в результате принятия Закона Российской Федерации «О Государственной границе в Российской Федерации»²⁰.

1.2 Понятие приграничной территории

Понятие «приграничная территория» широко используется в российском законодательстве, например, в Земельном кодексе РФ от 25 октября 2001 г. № 136 – ФЗ²¹, Градостроительном кодексе РФ от 29 декабря 2004 г. № 190 – ФЗ²², Федеральном законе № 131 – ФЗ²³. Однако, несмотря на достаточно массивную нормативную базу, в законодательстве до сих пор не выработана единая позиция относительно того, что понимать под «приграничной территорией».

Основными нормативными актами Российской Федерации, затрагивающими вопросы приграничной территории, являются Федеральный закон № 131 – ФЗ и Закон РФ № 4730 – I²⁴. Вместе с тем, ни один из вышеназванных законов не содержит легального определения приграничной территории. Пункт 4 статьи 3 Закона РФ № 4730 – I содержит лишь перечень объектов, входящих в приграничную территорию. Аналогичным образом определяет приграничную территории и Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, в соответствии с которой приграничная территория включает в себя территории приграничных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации, а также определенные международными договорами Российской Федерации иные территории

²⁰ О Государственной границе Российской Федерации: закон от 01 апр. 1993 г. № 4730 – 1 // www.pravo.gov.ru.

²¹ Земельный кодекс : федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136 - ФЗ // www.pravo.gov.ru.

²² Градостроительный кодекс : федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 190 - ФЗ : // www.pravo.gov.ru.

²³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

²⁴ О Государственной границе Российской Федерации : закон от 01 апр. 1993 г. № 4730 – 1 // www.pravo.gov.ru.

Российской Федерации²⁵. В тоже время, представляется, что интерпретация понятия через перечисление отдельных компонентов не позволяет в полном объеме выявить его особенности.

В современной науке категория «приграничной территории» не нашла широкой разработки. Как отмечает М.Р. Панфилова «приграничная территория – понятие, встречающееся в юридической литературе, однако в полной мере не разработанное»²⁶. Анализ различных точек зрения позволяет выявить три основных подхода к определению данного понятия: территориальный, функциональный и комплексный²⁷.

В основу территориального подхода к определению приграничной территории положен принцип пространственного положения. Таким образом, приграничной территорией является территориальное пространство, имеющее общую границу с территорией соседнего государства²⁸. Главным достоинством указанного подхода можно назвать его однозначность, благодаря которому этот критерий кладут в основу при разработке нормативно - правовых актов. Так, в соответствии с Законом РФ № 4730 – I, приграничная территория определяется как пограничная зона, российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, пункты пропуска через Государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно – курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или

²⁵ О Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 окт. 2020 г. № 2577 - р // www.pravo.gov.ru.

²⁶ Панфилова М.Р. Понятие земель приграничных территорий // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 7. С. 14 – 18.

²⁷ Гуменюк Л.Г. Географические особенности трансграничного сотрудничества приграничных регионов России : дис. ... канд. геогр. наук / Л.Г. Гуменюк // www.dissercat.com. 2017. 168 с.

²⁸ Студентова Е.А. Подходы к определению понятия «приграничная территория» в отечественной и зарубежной литературе // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 59 – 2. С. 60 – 64.

пунктам пропуска»²⁹. Другим примером может служить распоряжение Правительства Хабаровского края от 26 сентября 2016 г. № 746 – рп «О региональной программе Хабаровского края «Развитие приграничных территорий Хабаровского края до 2020 года» в соответствии с которым к приграничным территориям края отнесены муниципальные районы и городские округа, прилегающие к Государственной границе Российской Федерации с Китаем³⁰.

В отличие от территориального подхода функциональный подход основывается на содержательном отличии приграничных территорий от иных земель. Однако, по мнению Л.Г. Гуменюк, использование функционального подхода к определению приграничного региона затрудняет последующие его практическое применение, так как не дает четкого инструмента (алгоритма) для первоначальной идентификации приграничных регионов³¹.

Наиболее обоснованным представляется комплексный подход к определению приграничной территории. Как справедливо отмечает Л.Л. Божко, приграничная территория должна быть выделена только в том случае, если эта территория удовлетворяет трем параметрам, а именно ее граница совпадает с Государственной границей России, территория имеет значительные общественные, экологические, экономические связи с соседним иностранным государством, и она (территория) принадлежит к «определенному природно – хозяйственному району»³².

Приверженцем данной точки зрения является С. С. Ганзей, который определяет приграничную территорию через территорию, являющейся «частью геосистемы региональной размерности», и прилегающей к

²⁹ О Государственной границе Российской Федерации : закон от 01 апр. 1993 г. № 4730 – 1 // www.pravo.gov.ru.

³⁰ О региональной программе Хабаровского края «Развитие приграничных территорий Хабаровского края до 2020 года» : распоряжение Правительства Хабаровского края от 26 сент. 2016 № 746 – рп // www.pravo.gov.ru.

³¹ Гуменюк Л.Г. Географические особенности трансграничного сотрудничества приграничных регионов России : дис. ... канд. геогр. наук / Л.Г. Гуменюк // www.dissercat.com. 2017. 168 с.

³² Божко Л. Л. Концептуальные подходы к определению приграничных территорий // Региональная экономика : теория и практика. 2010. № 4 (139). С. 47 – 50.

государственной России. При этом С.С. Ганзей подчеркивает важность влияние на нее прилегающей территории иностранного государства³³. Академик А. Г. Гранберг также приходит к мнению, что на приграничную территорию существенное влияние оказывает государственная граница. При этом основными функциями этой территории являются «барьерная, фильтрующая, контактная»³⁴.

Вызывает интерес позиция А.А. Седова, который связывает существование приграничной территории с наличием следующих характеризующих ее черт:

1. своеобразное расположение приграничной территории - вдоль государственной границы Российской Федерации;
2. приграничная территория является объектом государственной политики;
3. вопросы приграничной территории урегулированы не только федеральным законодательством, но и законодательными актами субъектов России и международного права;
4. Федеральный закон № 131 – ФЗ закрепляет возможность установления отличительных черт в осуществлении местного самоуправления на данной территории;
5. полномочия органов местного самоуправления на приграничной территории имеют специфику по решению вопросов местного значения в части осуществления международных и внешнеэкономических связей;
6. географическое положение приграничной территории приводит к тому, что она является эпицентром угроз безопасности государства, что связано, в первую очередь, с незаконной миграцией, наркоторговлей и другими проявлениями трансграничной организованной преступности³⁵.

³³ Ганзей С.С. Международные трансграничные территории как объект геологических исследований (на примере юга Дальнего Востока России и Северо-востока Китая) : автореф. дис. ..докт. геогр. наук / С.С. Ганзей // www.dissercat.com. 2005. 44 с.

³⁴ Гранберг А. Г. Основы региональной экономики // Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — 4-е изд. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2004. 495 с.

³⁵ Седов А.А. Правовое содержание понятия приграничной территории: теория и история вопроса // Евразийский юридический журнал. 2016. № 4. С. 112 – 119.

Таким образом, по мнению А.А. Седов, приграничную территорию можно определить как территорию, имеющую непосредственную границу с иностранным государством, существование которой обусловлено необходимостью реализации основных потребностей населения. При этом основным назначением существования приграничной территории является реализация барьерной, фильтрующей и контактной функций.

Под приграничной территорией следует понимать территорию, непосредственно прилегающую к Государственной границе России, включающая в себя пограничную зону, российскую часть вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, пункты пропуска через Государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно – курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска, главным назначением которой является барьерная, фильтрующая и контактная функции, осуществляемые в целях реализации жизненно важных интересов личности, общества и государства.

1.3 Правовой статус приграничной территории

Правовой статус приграничной территории невозможно охарактеризовать без таких понятий как «пограничный режим», «пограничная зона» и «российская часть пограничных рек, озер и иных водных объектов».

Одной из основных категорий приграничной территории является устанавливаемый в ее пределах пограничный режим, который можно определить как совокупность неких правил, создающих базовые условия,

обеспечивающие охрану Государственной границы России. Пограничный режим регулируется рядом законодательных актов, прежде всего, разделом IV Закона РФ № 4730 – I³⁶ и Приказом ФСБ России от 07 августа 2017 г. № 454 «Об утверждении Правил пограничного режима»³⁷ (далее – Приказ ФСБ России № 454). Целью установления пограничного режима является обеспечение всех необходимых условий для охраны Государственной границы Российской Федерации.

Пограничный режим включает в себя определенные правила, которые с учетом статьи 16 Закона РФ № 4730 – I можно объединить в две группы, а именно правила, устанавливаемые в пограничной зоне и правила, действующие в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, включая правила во внутренних морских водах и в территориальном море нашего государства. Пограничная зона, устанавливаемая на суше, включает в себя, в первую очередь, правила прохождения на нее, куда включены, в том числе, правила выезда, пребывания, передвижения, как физических лиц, так и принадлежащим им транспортных средств. Второй блок правил, действующих в пограничной зоне, это правила ведения различной деятельности, включая промысловую, хозяйственную и иную, а также проведение определенных мероприятий, например, общественно - политические, культурные и прочие. Важно отметить, что правила ведения указанной деятельности и проведение мероприятий устанавливаются в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль Государственной границы России.

Помимо пограничной зоны пограничный режим устанавливается также и в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации. В данном случае он включает в себя правила ведения

³⁶ О Государственной границе Российской Федерации : закон РФ от 01 апр. 1993 г. № 4730 – 1 // www.pravo.gov.ru.

³⁷ Об утверждении Правил пограничного режима : приказ ФСБ РФ от 07 авг. 2017 г. № 454 // www.pravo.gov.ru.

промышленной, изыскательной и другой деятельности, а также правила учета и содержания маломерных судов, принадлежащих России.

В 2017 г. Федеральной службой безопасности Российской Федерации был принят приказ № 454, которым были утверждены Правила пограничного режима. В данном приказе подробно регламентирован порядок въезда на территорию нашего государства как граждан России, так и иностранных граждан; устанавливают основания и продолжительность временного пребывания на территории Российской Федерации, налагаемые запреты и другие вопросы³⁸.

Законом устанавливаются два ограничения, когда правила пограничного режима не применяются. Так, согласно статье 16 Закона РФ № 4730 – 1 правила приграничного режима не применяются, если судно, ходящее под флагом зарубежного государства, перевозит пассажиров – туристов. При этом целью такой перевозки является посещение заранее определенных портов по расписанию, и судно не должно высаживать или наоборот производить посадку пассажиров, выгрузку (погрузку) грузов. Исключение составляет погрузка припасов в тех портах, которые имеют разрешение на осуществление деятельности в сфере туризма. Помимо судна правила пограничного режима не применяются к определенной категории пассажиров и членам экипажа в том случае, если судно заходит в порт, расположенный в районах внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации. В тоже время территории этих вод должны прилегать к территориям субъектов Российской Федерации, которые входят в Арктическую зону Российской Федерации и (или) Дальневосточный федеральный округ. Перечень таких территорий утверждается Правительством Российской Федерации³⁹.

³⁸ Об утверждении Правил пограничного режима : приказ ФСБ РФ от 07 авг. 2017 г. № 454 // www.pravo.gov.ru.

³⁹ О Государственной границе Российской Федерации : закон РФ от 01 апр. 1993 г. № 4730 – 1 // www.pravo.gov.ru.

Компонентом пограничного режима является режим пограничной зоны. Общие пределы установления пограничной зоны включают в себя территории поселений и межселенных территорий, прилегающие к Государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, и в пределах территорий островов на указанных водных объектах.

Вместе с тем, с учетом особенностей конкретной местности органы государственной власти детализируют общее правило, закрепленное в федеральном законе. Так, например, Приказом ФСБ России от 14 апреля 2006 г. № 150 «О пределах пограничной зоны на территории Хабаровского края» установлены следующие пределы пограничной зоны: вершина горы Острая; озеро Осиновое; вершина горы Стрельникова⁴⁰. Подобные приказы утверждены по всем регионам, граничащие с иностранными государствами.

Закон РФ № 4730 – 1 указывает, что в пограничную зону могут не включаться некоторые объекты. В качестве таких объектов закон устанавливает отдельные территории населенных пунктов поселений и санаториев, оздоровительные учреждения, учреждений культуры, места массового отдыха и другие объекты. Однако, предложения по тому, какие объекты можно не включать в пограничную зону вносят органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Представляется, что таким ослаблением могут быть установлены на границе только государствами, характер отношения с которыми это предполагает, то есть не существует угрозы открытого нарушения государственной границы. Вместе с тем, не вызывает сомнений тот факт, что подобные «льготы» направлены на привлечение туристов, росту экономических показателей, а значит, в целом на развитие территории.

Исходя из характера отношений Российской Федерации с граничащими иностранными государствами, на отдельных участках Государственной

⁴⁰ О пределах пограничной зоны на территории Хабаровского края : приказ ФСБ РФ от 14 апр. 2006 г. № 150 // www.pravo.gov.ru.

границы пограничная зона может не устанавливаться. До недавнего времени пограничной зоны не существовало на границе с Белоруссией. Однако в конце декабря 2016 г. был принят приказ ФСБ России № 802 «О пределах пограничной зоны на территории Псковской области»⁴¹. После этого приказа аналогичные приказы были приняты и в отношении Смоленской⁴² и Брянской⁴³ областей. Таким образом, в настоящее время, несмотря на то, что Закон РФ № 4730 – 1 предусматривает возможность отказа от установления пограничной зоны, на границе со всеми сопредельными государствами установлены пограничные зоны.

Вторым компонент пограничного режима является режим российской часть пограничных рек, озер и иных водных объектов. Закон РФ № 4730 – 1 подчеркивает, что пределы участков (районы) внутренних вод Российской Федерации, в пределах которых устанавливается пограничный режим, определяются в том же порядке, что и пределы пограничной зоны.

В настоящее время действует Приказ ФСБ России от 10 июля 2007 г. № 355 «Об определении участков (районов) внутренних вод Российской Федерации, в пределах которых устанавливается пограничный режим», устанавливающий пограничный режим во внутренних водах Российской Федерации в пределах внутренних морских вод Российской Федерации, а также в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов.⁴⁴ Помимо этого данный приказ определяет перечень водных объектов, в пределах которых пограничный режим не устанавливается.

Так, приграничный режим не устанавливается на следующих участках внутренних морских вод Российской Федерации: Кольский залив в

⁴¹ О пределах пограничной зоны на территории Псковской области : приказ ФСБ РФ от 29 дек. 2016 г. № 802 // www.pravo.gov.ru.

⁴² О пределах пограничной зоны на территории Смоленской области : приказ ФСБ РФ от 29 дек. 2016 г. № 801 // www.pravo.gov.ru.

⁴³ О пределах пограничной зоны на территории Брянской области : приказ ФСБ РФ от 29 дек. 2016 г. № 803 // www.pravo.gov.ru.

⁴⁴ Об определении участков (районов) внутренних вод Российской Федерации, в пределах которых устанавливается пограничный режим : приказ ФСБ РФ от 10 июля 2007 г. № 355 // www.pravo.gov.ru.

Баренцевом море, мыс Воронов в Белом море, Финский залив в Балтийском море, мыс Тобизина в Японском море и на других территориях.

Таким образом, установление пограничного режима обеспечивает национальную безопасность Российской Федерации в пограничном пространстве, поскольку его установление обеспечивает защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве России.

2 Организация местного самоуправления в приграничных муниципальных образованиях

2.1 Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере защиты государственной границы

Защита Государственной границы Российской Федерации обеспечивается комплексом согласованных действий органов государственной власти, других органов и органов местного самоуправления. В свою очередь не во всех случаях действия могут считаться согласованными, а только в тех, когда у каждого органа государственной власти и органа местного самоуправления определен четкий объем полномочий в данной сфере.

Из положений статей 27 – 28 Закона РФ № 4730 – 1 следует, что достаточно широкий круг полномочий отнесен к федеральным органам власти. К ним относятся:

1. Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
2. Министерство иностранных дел Российской Федерации;
3. Министерство обороны Российской Федерации;
4. Федеральная таможенная служба;
5. Министерство внутренних дел Российской Федерации;
6. Служба внешней разведки Российской Федерации;
7. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

Круг вопросов, относящихся к их компетенции, направлен на создание условий, обеспечивающих нормальное и бесперебойное функционирование всех остальных субъектов. Так, например, к полномочиям Министерства иностранных дел Российской Федерации относятся, в том числе, осуществление правового обеспечения в области внешнеполитического и международного сотрудничества, оформление документов въезда и выезда

для российских граждан, иностранцев и лиц без гражданства. Деятельность Федеральной служба безопасности России направлена на разработку нормативно – правовых актов, обеспечивающих безопасность нашей страны, например, приказами ФСБ РФ урегулирован приграничный режим в субъектах. Кроме того, служба безопасности осуществляет общее руководство деятельности пограничных представителей России по поручению Правительства. Безопасность в воздушном пространстве и подводной среде Российской Федерации достигается за счет Министерства обороны России. Непосредственно на границе организацией мероприятий по ее защите, защите общественных интересов и интересов личности занимается Федеральная таможенная служба. Трудно представить себе надлежащую защиту границы без Министерства внутренних дел России. Стражи порядка организуют его соблюдение в пунктах пропуска через Государственную границу России.

Помимо федеральных органов большое значение для защиты границы имеет деятельность субъектов Российской Федерации. Их полномочия установлены статьей 29 Закона РФ № 4730 – 1⁴⁵. Можно сказать, что региональные органы занимают промежуточное место между федеральными и муниципальными органами. Деятельность субъектов, с одной стороны, направлена оказание помощи федеральным органам, например, создание для их деятельности необходимых условий, информирование по вопросам пограничной обстановки, а с другой стороны они во многом обеспечивают решение вопросов местного значения. Так, органы государственной власти субъектов создают условия для участия местного населения в защите границы, а также осуществляют контроль за функционированием предприятий, учреждений, организаций и прочее.

До 2005 года к полномочиям субъектов относилось также предоставление для нужд защиты Государственной границы земельных

⁴⁵ О Государственной границе Российской Федерации : закон РФ от 01 апр. 1993 г. № 4730 – 1 // www.pravo.gov.ru.

участков, а также осуществление контроля за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды. В настоящее время данное полномочие передано в ведение органов местного самоуправления. Сопоставление статей, регламентирующих полномочия федеральных и региональных органов, позволяет сделать вывод, что субъекты обладают незначительным количеством полномочий, играющих в большей мере субсидиарную роль по отношению к полномочиям органов государственной власти и направленных на обеспечение нормального, бесперебойного функционирования федеральных органов.

Кроме того, сопоставляя полномочия органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления в сфере обеспечения защиты Государственной границы можно прийти к выводу, что в подавляющей части полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления схожи, дублируют друг друга⁴⁶.

Таким образом, полномочия, имеющие решающее значение для обеспечения безопасности Российского государства, принадлежат федеральным органам государственной власти. Органам государственной власти субъектов и органам местного самоуправления принадлежит сравнительной небольшой объём полномочий, обеспечивающий создание необходимых условий для функционирования федеральных органов государственной власти.

2.2 Полномочия органов местного самоуправления приграничных муниципальных образований

⁴⁶ Городничев Е. Е. Нормативно – правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области реализации пограничных полномочий РФ на территории приграничного муниципального района // Бизнес и общество. 2017. № 4. С. 1 – 5.

Понятие местного самоуправления получило свое закрепление в статье 1 Федерального закона № 131 – ФЗ, в соответствии с которой местное самоуправление определяется как форма народовластия, при которой местное население самостоятельно и под свою ответственность решает вопросы местного значения. Пределы деятельности местного населения устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов. Решение вопросов местного значения может осуществляться как непосредственно населением, например, через участие в референдуме или выборах, так и опосредованно, то есть через органы местного самоуправления⁴⁷. Органы местного самоуправления наиболее приближены к населению, а значит, более полно могут и должны использовать ресурсы в вверенной им территории. При этом основная цель использования таких ресурсов состоит в удовлетворении потребностей ее населения. Существование органов местного самоуправления обеспечивает наиболее гибкую реализацию государственной власти, поскольку возникает реальная возможность понять, что необходимо гражданам в той или иной период времени в конкретной ситуации.

По мнению А.М. Шаповаловой, организации местного самоуправления на приграничных территориях должно уделяться особое внимание, что связано, в первую очередь, с процессами глобализации и развитием регионального сотрудничества между странами⁴⁸. Органы местного самоуправления, действующие в муниципальных образованиях, расположенных частично или полностью на приграничных территориях, помимо общих, выполняют также дополнительные функции, что связано, с особым статусом территории в пределах которой они осуществляют свою деятельность.

⁴⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

⁴⁸ Шаповалова А.М. Эволюция организации местного самоуправления в приграничных территориях (на примере России и Турции) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 4. С. 70 – 75.

Согласно Конституции России органы местного самоуправления «в пределах своих полномочий являются самостоятельными органами власти, не входящими в систему органов государственной власти»⁴⁹. Основные полномочия органов местного самоуправления закреплены в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе № 131 – ФЗ, других федеральных законах, нормативных актах субъектов Федерации. К вопросам местного значения отнесены вопросы по непосредственному управлению собственностью муниципалитета, его финансами, хозяйственной, социально – культурной и иными сферами жизнедеятельности в его пределах.

Стоит отметить, что ранее действующий Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривал только указание на то, что к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления относится регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно – территориальных образованиях⁵⁰. Отдельной статьи, посвященной данным вопросам, закон не предусматривал.

С принятием ныне действующего Федерального закона № 131 – ФЗ произошло качественное изменение порядка организации местного самоуправления. В соответствии со статьей 82 данного закона особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории⁵¹. В настоящее время отдельный нормативно – правовой акт, регулирующий режим приграничной территории не принят, а сам режим урегулирован Законом РФ № 4730 – 1⁵². Полномочия органов

⁴⁹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // www.pravo.gov.ru.

⁵⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154 – ФЗ // www.pravo.gov.ru. - Утратил силу.

⁵¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

⁵² О Государственной границе Российской Федерации: закон от 01 апр. 1993 г. № 4730 – 1 // www.pravo.gov.ru.

местного самоуправления в сфере защиты Государственной границы России обозначены в статье 37 Закона РФ № 4730 – 1 , в соответствии с которой муниципальным органам предоставлены три полномочия в указанной области. Среди них - возможность выделения земельных участков. Однако, органы могут предоставить такой участок только в случае, если это направлено на обеспечение защиты границы России. Таким образом, закреплён целевой показатель предоставления земельных участков. Другим направлением деятельности органов местного самоуправления является оказание помощи другим органам. Безусловно, органы, обеспечивающие безопасность России, это, прежде всего, пограничные органы, Вооружённые Силы, контролирующие органы наделены широким кругом полномочий, позволяющих обеспечивать реализацию задач, стоящими перед ними. Вместе с тем, самостоятельное, независимое их существование вряд ли способно обеспечить надлежащую охрану Государственной границы России, именно поэтому муниципальные органы власти должны оказывать им содействие, выполнять их требования, предоставлять запрашиваемую информацию. Помимо перечисленных полномочий органы местного самоуправления также создают необходимые условия для участия местного населения в добровольных народных дружинах в пределах их территорий.

Из характера нормы следует, что поскольку конкретные виды муниципальных образований не указываются, данные полномочия возлагаются на все органы местного самоуправления, действующие в муниципальных образованиях, имеющих территориальную принадлежность к границе. Кроме того, Закон РФ № 4730 – 1 предусматривает возможность включения в уставы таких муниципалитетов норм о должностных лицах местного самоуправления по пограничным вопросам. Стоит заметить, что на протяжении всего периода, начиная с 1993 года, данная статья практически не претерпела никаких существенных изменений.

Помимо этой нормы важное практическое значение имеет статья 18 Закона РФ № 4730 – 1. Осуществление большинства общественно значимых

видов человеческой деятельности требует нормативно - правовой регламентации, особенно это касается той деятельности, которая затрагивается окружающей среду. Близость к границе накладывает свой отпечаток на характер хозяйственной, промысловой и иных видов деятельности, в связи с чем, ее осуществление урегулировано не только нормами федерального законодательства, но и муниципальными правовыми актами⁵³. Например, решением Совета сельского поселения «Кайластуйское» муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края от 25 мая 2017 г. № 18 урегулированы вопросы организации и ведения хозяйственной, промысловой и иной деятельности на территории пограничной зоны сельского поселения «Кайластуйское, а также проведения массовых общественно – политических, культурных и других мероприятий⁵⁴. Указанные виды деятельности могут осуществляться и гражданами России, и иностранцами. Такое положение обеспечивает не только возможность надлежащего содержания Государственной границы, но способствует сближению местного населения с иностранными гражданами, обмену опыта. Стоит заметить, что в соответствии с решением при ведении указанных мероприятий не допустимым является как нанесение вреда здоровью населения и окружающей среде, так и угроза его причинения. Таким образом, данное положение имеет большое практическое значение, поскольку носит предупреждающий эффект.

Вместе с тем, не только Закон РФ № 4730 – 1 предусматривает специальные полномочия органов местного самоуправления на приграничных территориях. Так, Федеральным законом № 179 – ФЗ

⁵³ О Государственной границе Российской Федерации: закон от 01 апр. 1993 г. № 4730 – 1 // www.pravo.gov.ru.

⁵⁴ Об утверждении особенностей организации и ведения хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне сельского поселения «Кайластуйское» муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края : Решение Совета сельского поселения «Кайластуйское» муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края от 25 мая 2017 г. № 18 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2017. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.

предусмотрены отдельные полномочия органов местного самоуправления в сфере приграничного сотрудничества⁵⁵.

Таким образом, задачей любого современного государства, в том числе, и Российской Федерации, является обеспечение безопасности его границ. Эту задачу невозможно решить силами отдельно взятых органов, необходимо, чтобы органы власти всех уровне, другие органы последовательно выполняли весь комплекс необходимых мероприятий, направленных на решение поставленного вопроса.

Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях выражаются во многих аспектах – специфический круг вопросов, назначение ответственных лиц и другие⁵⁶. Установление определенных ограничений, связанных с правилами въезда и выезда, временного пребывания, передвижения, пользования землей, недрами приводит к тому, что для органов местного самоуправления приграничных муниципальных образований, предприятий и учреждений, физических и юридических лиц, действующих и проживающих в пределах данных территорий, устанавливается особый режим.

На сегодняшний день открытым остается вопрос о необходимости принятия отдельного законодательного акта, регулирующего организацию местного самоуправления в пределах приграничных территорий. Если проанализировать и сопоставить имеющиеся нормативные документы, то можно сделать вывод, что все вопросы регламентации так или иначе урегулированы: общие положения, которое «роднят» местное самоуправление на приграничье с другими территориями урегулированы Федеральным законом № 131 – ФЗ, отличные же от них – другими законодательными актами. Вместе с тем, круг вопросов, которые решают органы местного самоуправления приграничных муниципалитетов, очень

⁵⁵ Об основах приграничного сотрудничества: федер. закон от 26.07.2017 № 179-ФЗ // www.pravo.gov.ru.

⁵⁶ Акмалова А.А. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях России // М.: Прометей. 2002. № 1. С. 27 – 33.

обширен и «разброс» в нормативной базе не всегда позволяет однозначно оперативно их разрешить.

2.3 Организация местного самоуправления на примере отдельных приграничных муниципальных образований

Федеральный закон № 131 – ФЗ предусматривает следующие виды муниципальных образований: городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район и внутригородская территория города федерального значения. Частью 1.1 статьи 10 данного закона предусмотрено, что наделение муниципальных образований статусом конкретного вида муниципального образования осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Вопросы, относящиеся к собственной компетенции муниципального образования, установлены в положениях статей 14 – 16 Федерального закона № 131 – ФЗ. Безусловно, решение поставленных вопросов обеспечивается путем закрепления полномочий муниципальных образований в различных сферах. Общие и наиболее важные из них прямо устанавливаются статьей 17 данного закона. Перечень полномочий органов местного самоуправления, содержащийся в статье 17, не является исчерпывающим. Согласно пункту 9 части 1 статьи 17 органы местного самоуправления могут наделяться «иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований»⁵⁷.

⁵⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

Исторически Россия имела тесные контакты с государствами Европы, Центральной и Средней Азии. В настоящее время общая протяженность границ Российской Федерации составляет 61 110 км, в связи с чем не вызывает сомнения тот факт, что правовому регулированию приграничных территорий должно уделяться особое внимание. Значительная роль в решении вопросов, возникающих на приграничных территориях, принадлежит органам местного самоуправления, которые взаимодействуя с различными структурами, в том числе, пограничными и таможенными, самостоятельно предпринимают действия, обеспечивающие развитие этих территорий. Именно поэтому органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в непосредственной близости от границы России, должны быть наделены особыми полномочиями, реализация которых обеспечивает решение многих проблем, затрагивающих интересы России.

Важную роль в правовом регулировании деятельности муниципальных органов на приграничных территориях имеют положения, закрепленные в уставах этих муниципальных образований. Л.В. Капленко считает, что уставы приграничных муниципальных образований должны обязательные (общие положения, закрепленные в Федеральном законе № 131 – ФЗ) и дополнительные, подчеркивающие особый статус приграничных территорий⁵⁸. Вместе с тем, из анализа положений Уставов отдельных приграничных муниципальных образований Воронежской, Оренбургской, Смоленской областей, Хабаровского, Приморского краев, и других регионов Российской Федерации следует, что в них закреплены только общие положения характерные для всех муниципальных образований, закрепленные в Федеральном законе № 131 – ФЗ. Дополнительные полномочия, предусмотренные Законом РФ № 4730 – 1, Федеральном законом № 179 –

⁵⁸ Капленко Л. В. Современные особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях Оренбургской области // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2008. № 2. С. 74 – 78.

ФЗ, вообще не нашли свое отражение в основных законах данных приграничных муниципальных образований.

В то же время специальные полномочия закреплены в иных муниципальных правовых актах. Например, решением Совета сельского поселения «Кайластуйское» муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края от 25 мая 2017 г. № 18 установлено, что Администрация сельского поселения «Кайластуйское» имеет ряд дополнительных полномочий в сфере защиты Государственной границы России. Часть этих полномочий предоставлены в рамках Закона РФ № 4730 – 1, например, предоставление земельных участков для обеспечения защиты государственной границы, оказание помощи пограничным органам, предоставление по их запросам необходимой информации, создание условий для участия населения в народных дружинах. Кроме данных полномочий, муниципальные органы осуществляют ряд других полномочий, которые можно отнести к тем, которые способствуют реализации надлежащей охраны границы Россией, в том числе, обмен информацией, планирование совместной работы, создание комиссий и групп по приграничным вопросам, проведение рабочих встреч и другие⁵⁹.

Вопросам организации местного самоуправления в приграничных муниципальных образованиях уделяет значительное внимание законодательная власть субъектов России, в пределах которых они расположены. В настоящее время весьма актуальной остается проблема привлечения органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан к защите границ, поскольку без их помощи решить вопросы надлежащей охраны границ

⁵⁹ Об утверждении особенностей организации и ведения хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне сельского поселения «Кайластуйское» муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края: Решение Совета сельского поселения «Кайластуйское» муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края от 25 мая 2017 г. № 18 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2003. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.

государства не представляется возможным⁶⁰. Координация на муниципальном уровне обеспечивает возможность согласования действия различных частей и подразделений органов пограничной службы с местными властями, предприятиями, учреждениями, а также с юридическими и физическими лицами, действующими и проживающими в пределах данных территорий. Кроме того, одним из важнейших задач координационной деятельности является решение инцидентов, возникающих в приграничье.

Так, в целях реализации в целях оказании помощи пограничным органам, Вооруженным Силам Российской Федерации, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполнения их законных требований, предоставления необходимой для них информации на региональном уровне могут создаваться координационные советы по пограничной политике, куда входят представители всех муниципальных образований таких субъектов. Например, в Смоленской области действует Координационный совет по пограничной политике при Администрации Смоленской области. Цель деятельности данного Совета исходит из его названия – координация. Как уже было ранее неоднократно подчеркнуто, защиту границы невозможно обеспечить работой отдельно взятых органов, нужна целая их система, одним из направлений деятельности которых будет реализация этой задачи. С этой целью и создаются на уровне субъектов России Координационные советы⁶¹.

Из Положения о Координационном совете по пограничной политике при Администрации Смоленской области следует, что в основу деятельности данного совета положены решения задач организационного характера: разработка соответствующих рекомендаций, предложений, обеспечение общественного порядка, патриотическое воспитание молодого поколения и другие задачи.

⁶⁰ Можаров А. В. Актуальные вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности России в пределах приграничных территорий // Государственная власть и местное самоуправление». 2008. № 5. С. 19 – 23.

⁶¹ Об утверждении Положения о Координационном совете по пограничной политике: Постановление Администрации Смоленской области от 27 янв. 2003 г. № 12 // www.pravo.gov.ru.

Аналогичные советы созданы в других регионах нашей страны, например, в Ленинградской⁶², Воронежской⁶³, Курской⁶⁴ областях, Хабаровском крае⁶⁵. В то же время создание координационные советы по пограничной политике предусмотрено не во всех субъектах России. К примеру такой совет отсутствует в Оренбургской области. Стоит отметить, что непосредственно на уровне муниципалитетов подобные комиссии, как правило, не создаются.

Привлечение местного населения для обеспечения безопасности приграничной территории является одним из направлений приграничной политики. Население приграничных муниципальных образований, участвуя в добровольных народных дружинах, способствует поддержанию благоприятной обстановки в данном муниципальном образовании, повышению качества деятельности органов местного самоуправления. По справедливому замечанию Ю.Г. Федотовой, участие граждан в данной сфере является не только правом гражданина, но и его обязанностью, долгом⁶⁶. Следует сказать, что на федеральном уровне в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 339 «О Порядке привлечения граждан к защите Государственной границы Российской Федерации» устанавливаются основные положения участия граждан в народных дружинах⁶⁷. Такие дружины формируются непосредственно при пограничных органах. Понятно, что для того, чтобы деятельность таких дружин была эффективна необходимо связующее звено

⁶² Об образовании координационного совета по пограничной политике при Губернаторе Ленинградской области : распоряжение губернатора Ленинградской области от 17 нояб. 1997 г. № 460-рг // www.pravo.gov.ru.

⁶³ О координационном совете по пограничной политике при правительстве Воронежской области : Постановление Правительства Воронежской области от 2 марта 2009 г. № 142О // www.pravo.gov.ru.

⁶⁴ О Координационном совете по пограничным вопросам при Губернаторе Курской области : Постановление губернатора Курской области от 14 дек. 2015 г. № 573-пг // www.pravo.gov.ru.

⁶⁵ Об утверждении Положения о межведомственном координационном совете по вопросам реализации государственной пограничной политики Российской Федерации на территории Хабаровского края : Постановление губернатора Хабаровского края от 21 февр. 2020 г. № 13 // www.pravo.gov.ru.

⁶⁶ Федотова Ю.Г. Проблемы правового регулирования участия граждан в защите государственной границе Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 1 (35). С. 133-141.

⁶⁷ О Порядке привлечения граждан к защите Государственной границы Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15 апр.1995 № 339 // www.pravo.gov.ru.

между ними и пограничными службами. Такое звено и образуют органы власти соответствующего субъекта и его муниципальные органы. Деятельность народных дружин подчинена главной цели – обеспечение безопасности Государственных границ России. Именно поэтому для координации их деятельности могут создаваться специальные штабы, в состав которых входят не только представители населения конкретной территории, но и органов государственной власти, органов местного самоуправления и пограничных структур. самостоятельно население самостоятельно Согласно народные дружины создаются при подразделениях пограничных органов при содействии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Деятельность народных дружин урегулирована и на уровне субъектов Российской Федерации. Региональным законодательством устанавливаются наиболее общие принципы и задачи деятельности добровольных народных дружин.

Так, например, законом Воронежской области от 08 апреля 2019 г. № 38 – ОЗ «О создании условий для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы Российской Федерации на территории Воронежской области» установлены принципы участия граждан в защите Государственной границы, формы такого участия⁶⁸. Кроме того, данным законодательным актом урегулирована деятельность органов государственной власти по привлечению граждан для такого участия. Статьей 4 закона закреплены формы поддержки граждан, участвующих в защите границы, среди которых, оказание поддержки, поощрения, создание штабов и прочее.

Подобное регулирование предусмотрено и в других субъектах. Например, в Еврейской автономной области принят закон от 22 мая 2013 г. № 300 – ОЗ «Об участии граждан в защите государственной границы

⁶⁸ О создании условий для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы Российской Федерации на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 8 апр. 2019 г. № 38 - ОЗ // www.pravo.gov.ru.

Российской Федерации», в котором закрепляется, что органы исполнительной власти области и органы местного самоуправления муниципальных образований области в пределах своей компетенции создают все необходимые условия для обеспечения деятельности добровольных народных дружин, а также совместно с пограничными органами принимают участие в осуществлении контроля за деятельностью народных дружин⁶⁹. Для повышения эффективности деятельности народных дружин могут создаваться штабы народных дружин. Такие штабы образуются совместными решениями органов государственной власти области и органов местного самоуправления муниципальных образований. Законом Псковской области от 04 июня 2009 г. № 864 – ОЗ «Об участии граждан в защите государственной границы Российской Федерации на территории Псковской области»⁷⁰ установлены правила аналогичные правилам организации и деятельности добровольных народных дружин населения⁷¹.

Представляется, что порядок деятельности добровольных народных дружин необходимо разрабатывать применительно к каждому муниципалитету в отдельности, что обеспечивается посредством разработки и принятия муниципальных правовых актов. Так, в соответствии с постановлением главы Ольгинском муниципальном районе Приморского края добровольные народные дружин по охране Государственной границы России создаются на участке ответственности Ольгинского муниципального района⁷². Цель этих дружин – предупреждающая. Деятельность добровольных народных дружин данного муниципального образования

⁶⁹ Об участии граждан в защите государственной границы Российской Федерации : закон Еврейской автономной области от 22 мая 2013 г. № 300 - ОЗ // www.pravo.gov.ru.

⁷⁰ Об участии граждан в защите государственной границы Российской Федерации на территории Псковской области : закон Псковской области от 4 июня 2009 г. № 864-ОЗ // www.parvo.gov.ru.

⁷¹ Цветкова О.В. Роль местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества в развитии приграничных территорий Российской Федерации (на примере Псковской области) // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2017. № 2. С. 65 – 76.

⁷² О создании добровольных народных дружин на территории Ольгинского муниципального района по охране государственной границы Российской Федерации : постановление главы Ольгинского муниципального района Приморского края от 5 окт. 2009 г. № 326 // www.parvo.gov.ru.

способствует формированию культурных ценностей, патриотического мышления среди населения данного образования.

Таким образом, анализ деятельности местного самоуправления приграничных муниципальных образований позволяет прийти к следующим выводам:

1. уставы приграничных муниципальных образований, как правило, не содержат положений, подчеркивающих особый статус таких муниципальных образований;

2. во многих приграничных регионах создаются и действуют на постоянной основе Координационные советы по пограничной политике, целью которых является создание оптимальных условий развития приграничных территорий, а также обеспечение их безопасности. Членами таких советов являются, в том числе, главы муниципальных образований;

3. на приграничных территориях для защиты Государственной границы действуют добровольные народные дружины, создание необходимых условий для деятельности которых, является задачей, в том числе, и органов местного самоуправления.

3 Приграничное сотрудничество муниципальных образований

3.1 Понятие и правовая природа приграничного сотрудничества муниципальных образований

Впервые о приграничном сотрудничестве было упомянуто в одном из документов Совета Европы - Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, принятой 21 мая 1980 г. в Мадриде⁷³. Согласно указанной Конвенции приграничное сотрудничество включает в себя любые согласованные действия между территориальными сообществами или властями, действующими под юрисдикцией двух или более Договаривающихся Сторон, которые направлены на укрепление и поощрение добрососедских отношений между ними и заключение любых договоренностей и соглашений, необходимых для достижения этих целей.

Ю.А. Семакина, посвящая тему своей кандидатской диссертации проблемам приграничного сотрудничества муниципальных образований, указывала, что для приграничного сотрудничества, как для явление международного характера, свойственны определенные черты. Среди характеризующих это явление черт она выделяла основу, назначение и формы приграничного сотрудничества⁷⁴.

В тоже время, в самом наименовании Европейской конвенции указано на то, что она является рамочной, следовательно, там не могут быть закреплены конкретные формы воплощения в жизнь приграничного сотрудничества, характерные для конкретной страны. Кроме того, Конвенция указывает на то, что полномочия каждой территориальных сообществ и властей сторон должны определяться внутренним законодательством сопредельных государств.

⁷³ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей ETS № 106 (Мадрид, 21 мая 1980 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1980. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.

⁷⁴ Семакина Ю.А. Приграничное сотрудничество муниципальных образований (муниципально-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.А. Семакина // www.dissercat.com. 2014. 234 с.

Вместе с тем, несмотря на то, что в Россия имеет самую большую протяженность Государственной границе, длительное время регулирование приграничного сотрудничества на уровне муниципальных образований осуществлялось посредством общих норм, регламентирующих внешнеэкономическую деятельность нашего государства, без учета всего спектра и специфики приграничных связей⁷⁵. Однако, о потребности полновесного многогранного взаимодействия российских приграничных регионов с приграничными регионами соседних государств говорили и разработчики федерального закона «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации» указывая на то, что конститутивным условием развития приграничных территорий является создание соответствующей правовой основы, обеспечивающей решение основных проблем российского приграничья⁷⁶.

В силу статьи 2 Федерального закона № 179 – ФЗ, под приграничным сотрудничеством понимается часть международных отношений Российской Федерации, международных и внешнеэкономических связей приграничных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств⁷⁷. Таким образом, сопоставляя и сравнивая понятия, используемые российским и международным законодателями, можно сделать вывод, что понятие приграничного сотрудничества, закреплённое в российском нормативно-правовом акте, отличается от понятия, используемого в Европейской конвенции.

Анализируя понятие приграничного сотрудничества, закреплённое в Федеральном законе № 179 – ФЗ можно выделить следующие его признаки:

⁷⁵ Быкова Л. А. Муниципальные образования как субъекты приграничного сотрудничества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 1. С. 37–40.

⁷⁶ К проекту Федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : пояснительная записка. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷⁷ Об основах приграничного сотрудничества: федер. закон от 27 июля 2017 г. № 179 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

1. приграничное сотрудничество является частью международных отношений России, международных и внешнеэкономических связей приграничных ее субъектов и муниципальных образований;

2. субъектами приграничного сотрудничества являются публично – правовые образования в лице Российской Федерации, приграничных субъектов России и муниципальные образования ее приграничных субъектов.

Продолжительное время вопрос о возможности участия муниципальных образований, находящихся в пределах субъектов Российской Федерации, граничащих с иностранными государствами, являлся дискуссионным. Так, например, О.В. Цветкова отмечала, что основной проблемой современной нормативно - правовой базы является ее отсутствие в вопросе «разграничения полномочий органов публичной власти в сфере приграничного сотрудничества»⁷⁸.

Следует заметить, что еще до принятия Федерального закона № 179 – ФЗ законодатель наделял приграничные муниципальные образования отдельными полномочиями в сфере приграничного сотрудничества. Так, например, ранее действующая Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации закрепляла право органов местного самоуправления заключать в установленном законодательством Российской Федерации порядке с иностранными партнерами соглашения (гражданско–правовые договоры) о приграничном сотрудничестве⁷⁹. Принятие же Федерального закона № 179 – ФЗ позволило поставить точку в этом вопросе, наделив приграничные муниципальные образования отдельными полномочиями в сфере приграничного сотрудничества.

Анализ правовой природы приграничного сотрудничества муниципальных образований, показывает, что в литературе данный вопрос

⁷⁸ Цветкова О.В. Приграничное сотрудничество муниципальных образований Российской Федерации в оценках экспертов // Вестник Московского государственного областного университета. 2018. № 4 С. 148 - 161.

⁷⁹ Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации : Распоряжение Правительства РФ от 09 февр. 2001 г. № 196-р // www.pravo.gov.ru.

является дискуссионным. Как отмечает Ю.А. Семакина при рассмотрении вопроса о его правовой природе необходимо уделить внимание на сопоставление приграничного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности⁸⁰. До принятия Федерального закона № 179 – ФЗ некоторые авторы противопоставляли понятия «внешнеэкономическая деятельность» и «приграничное сотрудничество». Так, например, Р.С. Ягудаев отмечает, что у большинства субъектов Российской Федерации отсутствует опыт международного сотрудничества в сфере международных и внешнеэкономических связей в целом, в том числе в области приграничного сотрудничества⁸¹. По мнению Ю.А. Семакиной такое разъединение данных понятий исходит из того, «участие публично – правовых образований в приграничном сотрудничестве, в первую очередь, рассматриваются как экономические связи»⁸². Однако, рассмотрение приграничного сотрудничества только с экономической позиции неизбежно приводит к тому, что за пределами рассмотрения остаются многие другие немаловажные аспекты: установление общественных и культурных связей населения, проживающего на приграничных территориях, корпоративное решение коммунальных и природоохранных вопросов, оказание медицинских, образовательных услуг и другие вопросы местного значения.

Более обоснованной представляется позиция тех авторов, которые рассматривают приграничное сотрудничество муниципальных образований не только как часть внешнеэкономических связей, но и как составную часть их международных связей, поскольку это позволяет всесторонне рассмотреть данную категорию, избежать ее необоснованного ограничения только рамками экономической деятельности⁸³. В пользу данной точки

⁸⁰ Семакина Ю.А. Приграничное сотрудничество муниципальных образований (муниципально-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.А. Семакина // www.dissercat.com. 2014. 234 с.

⁸¹ Ягудаев Р.С. Приграничное сотрудничество в системе международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: политико-правовой аспект: автореф. дис. ...канд. полит. наук / Р.С. Ягудаев // www.dissercat.com. 2006. 28 с.

⁸² Семакина Ю.А. Приграничное сотрудничество муниципальных образований ... С. 36.

⁸³ Фардеева И.Н. Роль субъектов Российской Федерации в приграничном сотрудничестве с Европейским Союзом. // *Международное право*. 2012. № 1. С. 26 - 35.

URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=496 (дата обращения: 21.03.2021).

свидетельствует и легальное определение приграничного сотрудничества, закрепленное в статье 2 Федерального закона № 179 – ФЗ⁸⁴. Стоит подчеркнуть, что речь идет именно о международных и внешнеэкономических связях, а не о международных и внешнеэкономических отношениях, поскольку данные отношения в соответствии с положениями статьи Конституции РФ отнесены к предмету ведения Российской Федерации.

Таким образом, резюмирую все вышеизложенное можно выделить следующие признаки приграничного сотрудничества муниципальных образований:

1) основу приграничного сотрудничества составляет взаимосвязь и взаимодействие граничащих друг с другом публично – правовыми образованиями нескольких государств;

2) к сфере деятельности приграничного сотрудничества отнесен широкий круг социально – значимых вопросов, совместное решение которых позволяет добиться большего эффекта, нежели их решение каждой стороной самостоятельно;

3) приграничное сотрудничество в отличие от сотрудничества международного не может осуществляться между странами, не имеющими общей границы;

4) приграничное сотрудничество является частью международных и внешнеэкономических связей.

3.2 Взаимодействие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере приграничного сотрудничества

⁸⁴ Об основах приграничного сотрудничества: федер. закон от 27 июля 2017 г. № 179 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

Субъекты Российской Федерации имели право участвовать во внешних связях с иностранными государствами и их публично-правовыми образованиями еще до принятия Федерального закона № 179 – ФЗ. Законодательную основу для участия субъектов в таких связях составляли Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 04 января 1999 г. № 4 – ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»⁸⁵ (далее Федеральный закон № 4 – ФЗ), Федеральный закон от 08 декабря 2003 г. № 164 – ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»⁸⁶ и другими законодательными актами. Согласно Федеральному закону № 4 – ФЗ органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право на ведение переговоров с иностранными партнерами, а также на заключение с ними соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Важно отметить, что данный федеральный закон подчеркивает, что пределы таких полномочий устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Отдельные полномочия по решению вопросов приграничного сотрудничества субъекты федерации получили в 2004 году после внесения соответствующих поправок в Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». После принятия данного закона к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации стали относиться такие полномочия как осуществление международного сотрудничества, в том числе приграничного сотрудничества, а также участие в осуществлении государственной политики

⁸⁵ О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федер. закон от 04 янв. 1999 г. № 4 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

⁸⁶ Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности : федер. закон от 08 дек. 2003 г. № 164 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

в отношении соотечественников за рубежом. В тоже время в законе содержится оговорка, в соответствии с которой к полномочиям органов государственной власти субъектов не относятся вопросы «решение которых отнесено к ведению Российской Федерации»⁸⁷. Следует заметить, что до принятия Федерального закона № 179 – ФЗ у приграничных субъектов Российской Федерации в большинстве своем отсутствовал четкий перечень нормативно – закрепленных полномочий в указанной ранее сфере.

Круг вопросов, отнесенных к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, закреплен в статье 7 Федерального закона № 179 – ФЗ, согласно которой к ним относятся: проведение мероприятий (например, встреч, консультаций и прочее) с представителями муниципальных образований, имеющих общую границу с Российской Федерацией. Однако, законом предусмотрено право муниципалитетов проводить такие мероприятия и органами государственной власти зарубежных стран. Реализация данного полномочия способствует укреплению межгосударственных связей, созданию благоприятной обстановке на границе. Не менее важным полномочием муниципальных образований является возможность заключения ими соглашений о приграничном сотрудничестве. Заключение подобных соглашений во многом способствует расширению сферы сотрудничества, поиску новых возможностей по передаче и приему опыта иностранных государств. Принятие данного закона обеспечило возможность создавать региональным органам государственной власти организации приграничного сотрудничества и участвовать в их деятельности. При этом органы власти могут участвовать в этих организациях как непосредственно, так и через создание специальных органов. Стоит заметить, что закон предусматривает право на участие и в деятельности международных организаций. Однако, в отличие от вышеупомянутых организаций приграничного сотрудничества, в их состав

⁸⁷ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06 окт. 1999 г. № 184 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

могут входить только специально созданные для этого органы. Весьма актуальным на сегодняшний день представляется право на участие региональных органов в разработке и реализации международных программ в указанной сфере. В настоящее время мировая глобализация представляет собой стремительно развивающееся явление, поэтому современные государства стремятся поддерживать друг с другом дружественные отношения. Одним из каналов поддержки этих отношений является участие различных стран в разработке международных программ. Вместе с тем, правомочие субъекта на участие в их разработке оказывает положительный эффект на сам субъект, позволяя ему на международном уровне реализовать свои идеи, выйти на качественно новый уровень его внутреннего развития.

Помимо вышеназванных полномочий относятся полномочия, обеспечивающие реализацию приграничного сотрудничества на уровне муниципалитетов.

Данный перечень полномочий не является исчерпывающим и органы государственной власти субъектов России могут осуществлять иные полномочия в соответствии с международными договорами Российской Федерации, данным Федеральным законом, иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации⁸⁸.

Анализируя приведенные выше субъекты, можно прийти к выводу о необходимости их объединения в две самостоятельные группы: полномочия органов государственной власти субъектов, принадлежащие непосредственно им, и полномочия субъектов Российской Федерации, способствующие реализации полномочий в сфере приграничного сотрудничества приграничных муниципальных образований.

Ко второй группе полномочий относятся, в первую очередь, полномочия субъектов в части согласование подготовленных проектов соглашений о приграничном сотрудничестве, формирования перечня заключенных

⁸⁸ Об основах приграничного сотрудничества: федер. закон от 27 июля 2017 г. № 179 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

соглашений муниципальных образований приграничного субъекта Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества, сбора информации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей муниципальных образований по вопросам приграничного сотрудничества и о результатах осуществления таких связей. Таким образом, регулирование многих вопросов, связанных с реализацией приграничного сотрудничества муниципальных образований, осуществляется и на уровне субъектов Российской Федерации.

Так, например, в Тюменской области принято постановление правительства области, регулирующее вопросы порядка согласования заключаемых их муниципальными образованиями проектов соглашений о приграничном сотрудничестве⁸⁹. Законом Калининградской области 19 декабря 2017 г. № 134 также урегулирован порядок согласования таких проектов соглашений, а также порядок их регистрации⁹⁰. Аналогичные нормативные акты приняты и в других приграничных субъектах России.

Однако, несмотря на то, что органы местного самоуправления муниципального образования приграничного субъекта Российской Федерации хотя и заключают соглашения о приграничном сотрудничестве по согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего приграничного субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено данное муниципальное образование, тем не менее, в случае возникновения разногласий между указанными органами в отношении заключаемого проекта соглашения применяются согласительные процедуры. Например, в соответствии с Законом Республики Северная Осетия – Алания от октября 2018 г. № 71 – РЗ «О регулировании отдельных

⁸⁹ Об утверждении порядка согласования проектов соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Тюменской области и формирования перечня соглашений о приграничном сотрудничестве Тюменской области : Постановление Правительства Тюменской области от 16 авг. 2018 г. № 319-п // www.pravo.gov.ru.

⁹⁰ О порядке согласования проектов соглашений о приграничном сотрудничестве, заключаемых органами местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области, и о порядке регистрации соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Калининградской области : закон Калининградской области от 19 дек. 2017 г. № 134 // www.pravo.gov.ru.

вопросов в сфере приграничного сотрудничества в Республике Северная Осетия – Алания» в состав согласительной комиссии входят не только представители уполномоченного органа, иных органов исполнительной власти Республики Северная Осетия – Алания, но и представители органа местного самоуправления муниципального образования Республики Северная Осетия – Алания, являющегося стороной представленного проекта соглашения о приграничном сотрудничестве⁹¹. По итогам проведенной работы данной комиссии соответствующий орган представляет на утверждение в Правительство Республики Северная Осетия – Алания проект решения о либо согласовании либо отказе в согласовании заключения представленного соглашения о приграничном сотрудничестве. Таким образом, действующий механизм согласования и заключения соглашений о приграничном сотрудничестве на муниципальном уровне преследует цель учета мнения и интересов соответствующих муниципальных образований.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что органам государственной власти субъектов Российской Федерации, равно как и органам местного самоуправления в сфере приграничного сотрудничества принадлежит сравнительно небольшой объём полномочий, который в большей мере направленный на развитие соответствующих территорий, а не на решение важных политических вопросов.

3.3 Полномочия муниципальных образований в сфере приграничного сотрудничества

Приграничное сотрудничество является важной составляющей жизни муниципальных образований, расположенных вблизи государственной границы, поскольку именно местные сообщества способны наиболее

⁹¹ О регулировании отдельных вопросов в сфере приграничного сотрудничества в Республике Северная Осетия-Алания : Закон Республики Северная Осетия - Алания от 08 окт. 2018 г. № 71 – РЗ // www.pravo.gov.ru.

конструктивно решать свои проблемы в приемлемых формах, с учётом требований каждой конкретной территории в отдельности. Вовлеченность в приграничное сотрудничество публично – правовых образований всех уровней приводит к необходимости разграничения между ними полномочий. Между тем, длительное время вопрос о правомочности в нем участия муниципалитетов не был разрешен. Лишь принятие в 2017 г. Федерального закона № 179 – ФЗ позволило поставить точку в данном вопросе, наделив органы местного самоуправления полномочиями в сфере приграничного сотрудничества. Вместе с тем, по справедливому замечанию С.А. Авакьяна объем делегированных государством полномочий должен соответствовать назначению этих органов и не подменять собой реализацию вопросов, относящихся к ведению Российской Федерации и ее субъектов⁹².

Важно отметить, что любые полномочия муниципалитетов в указанной сфере по своей природе также являются вопросами местного значения, которые лишь подчеркивают особый правовой статус приграничных муниципальных образований и способствуют реализации задач, стоящих перед органами местного самоуправления. Так, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на приграничных территориях, должны обладать полномочиями, способствующими повышению существующего уровня и качества жизни населения соответствующей территорий приграничного сотрудничества, созданию обстановки доверия, взаимопонимания и добрососедства.

Не вызывает сомнения тот факт, что разграничение государственных полномочий в указанной ранее сфере между уровнями власти имеет очень важное значение. Разграничение полномочий способствует не только

⁹² Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян.- М.: изд-во Проспект. 2019. 656 с.

предотвращению дублирования полномочий⁹³ разноуровневых органов, но и обеспечивает надлежащий уровень их финансирования⁹⁴.

Дальнейшее развитие приграничного сотрудничества привело к тому, что статья 8 Федерального закона № 179 – ФЗ закрепляет довольно широкий круг полномочий муниципальных образований в сфере приграничного сотрудничества, реализация которых позволяет выйти на качественно новый уровень их развития. Так, проведение встреч, симпозиумов с представителями муниципальных образований зарубежных государств направлено на поддержание добрососедских отношений с другими государствами, определения приоритетных форм сотрудничества. Заключение соглашений о приграничном сотрудничестве, создание организаций приграничного сотрудничества и участие в международных организациях, разработка международных программ позволяет, с одной стороны, обеспечивать соблюдение, в том числе, международных соглашений Российской Федерации с иностранными государствами, а с другой – укрепить позиции самого муниципального образования⁹⁵.

Резюмируя данный перечень обозначенных полномочий можно сделать вывод, что в настоящее время за муниципальными образованиями признается право на их участи в международных связях России. Однако, возможность такого участия не влечет за собой их наделение международной правосубъектностью, в связи с тем, что указанные полномочия не направлены на реализацию общегосударственных вопросов, таких как проведение единой государственной политики, определение приоритетных направлений приграничного сотрудничества, представление интересов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества в отношениях

⁹³ Дитятковский, М. Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями : монография / М. Ю. Дитятковский. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право. 2007. 302 с.

⁹⁴ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей ETS № 106 (Мадрид, 21 мая 1980 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1980. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.

⁹⁵ Об основах приграничного сотрудничества: федер. закон от 27 июля 2017 г. № 179 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

с сопредельными государствами и международными организациями и другие.

Отдельно остановимся на характеристике некоторых полномочий муниципальных образований.

Так, Федеральным законом № 179 – ФЗ установлено, что органы местного самоуправления муниципального образования приграничного субъекта Российской Федерации имеют право заключать соглашения о приграничном сотрудничестве с приграничными муниципальными образованиями сопредельных государств. Указанные соглашения заключаются с целью расширения и укрепления сотрудничества сторон в различных сферах взаимодействия, таких как экономика, транспорт, наука, образование, культура, искусство, молодежная политика, экология, природопользование и других. Так, например, в целях расширения и укрепления сотрудничества в сфере туризма между администрацией Кольского района Мурманской области (Российская Федерация) и Союзом коммун Восточной Лапландии (Финляндская Республика) от 23 мая 2019 г. заключено соглашением о намерениях по сотрудничеству в сфере туризма⁹⁶. При этом целях реализации данного соглашения стороны могут разрабатывать и принимать программы и (или) планы мероприятий, создавать совместные комиссии и (или) рабочие группы для координации деятельности администрации Кольского района Мурманской области и Союза коммун Восточной Лапландии в ходе исполнения программ и (или) планов. Другим примером развития сотрудничества в экономической, социальной и иных сферах является соглашение о приграничном сотрудничестве между органами местного самоуправления муниципального образования Кандалакшский район Мурманской области (Российская Федерация), органами местного самоуправления муниципального

⁹⁶ Соглашение о намерениях по сотрудничеству в сфере туризма между администрацией Кольского района Мурманской области (Российская Федерация) и Союзом коммун Восточной Лапландии (Финляндская Республика) от 23 мая 2019 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., - 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.

образования городское поселение Кандалакша Кандалакшского района Мурманской области (Российская Федерация) и муниципалитетом Кемиярви (Финляндская Республика) от 23 ноября 2018 г., в соответствии с которым стороны договорили о взаимодействии в области экономики, транспорта, социальной сферы, науки и образования, культуры, экологии и в других областях⁹⁷.

Сам порядок заключения подобных соглашений о приграничном сотрудничестве федеральным законодательством не урегулирован, при этом в части 2 статьи 12 Федерального закона № 179 – ФЗ⁹⁸ содержится положение о том, что порядок заключения таких соглашений определяется соответствующим субъектом. Так, например, в законе Псковской области от 08 февраля 2019 г. № 1937 – ОЗ «Об отдельных вопросах приграничного сотрудничества на территории Псковской области» определено, что в целях согласования возможности заключения соглашения о приграничном сотрудничестве муниципального образования, расположенного в Псковской области, с приграничными муниципальными образованиями соседних государств проект соглашения представляется органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования области в уполномоченный орган. При этом одновременно с проектом соглашения направляются все документы и материалы, обосновывающие необходимость заключения указанного соглашения⁹⁹. Уполномоченный орган в пределах своей компетенции готовит проект распоряжения Администрации Псковской области о возможности согласовании проекта соглашения либо информирует орган местного самоуправления соответствующего муниципального

⁹⁷ Соглашение о приграничном сотрудничестве между органами местного самоуправления муниципального образования Кандалакшский район Мурманской области (Российская Федерация), органами местного самоуправления муниципального образования городское поселение Кандалакша Кандалакшского района Мурманской области (Российская Федерация) и муниципалитетом Кемиярви (Финляндская Республика) от 23 нояб. 2018 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., - 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.

⁹⁸ Об основах приграничного сотрудничества: федер. закон от 27 июля 2017 г. № 179 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

⁹⁹ Об отдельных вопросах приграничного сотрудничества на территории Псковской области: закон Псковской области от 8 февр. 2019 г. № 1937-ОЗ // www.pravo.gov.ru.

образования Псковской области, представивший соглашение, о наличии выявленных замечаний и (или) предложений к соглашению. Аналогичные порядки согласования соглашений предусмотрены и в других регионах Российской Федерации, например, в Смоленской¹⁰⁰, Брянской¹⁰¹ областях, Приморском¹⁰² крае и других регионах.

По информации, представленной органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках проводимого мониторинга о наличии/отсутствии договоров о внешнеэкономическом сотрудничестве с муниципальными образованиями и административно – территориальными образованиями других стран, на 2018 год 354 муниципальных образования заключили договоры с городами –побратимами и соглашения о приграничном сотрудничестве: 132 муниципальных района, 31 городское и 6 сельских поселений, 180 городских округов, 2 городских округа с внутригородским делением, 3 внутригородских муниципальных образования в городах федерального значения¹⁰³.

Не менее важным полномочием в сфере приграничного сотрудничества является возможность участия в разработке и реализации органами местного самоуправления проектов международных программ приграничного сотрудничества. Так, например, в разработке программы приграничного сотрудничества «Коларктик» между Россией, Финляндией, Швецией, Норвегией приняло участие 202 муниципалитета Финляндии, Норвегии, Швеции и России. Стоит отметить, что в рамках действия программ приграничного сотрудничества реализуются проекты, направленные на стимулирование малого и среднего предпринимательства, поддержку

¹⁰⁰ О регулировании отдельных вопросов в сфере приграничного сотрудничества в Смоленской области: закон Смоленской области от 25 окт. 2017 г. № 108-з // www.pravo.gov.ru.

¹⁰¹ О регулировании отдельных вопросов в сфере приграничного сотрудничества в Брянской области: закон Брянской области от 31 июля 2018 г. № 62-3 // www.pravo.gov.ru.

¹⁰² Об отдельных вопросах в сфере приграничного сотрудничества Приморского края и муниципальных образований Приморского края : закон Приморского края от 7 нояб. 2017 г. № 196-КЗ // www.pravo.gov.ru.

¹⁰³ Доклад общероссийского конгресса муниципальных образований о состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году. Москва. 2019 [Электронный ресурс] // URL: <https://mvp.government-nnov.ru/?id=194276>.

местных культур и обычаев, повышение уровня жизни населения приграничных регионов, обустройство государственной границы, улучшение экологии, развитие транспортной инфраструктуры и другое.

Статья 8 Федерального закона № 179 – ФЗ устанавливает неисчерпывающий перечень полномочий органов местного самоуправления в сфере приграничного сотрудничества¹⁰⁴. При этом, из анализа муниципальных правовых актов приграничных муниципальных образований следует, что при их разработке органы местного самоуправления закрепляют полномочия, определенные федеральным законодательством, при этом самостоятельно они сами не стремятся расширить их перечень, а используют общую формулировку: иные полномочия в сфере приграничного сотрудничества в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 179 – ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества», иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации. Таким формулировки использованы, например, в Положении об осуществлении приграничного сотрудничества муниципальным образованием «Ладушкинский городской округ» Калининградской области¹⁰⁵, Положении об осуществлении приграничного сотрудничества муниципального образования «Пионерский городской округ» Калининградской области¹⁰⁶.

Стоит отметить, что зачастую в последнее время предпринимаются попытки внесения изменений Федеральный закон № 179 – ФЗ в части возможности исключения из числа субъектов приграничного сотрудничества тех муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации, которые имеют статус городских и сельских поселений или

¹⁰⁴ Об основах приграничного сотрудничества: федер. закон от 27 июля 2017 г. № 179 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

¹⁰⁵ Об утверждении Положения об осуществлении приграничного сотрудничества муниципальным образованием «Ладушкинский городской округ» Калининградской области : Решение Окружного совета депутатов муниципального образования «Ладушкинский городской округ» № 72 от 09 нояб. 2017 г. // www.pravo.gov.ru.

¹⁰⁶ Об утверждении Положения об осуществлении приграничного сотрудничества муниципального образования «Пионерский городской округ» : решение окружного Совета депутатов Пионерского городского округа от 13 дек. 2017 г. № 39 // www.pravo.gov.ru.

муниципальных округов. Например, в соответствии с проектом законодательной инициативы № 7 – 1025 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества», подготовленной Смоленской областной думой (в настоящее время проект находится в архиве) исключить из субъектов приграничного сотрудничества Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом № 179 – ФЗ, все виды муниципальных образований (в том числе городские и сельские поселения, муниципальные округа, внутригородские районы), за исключением муниципальных районов и городских округов¹⁰⁷. Авторы законодательной инициативы мотивируют это тем, что при наделении органов местного самоуправления городских и сельских поселений определенными полномочиями по заключению соглашений о приграничном сотрудничестве возрастает количество субъектов, участвующих во внешнеэкономической деятельности, что приводит к невозможности поддержания на желаемом высоком уровне контроля за незаконным оборотом запрещенных к ввозу на территорию России товаров, а также порождает условия возможности несанкционированного пересечения Государственной границы Российской Федерации иностранными гражданами. Рассмотрев указанный проект Комиссия Совета законодателей по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению не нашла оснований поддержать его, поскольку «направления приграничного сотрудничества включают в себя не только сотрудничество в области экономики, но и такие виды, как сотрудничество в области науки и образования, культуры и искусства, здравоохранения, экологии и природопользования»¹⁰⁸.

¹⁰⁷ О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества» : проект законодательной инициативы № 7-1025. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/7-1025>. (Дата обращения: 21.03.2021).

¹⁰⁸ Заключение на проект законодательной инициативы № 7-1025 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/7-1025>. (Дата обращения: 21.03.2021).

Таким образом, анализ полномочий муниципальных образований в сфере приграничного сотрудничества позволяет прийти к следующим выводам:

1. полномочия в области приграничного сотрудничества муниципальных образований должны отвечать проблемам собственно населения этих территорий;
2. реальными полномочиями в сфере приграничного сотрудничества органы местного самоуправления муниципальных образований были наделены только после принятия Федерального закона № 179 – ФЗ;
3. расширение организационно – правовых возможностей муниципальных властей в сфере приграничного сотрудничества создают условия для выхода муниципалитетов на трансграничный уровень;
4. стоит отметить чрезмерный контроль и отчетность муниципальных образований перед региональными органами власти при реализации отдельных полномочий в сфере приграничного сотрудничества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ позволяет прийти к следующим основным выводам:

1. Приграничная территория является частью общей территории Российского государства, непосредственно примыкающая к ее государственной границе. Современное геополитическое развития мира показывает то, что от состояния приграничной территории во многом зависит безопасность государства, в связи с чем, категория «приграничная территория» в любом государстве нуждается в детальной правовой регламентации.

2. Органы местного самоуправления, юридические и физические лица, действуют и проживают в условиях, предполагающих определённые ограничения, связанные с установлением пограничного режима (правила проезда, прохода, временного пребывания и прочее).

3. Органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенные в пределах приграничных территорий обладают специальными полномочиями по защите Государственной границы Российской Федерации.

4. Приграничные муниципальные образования являются субъектами приграничного сотрудничества.

5. Участие муниципалитетов в приграничном сотрудничестве обеспечивают реализацию многих проблем существующих на территории этого муниципального образования;

В ходе проделанной работы были проанализированы особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях, сделан вывод о том, что особенности организации и осуществления местного самоуправления на приграничных территориях подразумевают под собой не только специфику полномочий органов местного самоуправления, но и проявляются в назначении специальных лиц, ответственных за решение

вопросов, поставленных в этой области, а также в возможности участия населения в защите государственной границы.

Нельзя забывать о том, что эти муниципальные образования не отличаются от иных муниципалитетов, однако их органы местного самоуправления помимо общих, выполняют также дополнительные функции, что связано, с особым статусом территории, в пределах которой они осуществляют свою деятельность. В тоже время, органам местного самоуправления в вышеуказанной сфере принадлежит сравнительно небольшой объём полномочий, который в большей мере направлен на развитие соответствующих территорий.

Безусловно, в первую очередь, это связано с тем, что, такие полномочия должны отвечать проблемам собственно населения этих территорий и не должны противоречить проводимой в государстве политике. Так, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на приграничных территориях, должны обладать полномочиями, способствующими повышению уровня и качества жизни населения приграничных территорий Российской Федерации, созданию обстановки доверия, взаимопонимания и добрососедства.

Вместе с тем, проведенный анализ правового регулирования организации местного самоуправления на приграничных территориях показывает, что нормативно – правовая база в данной сфере развита в недостаточной степени. В настоящее время в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2017 г. № 179 – ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» детально регламентированы только вопросы приграничного сотрудничества. Однако, большая часть вопросов организации местного самоуправления на приграничных территориях урегулирована лишь отсылочной нормой статьи 82 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьей 37 Закона Российской Федерации от 01 апреля 1993 г. № 4730 – 1 «О Государственной границе

Российской Федерации», что невозможно считать достаточным, поскольку спектр вопросов, возникающих при организации местного самоуправления в приграничных муниципальных образованиях, слишком велик.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // www.pravo.gov.ru.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1 – ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // www.pravo.gov.ru.
3. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей ETS № 106 (Мадрид, 21 мая 1980 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1980. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.
4. Стамбульская декларация по населенным пунктам (Стамбул, 03 июня 1996 г. – 14 июня 1996 г. Конференция ООН по населенным пунктам (Хабитат)) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1996. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.
5. Декларация Ассамблеи регионов Европы «О регионализме в Европе» 1996 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1996. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.
6. Об основах приграничного сотрудничества: федер. закон от 27 июля 2017 г. № 179 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.
7. Градостроительный кодекс : федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 190 – ФЗ : // www.pravo.gov.ru.
8. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности : федер. закон от 08 дек. 2003 г. № 164 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.
10. Земельный кодекс : федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.
11. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федер. закон от 04 янв. 1999 г. № 4 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.
12. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06 окт. 1999 г. № 184 – ФЗ // www.pravo.gov.ru.
13. О Государственной границе Российской Федерации: закон РФ от 01 апр. 1993 г. № 4730 – 1 // www.pravo.gov.ru.
14. О порядке привлечения граждан к защите Государственной границы Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15 апр. 1995 № 339 // www.pravo.gov.ru.
15. О Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 окт. 2020 г. № 2577 – р // www.pravo.gov.ru.
16. Об утверждении Правил пограничного режима : приказ ФСБ РФ от 07 авг. 2017 г. № 454 // www.pravo.gov.ru.
17. Об утверждении Правил пограничного режима : приказ ФСБ РФ от 07 авг. 2017 г. № 454 // www.pravo.gov.ru.
18. О Государственной границе Российской Федерации : закон РФ от 01 апр. 1993 г. № 4730 – 1 // www.pravo.gov.ru.
19. О пределах пограничной зоны на территории Хабаровского края : приказ ФСБ РФ от 14 апр. 2006 г. № 150 // www.pravo.gov.ru.
20. О пределах пограничной зоны на территории Псковской области : приказ ФСБ РФ от 29 дек. 2016 г. № 802 // www.pravo.gov.ru.

21. О пределах пограничной зоны на территории Смоленской области : приказ ФСБ РФ от 29 дек. 2016 г. № 801 // www.pravo.gov.ru.

22. О пределах пограничной зоны на территории Брянской области : приказ ФСБ РФ от 29 дек. 2016 г. № 803 // www.pravo.gov.ru.

23. Об определении участков (районов) внутренних вод Российской Федерации, в пределах которых устанавливается пограничный режим : приказ ФСБ РФ от 10 июля 2007 г. № 355 // www.pravo.gov.ru.

24. Об участии граждан в защите государственной границы Российской Федерации на территории Псковской области : закон Псковской области от 4 июня 2009 г. № 864 – ОЗ // www.pravo.gov.ru.

25. Об участии граждан в защите государственной границы Российской Федерации : закон Еврейской автономной области от 22 мая 2013 г. № 300 – ОЗ // www.pravo.gov.ru.

26. О создании условий для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы Российской Федерации на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 8 апр. 2019 г. № 38 – ОЗ // www.pravo.gov.ru.

27. О порядке согласования проектов соглашений о приграничном сотрудничестве, заключаемых органами местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области, и о порядке регистрации соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Калининградской области : закон Калининградской области от 19 дек. 2017 г. № 134 // www.pravo.gov.ru.

28. О регулировании отдельных вопросов в сфере приграничного сотрудничества в Республике Северная Осетия – Алания : Закон Республики Северная Осетия – Алания от 08 окт. 2018 г. № 71 – РЗ // www.pravo.gov.ru.

29. Об отдельных вопросах приграничного сотрудничества на территории Псковской области: закон Псковской области от 8 февр. 2019 г. № 1937–ОЗ // www.pravo.gov.ru.

30. О регулировании отдельных вопросов в сфере приграничного сотрудничества в Смоленской области: закон Смоленской области от 25 окт. 2017 г. № 108 – з // www.pravo.gov.ru.

31. О регулировании отдельных вопросов в сфере приграничного сотрудничества в Брянской области: закон Брянской области от 31 июля 2018 г. № 62 – 3 // www.pravo.gov.ru.

32. Об отдельных вопросах в сфере приграничного сотрудничества Приморского края и муниципальных образований Приморского края : закон Приморского края от 7 нояб. 2017 г. № 196 – КЗ // www.pravo.gov.ru.

33. О региональной программе Хабаровского края «Развитие приграничных территорий Хабаровского края до 2020 года» : распоряжение Правительства Хабаровского края от 26 сент. 2016 № 746 – рп // www.pravo.gov.ru.

34. Об утверждении Положения о Координационном совете по пограничной политике: Постановление Администрации Смоленской области от 27 янв. 2003 г. № 12 // www.pravo.gov.ru.

35. Об образовании координационного совета по пограничной политике при Губернаторе Ленинградской области : распоряжение губернатора Ленинградской области от 17 нояб. 1997 г. № 460 – рг // www.pravo.gov.ru.

36. О координационном совете по пограничной политике при правительстве Воронежской области : Постановление Правительства Воронежской области от 2 марта 2009 г. № 142–О // www.pravo.gov.ru.

37. О Координационном совете по пограничным вопросам при Губернаторе Курской области : Постановление губернатора Курской области от 14 дек. 2015 г. № 573 – пг // www.pravo.gov.ru.

38. Об утверждении Положения о межведомственном координационном совете по вопросам реализации государственной пограничной политики Российской Федерации на территории Хабаровского

края : Постановление губернатора Хабаровского края от 21 февр. 2020 г. № 13 // www.pravo.gov.ru.

39. Об утверждении порядка согласования проектов соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Тюменской области и формирования перечня соглашений о приграничном сотрудничестве Тюменской области : Постановление Правительства Тюменской области от 16 авг. 2018 г. № 319 – п // www.pravo.gov.ru.

40. Об утверждении особенностей организации и ведения хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно–политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне сельского поселения «Кайластуйское» муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края : Решение Совета сельского поселения «Кайластуйское» муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края от 25 мая 2017 г. № 18 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2017. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.

41. О создании добровольных народных дружин на территории Ольгинского муниципального района по охране государственной границы Российской Федерации : постановление главы Ольгинского муниципального района Приморского края от 5 окт. 2009 г. № 326 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2003. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.

42. Об утверждении Положения об осуществлении приграничного сотрудничества муниципальным образованием «Ладушкинский городской округ» Калининградской области : Решение Окружного совета депутатов муниципального образования «Ладушкинский городской округ» № 72 от 09 нояб. 2017 г. // www.pravo.gov.ru.

43. Об утверждении Положения об осуществлении приграничного сотрудничества муниципального образования «Пионерский городской

округ» : решение окружного Совета депутатов Пионерского городского округа от 13 дек. 2017 г. № 39 // www.pravo.gov.ru.

44. О рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам «круглого стола» на тему: «Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество» в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» : решение комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 марта 2019 г. № 114/4 // URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Reshkom_114.4_utverzhdienie_rekomendaciy.pdf (дата обращения: 21.03.2021).

45. Соглашение о намерениях по сотрудничеству в сфере туризма между администрацией Кольского района Мурманской области (Российская Федерация) и Союзом коммун Восточной Лапландии (Финляндская Республика) от 23 мая 2019 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., – 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.

46. Соглашение о приграничном сотрудничестве между органами местного самоуправления муниципального образования Кандалакшский район Мурманской области (Российская Федерация), органами местного самоуправления муниципального образования городское поселение Кандалакша Кандалакшского района Мурманской области (Российская Федерация) и муниципалитетом Кемиярви (Финляндская Республика) от 23 нояб. 2018 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., – 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та.

47. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154 – ФЗ // www.pravo.gov.ru. – Утратил силу.

48. Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации : Распоряжение Правительства РФ от 09 февр. 2001 г. № 196-р // www.pravo.gov.ru. – Утратил силу.

49. Об учреждении пограничной охраны : декрет СНК РСФСР от 28 мая 1918 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1918 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. – Утратил силу.

50. Инструкция частям ВЧК, охраняющим границы РСФСР от 15 февр. 1921 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1921 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. – Утратил силу.

51. Положение об охране границ РСФСР от 10 июля 1921 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1921 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. – Утратил силу.

52. Об учреждении пограничной охраны : декрет СНК РСФСР от 28 мая 1918 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1918 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. – Утратил силу.

53. Об охране границ СССР : положение ЦИК СССР от 7 сент. 1923 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1923 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. – Утратил силу.

54. О въезде и проживании в пограничной полосе : постановление ЦИК и СНК СССР от 17 июля 1934 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1934 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. – Утратил силу.

55. О запрете пограничной зоне и береговой пограничной полосе в пределах Карело-Финской ССР, Эстонской ССР, Латвийской ССР, Белорусской ССР, Украинской ССР, Молдавской ССР, Мурманской,

Ленинградской и Южно – Сахалинской областей : Постановление Совета министров СССР от 29 июня 1946 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1946 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. – Утратил силу.

56. Об утверждении Положения об охране государственной границы Союза ССР : Указ Президиума ВС СССР от 05 авг. 1960 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1960 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. – Утратил силу.

57. О государственной границе СССР : закон СССР от 24 нояб. 1982 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 1982 – Доступ из локальной сети Науч. б – ки Том. гос. ун – та. – Утратил силу.

58. Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян. М.: изд-во Проспект. 2019. 656 с.

59. Акмалова А.А. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях России // М.: Прометей. 2002. № 1. С. 27 – 33.

60. Божко Л.Л. Концептуальные подходы к определению приграничных территорий // Региональная экономика : теория и практика. 2010. № 4 (139). С. 47 – 50.

61. Быкова Л.А. Муниципальные образования как субъекты приграничного сотрудничества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 1. С. 37 – 40.

62. Ганзей С.С. Международные трансграничные территории как объект геологических исследований (на примере юга Дальнего Востока России и Северо – востока Китая) : автореф. дис. ..докт. геогр. наук / С.С. Ганзей // www.dissercat.com. 2005. 44 с.

63. Городничев Е.Е. Нормативно – правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в

области реализации пограничных полномочий РФ на территории приграничного муниципального района // Бизнес и общество. 2017. № 4. С. 1 – 5.

64. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики // Гос. ун – т — Высшая школа экономики. 4 – е изд. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2004. 495 с.

65. Гуменюк Л.Г. Географические особенности трансграничного сотрудничества приграничных регионов России : дис. ... канд. геогр. наук / Л.Г. Гуменюк // www.dissercat.com. 2017. 168 с.

66. Дитятковский, М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями : монография / М.Ю. Дитятковский. М. : ЮНИТИ – ДАНА : Закон и право. 2007. 302 с.

67. Доклад общероссийского конгресса муниципальных образований о состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году. Москва. 2019 [Электронный ресурс] // URL: <https://mvp.government-nnov.ru/?id=194276> (Дата обращения: 21.03.2021).

68. Заключение на проект законодательной инициативы № 7–1025 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/7-1025> (Дата обращения: 21.03.2021).

69. К проекту Федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : пояснительная записка. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».

70. Капленко Л.В. Современные особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях Оренбургской области // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2008. № 2. С. 74 – 78.

71. Кутафин О.Е. Муниципальное право / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев // М.: Проспект. 2017. 472 с.

72. Можаров А.В. Актуальные вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности России в пределах приграничных территорий // Государственная власть и местное самоуправление». 2008. № 5. С. 19 – 23.

73. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества» : проект законодательной инициативы № 7 – 1025. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/7-1025> (Дата обращения: 21.03.2021).

74. Панфилова М.Р. Понятие земель приграничных территорий // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 7. С. 14 – 18.

75. Седов А.А. Правовое содержание понятия приграничной территории : теория и история вопроса // Евразийский юридический журнал. 2016. № 4 (95). С. 112 – 119.

76. Семакина Ю.А. Приграничное сотрудничество муниципальных образований (муниципально – правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.А. Семакина // www.dissercat.com. 2014. 234 с.

77. Студентова Е.А. Подходы к определению понятия «приграничная территория» в отечественной и зарубежной литературе // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 59 – 2. С. 60 – 64.

78. Фардеева И.Н. Роль субъектов Российской Федерации в приграничном сотрудничестве с Европейским Союзом // Международное право. 2012. № 1. С. 26 – 35. // URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=496 (дата обращения: 21.03.2021).

79. Федотова Ю.Г. Проблемы правового регулирования участия граждан в защите государственной границе Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 1 (35). С. 133 – 141.

80. Цветкова О.В. Приграничное сотрудничество муниципальных образований Российской Федерации в оценках экспертов // Вестник

Московского государственного областного университета. 2018. № 4 С. 148 – 161.

81. Цветкова О.В. Роль местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества в развитии приграничных территорий Российской Федерации (на примере Псковской области) // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2017. № 2. С. 65 – 76.

82. Шаповалова А.М. Эволюция организации местного самоуправления в приграничных территориях (на примере России и Турции) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 4. С. 70 – 75.

83. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации / Е.С. Шугрина. – М.: изд – во Проспект. 2018. 672 с.

84. Ягудаев Р.С. Приграничное сотрудничество в системе международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: политико – правовой аспект: автореф. дис. ...канд. полит. наук / Р.С. Ягудаев // www.dissercat.com. 2006. 28 с.

Отчет о проверке на заимствования №1



Автор: 37ghj15@gmail.com / ID: 2802279

Проверяющий: (37ghj15@gmail.com / ID: 2802279)

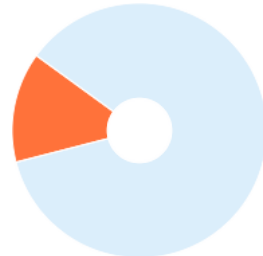
Отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат» - users.antiplagiat.ru

ИНФОРМАЦИЯ О ДОКУМЕНТЕ

№ документа: 43
Начало загрузки: 10.05.2021 12:08:02
Длительность загрузки: 00:00:03
Имя исходного файла: Марникова К.Е. 1981 магистерская.pdf
Название документа: Марникова К.Е. 1981 магистерская
Размер текста: 129 кБ
Символов в тексте: 132348
Слов в тексте: 15309
Число предложений: 1761

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОТЧЕТЕ

Начало проверки: 10.05.2021 12:08:05
Длительность проверки: 00:00:23
Комментарии: не указано
Модули поиска: Интернет



ЗАИМСТВОВАНИЯ

13,86%

САМОЦИТИРОВАНИЯ

0%

ЦИТИРОВАНИЯ

0%

ОРИГИНАЛЬНОСТЬ

86,14%

Заимствования — доля всех найденных текстовых пересечений, за исключением тех, которые система отнесла к цитированиям, по отношению к общему объему документа.
Самоцитирования — доля фрагментов текста проверяемого документа, совпадающий или почти совпадающий с фрагментом текста источника, автором или соавтором которого является автор проверяемого документа, по отношению к общему объему документа.

Цитирования — доля текстовых пересечений, которые не являются авторскими, но система посчитала их использование корректным, по отношению к общему объему документа. Сюда относятся оформленные по ГОСТу цитаты; общеупотребительные выражения; фрагменты текста, найденные в источниках из коллекций нормативно-правовой документации.

Текстовое пересечение — фрагмент текста проверяемого документа, совпадающий или почти совпадающий с фрагментом текста источника.

Источник — документ, проиндексированный в системе и содержащийся в модуле поиска, по которому проводится проверка.

Оригинальность — доля фрагментов текста проверяемого документа, не обнаруженных ни в одном источнике, по которым шла проверка, по отношению к общему объему документа.

Заимствования, самоцитирования, цитирования и оригинальность являются отдельными показателями и в сумме дают 100%, что соответствует всему тексту проверяемого документа.

Обращаем Ваше внимание, что система находит текстовые пересечения проверяемого документа с проиндексированными в системе текстовыми источниками. При этом система является вспомогательным инструментом, определение корректности и правомерности заимствований или цитирований, а также авторства текстовых фрагментов проверяемого документа остается в компетенции проверяющего.

№	Доля в отчете	Доля в тексте	Источник	Актуален на	Модуль поиска	Блоков в отчете	Блоков в тексте
[01]	3,95%	3,95%	Обеспечение эффективной занятости трудовых мигрантов на российском рынке труда http://ams.tsu.ru	02 Окт 2018	Интернет	33	33
[02]	1,98%	3,35%	Полный текст диссертации https://istina.msu.ru	27 Ноя 2016	Интернет	22	43
[03]	0,59%	3,16%	Скачать энциклопедию http://ros-ma.ru	02 Дек 2016	Интернет	9	47

Еще источников: 17

Еще заимствований: 7,34%