

Оригинальная статья / Original article

УДК 342.553

<https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-6-68-78>

Межмуниципальное сотрудничество на интернациональном уровне

И.Д. Лукманов^{1,2} ✉¹Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

ул. Тверская, д. 11, г. Москва 125993, Российская Федерация

²Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

ул. Б. Черемушkinsкая, д. 34, г. Москва 117218, Российская Федерация

✉ e-mail: ismail@lykmanov.ru

Резюме

Актуальность. Местное самоуправление как наиболее приближенная к населению форма публичной власти находится в постоянном развитии. Особенность муниципальной власти заключается в использовании различных организационных инструментов, в том числе механизмов межмуниципального сотрудничества. Широкое участие Российской Федерации в межгосударственных объединениях актуализирует использование новых форм партнерства муниципалитетов на интернациональном уровне. В исследовании определяются правовые проблемы и барьеры, не позволяющие эффективно осуществлять сотрудничество, представлены способы их преодоления.

Цель исследования состоит в разработке обоснованных теоретических положений, дополняющих науку конституционного права, а также выявление пределов конституционной уступчивости при использовании новых форм межмуниципального сотрудничества.

Задачи: проанализировать практику применения механизмов муниципального партнерства на уровне межгосударственных объединений; выявить неточности и пробельность в правовых актах в сфере организации сотрудничества между отечественными и зарубежными муниципалитетами; представить научно обоснованные способы преодоления правовых барьеров, не позволяющих осуществить эффективное взаимодействие муниципальных образований.

Методология. В работе использовались методы анализа, синтеза, а также формально-юридический метод в сочетании с методом сравнительного правоведения, правового моделирования и прогнозирования.

Результатами исследования являются научно обоснованные теоретические положения, характеризующие особенности муниципального сотрудничества на межгосударственном уровне, а также практические предложения о совершенствовании правового регулирования в указанной сфере.

Вывод. Выявлен правовой пробел в международных правовых актах о приграничном и межтерриториальном сотрудничестве СНГ и БРИКС, связанный с отсутствием правовых механизмов межмуниципального сотрудничества. В исследовании предлагается использование широкого спектра типовых соглашений в рамках организации сотрудничества муниципальных образований. Обосновывается возможность учреждения межтерриториального органа управления, осуществляющего координацию муниципалитетов-партнеров. Представлен прогноз о развитии муниципального управления и формировании нового вида агломераций – трансграничных городских агломераций с участием Российской Федерации.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество; городские агломерации; трансграничные агломерации.

Конфликт интересов: Автор декларирует отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Для цитирования: Лукманов И.Д. Межмуниципальное сотрудничество на интернациональном уровне // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2024. Т. 14, № 6. С. 68–78. <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-6-68-78>

Поступила в редакцию 01.11.2024

Принята к публикации 26.11.2024

Опубликована 23.12.2024

Inter-municipal cooperation at the international level

Ismail D. Lukmanov^{1,2} ✉

¹Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation
11 Tverskaya Str., Moscow 125993, Russian Federation

²Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34 B. Cheremushkinskaya Str., Moscow 117218, Russian Federation

✉ e-mail: ismail@lykmanov.ru

Abstract

Relevance. Local self-government as one of the forms of public power closest to the population is in constant development. The peculiarity of municipal authorities is the use of various organizational tools, including mechanisms of inter-municipal cooperation. The broad participation of the Russian Federation in interstate associations actualizes the use of new forms of partnership between municipalities at the international level. The study identifies legal problems and barriers that do not allow effective cooperation, and presents ways to overcome them.

The purpose of the study is to develop sound theoretical provisions that complement the science of constitutional law, as well as to identify the limits of constitutional compliance when using new forms of inter-municipal cooperation.

Objectives: to analyze the practice of applying municipal partnership mechanisms at the level of interstate associations; to identify inaccuracies and gaps in legal acts in the field of organizing cooperation between domestic and foreign municipalities; to provide scientifically based ways to overcome legal barriers that do not allow effective interaction between municipalities.

Methodology. В работе использовались Methods of analysis, synthesis, as well as the formal legal method in combination with the method of comparative law, legal modeling and forecasting were used in the work.

The results of the study are scientifically based theoretical provisions that characterize the features of municipal cooperation at the interstate level, as well as proposals on the need to fill in gaps and inaccuracies in legal regulation.

Conclusion. A legal gap is identified at the level of international treaties on cross-border and inter-territorial cooperation of the CIS and BRICS, which is related to the lack of legal mechanisms for inter-municipal cooperation. The study suggests the use of a wide range of standard agreements in the framework of the organization of cooperation of municipalities. The article substantiates the possibility of establishing an inter-territorial management body that coordinates partner municipalities. The paper presents a forecast on the development of municipal administration and the formation of a new type of agglomerations – cross-border urban agglomerations with the participation of the Russian Federation.

Keywords: inter-municipal cooperation; urban agglomerations; cross-border agglomerations.

Conflict of interest: The Author declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.

For citation: Lukmanov I.D. Inter-municipal cooperation at the international level. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo* = *Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law*. 2024;14(6):68–78. (In Russ.) <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-6-68-78>

Received 01.11.2024

Accepted 26.11.2024

Published 23.12.2024

Введение

Местное самоуправление является формой власти, которая несет ответственность за предоставление публичных услуг на наиболее приближенном для жителей уровне. Сочетание свободы в

реализации полномочий на местном уровне и ответственности порождает стремление муниципальной власти к постоянному развитию своей деятельности, а именно в разработке новых организационных механизмов сотрудничества [1, с. 98]. Современные тенденции развития

местного самоуправления указывают, что использование межмуниципального партнерства позволяет эффективно решать ключевые местные вопросы и задачи.

В условиях формирования городских агломераций актуальность приобретает развитие межмуниципального сотрудничества между соседствующими муниципальными образованиями. В исследованиях отмечаются широкие возможности межмуниципального партнерства как способа управления территорией нескольких муниципальных образований на договорной основе [2]. На межгосударственном уровне муниципальное сотрудничество приобретает иные более широкие масштабы [3].

При этом в настоящее время общественные отношения в сфере интернациональной кооперации на муниципальном уровне являются наименее исследованными. Необходимость совершенствования правового регулирования процессов международного взаимодействия муниципальных образований и других публично-правовых образований обусловлено тем, что практика сотрудничества выявила некоторые изъяны и недоработки, которые требуют устранения.

Методология

Тема исследования, а также поставленные задачи и цели обусловили использование методов анализа, синтеза, а также формально-юридического метода, что позволило выявить достоверную информацию о текущем состоянии правовых отношений в сфере муниципальной кооперации на международном уровне, а также определить пробелы в правовом регулировании. Методы правового моделирования и прогнозирования применялись для формулирования научно обоснованных предположений о развитии муниципального сотрудничества.

Метод сравнительного правоведения позволил выявить общее и особенное в правовых системах, сопоставляя одноименные правовые институты местного

самоуправления, системы права и их основные принципы в странах Европы, а также государств-участников БРИКС, Содружества Независимых Государств и Евразийского экономического союза (далее соответственно – СНГ, ЕАЭС) в части муниципального сотрудничества на межгосударственном уровне.

Результаты и их обсуждение

В рамках межмуниципального сотрудничества происходит культурное обогащение, взаимовыгодный обмен опытом, а также стимулируется социально-экономическое развитие территориальных образований, в первую очередь между сопредельными приграничными государствами [4]. На современном этапе глобализации границы государств являются сдерживающим фактором развития партнерских отношений регионов и муниципальных образований. Именно международное сотрудничество муниципальных образований и регионов позволяет развивать добрососедские отношения между странами, т. к. взаимодействие происходит на местном максимально приближенном для населения уровне.

Сотрудничество может быть основано на различных потребностях муниципалитетов-партнеров, связанных, например, с поиском путей решения обостряющейся экологической проблемы, или же с попытками преодоления кризиса двух моногородов в разных частях мира, основная деятельность которых связана с горнодобывающей промышленностью. В ходе партнерского взаимодействия отношения между местными властями развиваются и постепенно обнаруживаются новые подходы в решении сложных задач.

Вместе с тем наблюдается существенный разрыв между практикой интернационального межмуниципального сотрудничества и его научным обоснованием. В этой связи представляется необходимым изучить и предложить правовые способы преодоления барьеров раз-

вития муниципальной кооперации на межгосударственном уровне в целях развития хозяйственных связей и наиболее эффективной реализации экономического потенциала муниципалитетов.

Основной задачей настоящего исследования является также определение пределов конституционной уступчивости межмуниципального сотрудничества на интернациональном уровне, анализ степени свободы при решении вопросов местного значения муниципалитетами в рамках международного партнерства. Указанная задача имеет актуальное значение для Российской Федерации, и на примере ее участия в межгосударственных объединениях можно рассмотреть и научно обосновать решение проблемы.

В юридической литературе практически отсутствуют исследования по вопросам муниципального сотрудничества на межгосударственном уровне либо они носят фрагментарный характер. Учитывая реальную и насущную потребность изучения данного феномена с учетом потребностей общественной практики, обусловлено обращение внимания целого ряда научных политологических и экономических исследований к указанной тематике.

В научной литературе обосновывается, что наиболее активны в международном межмуниципальном сотрудничестве крупные города и городские агломерации, имеющие статус административных центров – столиц субъектов Российской Федерации, а также приграничные города ввиду их геополитического расположения [5].

Среди основных факторов, влияющих на интенсивность развития межмуниципального сотрудничества российских городов, Р.С. Мухаметов выделяет следующие [6]:

- 1) экономический фактор;
- 2) географический фактор;
- 3) демографический фактор;
- 4) политико-правовой статус города.

С определенной долей условности можно согласиться с представленными факторами международной активности городов. Вместе с тем данный перечень требует конкретизации и дополнения. По нашему мнению, основными факторами межгосударственного сотрудничества между муниципалитетами являются экономический (включающий в себя демографический), политический и правовой.

Экономический фактор является основным для установления партнерских отношений между отдельными публично-правовыми образованиями (регионами и (или) муниципалитетами). Вопросы максимально эффективного расходования и экономии бюджетных средств обуславливают необходимость совместного взаимодействия, которое может заключаться в решении общих задач, в том числе и на межгосударственном уровне. Использование территориального потенциала нескольких муниципалитетов позволяет развивать общую инфраструктуру муниципальных образований. В этой связи наиболее эффективное сотрудничество возможно с соседствующими муниципальными и иными публично-правовыми образованиями ввиду совместной реализации различных инфраструктурных (коммунальных, туристических и др.) проектов. По мнению европейских исследователей, экономические факторы сотрудничества являются основным критерием для выбора партнера. С проблемным муниципалитетом никто не захочет сотрудничать¹.

Как показывает опыт формирования городских агломераций, наиболее развитые из них имеют население более 500 тыс. человек [7]. Таким образом, большая численность жителей характеризует муниципальное образование как публично-правовое образование с высо-

¹ На Международном муниципальном форуме БРИКС обсудили сотрудничество между регионами // Lenta.Ru: сайт. URL: <https://lenta.ru/news/2024/08/29/obsudili/> (дата обращения: 30.10.2024).

ким уровнем социально-экономического развития и определенным трудовым потенциалом.

Несмотря на то, что высокую активность проявляют приграничные муниципальные образования, немаловажное значение в установлении партнерских связей имеет статус публично-правового образования, например, города федерального значения, в особенности Москва как столица Российской Федерации, а также столицы субъектов России.

Вместе с тем отсутствие нормативно-правовых основ в сфере муниципальной кооперации оказывает негативное влияние на эффективность осуществления международного муниципального партнерства. Декларируемое сотрудничество ограничивается заключением рамочных соглашений или соглашений о намерениях, которые не позволяют в полной мере реализовывать совместные инфраструктурные проекты. В этой связи, по нашему мнению, наиболее важным фактором является наличие нормативной основы сотрудничества как на уровне национального законодательства, так и на уровне межгосударственных объединений.

Длительное время межмуниципальное взаимодействие российских и зарубежных муниципалитетов не было урегулировано нормами федерального законодательства.

Предпосылкой развития межмуниципального сотрудничества как новой формы межгосударственного взаимодействия является широкое использование в практике соглашений об установлении побратимских отношений. В отсутствие специального регулирования заключались указанные международные соглашения между муниципальными образованиями. Однако данные соглашения не позволяли принимать участие в реализации совместных инфраструктурных проектов и носили декларативный характер.

Суть побратимства заключалась в том, что между городами-партнерами

устанавливались культурные и деловые связи, в рамках которых проводились различные массовые мероприятия для обмена опытом в различных сферах жизнедеятельности (например, туризм, пропаганда здорового образа жизни, проведение спортивных мероприятий, деловых форумов и др.). По мнению некоторых исследователей, несмотря на декларативность соглашений развитие побратимских отношений позволяет действительно решать социально-экономические задачи на муниципальном уровне [8, с. 45].

Понимая необходимость развития кооперации муниципалитетов на международном уровне, федеральный законодатель планомерно осуществлял мероприятия, направленные на разработку специального правового регулирования института межгосударственного межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации.

Так, Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ¹ регулируются отношения, возникающие в сфере приграничного сотрудничества. Несмотря на расширение возможностей партнерства данный Закон ограничивал пределы кооперации, сотрудничество предусматривалось только между приграничными муниципальными образованиями.

Очередным шагом по совершенствованию межмуниципальной кооперации на международном уровне послужило принятие Федерального закона от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ², положения кото-

¹ Об основах приграничного сотрудничества: федер. закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ: [посл. ред.] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220884/ (дата обращения: 10.09.2024).

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»: федер. закон от 4 авг. 2023 г. № 420-

рого в том числе позволяют осуществлять трансграничное сотрудничество с иностранными муниципалитетами. Законом определяются полномочия органов местного самоуправления в сфере международных и внешнеэкономических связей.

Представляется, что следующий этап развития муниципальной кооперации связан с принятием Федерального закона от 13 июля 2024 г. № 181-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, который наделил Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления полномочиями по представлению интересов муниципалитетов при организации сотрудничества муниципальных образований с международными организациями и иностранными юридическими лицами.

Действия федерального законодателя выглядят логичными и актуальными. Вместе с тем данная идея не носит новаторский характер. В зарубежных демократических государствах достаточно давно реализуется аналогичная модель, предполагающая предоставление органам местного самоуправления полномочий по интернациональному сотрудничеству под эгидой специализированной организации².

ФЗ: [послед. ред.] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_453879/ (дата обращения: 10.09.2024).

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 13 июля 2024 г. № 181-ФЗ // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_480723/ (дата обращения: 10.09.2024).

² К примеру, в Швеции основная идея муниципального партнерства заключается в сотрудничестве муниципальных образований с муниципалитетами стран-партнеров специального правительственного агентства при Министерстве иностранных дел Швеции в целях совместного решения ключевых местных вопросов и задач. Более четверти орга-

Развитие национального законодательства в части обеспечения международного сотрудничества муниципалитетов обусловлено широким участием России в деятельности международных объединений, таких как СНГ, ЕАЭС и БРИКС. Также Российской Федерацией ратифицированы международные договоры, регулирующие сотрудничество с европейскими государствами. Таким образом, в научной литературе выделяются две модели-вектора межтерриториального сотрудничества: европейский и евразийский [9, с. 24].

Наиболее детально межмуниципальное сотрудничество на международном уровне регламентируется Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей³ (далее – Конвенция), участником которой также является Российская Федерация, которая ратифицировала указанную конвенцию, а также ряд протоколов к ней.

В политологической литературе излагается позиция, согласно которой несмотря на сложную международную обстановку «приграничное сотрудничество с Россией останется неизбежной формой сотрудничества как для европейских стран, так и для постсоветских в силу трансграничного характера проблем приграничных территорий» [10, с. 728].

Первоначально межмуниципальное взаимодействие предполагалось между приграничными районами. Однако Протоколом № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудниче-

нов местного самоуправления Швеции в настоящее время участвуют в той или иной форме партнерства.

³ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей: [заключена в г. Мадриде 21.05.1980 : с изм. от 16.11.2009] // КонсультантПлюс: сайт. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=16156#POFq3WUfkiINvEk5> (дата обращения: 10.09.2024).

стве территориальных сообществ и властей, касающимся межтерриториального сотрудничества, расширена география партнерства до трансграничного «межтерриториального» сотрудничества.

Конвенция содержит в себе комплексные решения, направленные на развитие межмуниципальной кооперации. К ним следует отнести трансграничность сотрудничества, наличие правовых механизмов организации партнерства, а также рамочных соглашений для организации взаимодействия.

Будучи программным документом, Конвенция содержит в себе правила организации партнерства регионов и муниципалитетов стран-участников, в том числе типовые соглашения, правила их заключения. Дополнительный протокол к Конвенции предусматривает возможность создания органа по приграничному сотрудничеству, который может обладать самостоятельной правосубъектностью. Правосубъектность органов по приграничному сотрудничеству определяется законодательством той договаривающейся стороны, на территории которой располагается его штаб-квартира.

Существует мнение исследователей, что данная правовая конструкция позволяет создавать на территории трансграничного региона органы публичной власти региона, в полномочие которых входит издание собственных законов, «имеющие такую же юридическую силу, какую имеют прочие региональные законы этого государства. То есть создается новый тип трансграничного управления, обладающий своей законодательной властью» [11]. Причем правовой статус данного органа управления может отличаться в разных странах. Так, еврорегион Маас-Рейн, согласно закону Нидерландов, имеет статус фонда, а в соответствии с законодательством Бельгии является некоммерческой организацией [12, с. 100].

По нашему мнению, правовой статус органа межтерриториального сотрудничества требует конкретизации в законо-

дательстве Российской Федерации. В Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹ определен исчерпывающий перечень органов единой системы публичной власти, в котором вышеназванные межгосударственные органы власти отсутствуют. Вызывает вопросы реализация данным органом местных полномочий, т. к. федеральным законодательством установлен запрет на передачу полномочий по реализации вопросов местного значения даже межмуниципальным организациям, учрежденным в рамках национального законодательства.

Комплексное развитие местного самоуправления и применение широкого спектра правовых инструментов межмуниципального сотрудничества в Европе привело к образованию нового вида городских агломераций-еврорайонов. Еврорайон – это трансграничная городская агломерация, располагающаяся на территории нескольких европейских государств [13, с. 24]. Формирование еврорайонов как территориальных единиц-агломераций двух или нескольких государств является результатом развития новых форм муниципального управления, что подтверждает способность муниципальной власти осуществлять свою деятельность не только в городских и сельских поселениях, но и в крупных городах и агломерациях, в том числе трансграничного уровня.

В настоящее время активизировалась работа в использовании межмуниципального сотрудничества на уровне БРИКС, которая характеризуется как од-

¹ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 8 дек. 2020 г. № 394-ФЗ: [послед. ред.] // Консультант-Плюс: сайт. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=16156#POFq3WUfkiINvEk5> (дата обращения: 10.09.2024).

на из форм «народной дипломатии»¹. Проводятся различные международные мероприятия под эгидой организации, в рамках которых производится обмен опытом, руководители муниципальных образований включаются в международную повестку, заключают муниципальные соглашения об укреплении побратимских отношений [14].

Вместе с тем процессы межмуниципального сотрудничества в рамках БРИКС нельзя считать результативными на данный момент. В первую очередь отсутствуют программные документы, принятые странами-участниками БРИКС, действие которых направлено на регулирование межмуниципального сотрудничества. Преградой для партнерства является также слабое развитие институтов местного самоуправления в некоторых странах-участниках БРИКС и отсутствие взаимодействия в рамках приграничных территорий в силу географических обстоятельств.

Основные направления и принципы международного сотрудничества государств-участников СНГ и ЕАЭС определены в рамках Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств² и Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2030 года³, утвержденной Решением Со-

вета Глав правительств СНГ от 6 ноября 2020 г.

В данных документах основной акцент сделан на развитие партнерства между регионами государств, однако обращает на себя внимание отсутствие в них положений о кооперации между муниципальными образованиями стран-участников СНГ, что стоит отметить как явный пробел в правовом регулировании. Несмотря на данное обстоятельство для осуществления межрегионального и приграничного сотрудничества предполагается использование средств не только регионов государств-участников СНГ, но и местных бюджетов.

Представляется, что в указанных условиях развитие межмуниципального сотрудничества в рамках СНГ, ЕАЭС и БРИКС требует конкретизации и расширения правового регулирования, необходима разработка рамочных соглашений, которые позволили бы обеспечить юридическое единообразие договорных партнерских отношений.

В этой связи евразийская модель должна быть дополнена различными правовыми инструментами для трансграничного сотрудничества. Необходимо предусмотреть возможность учреждения органа по межтерриториальному сотрудничеству, обладающего или не обладающего правосубъектностью, а также организаций, деятельность которых направлена на развитие и построение общих инфраструктурных проектов. Отсутствие указанных проектов как предметов сотрудничества ограничивает партнерства исключительно сферой культурного обмена [10].

Важным аспектом является разработка широкого спектра типовых соглашений и контрактов по примеру тех, которые предусмотрены Европейской рамочной конвенцией о приграничном со-

¹ На Международном муниципальном форуме БРИКС обсудили сотрудничество между регионами // Lenta.Ru: сайт. URL: <https://lenta.ru/news/2024/08/29/obsudili/> (дата обращения: 30.09.2024).

² Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств (Бишкек, 10 октября 2008 г.) // Бюллетень международных договоров. 2010. №1.

³ Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2030 года: [утв. Решением Совета Глав правительств СНГ от 6 ноября 2020 г.] // Консультант-Плюс: сайт. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=67267#Phot3WUque2bG7kJ> (дата обращения: 10.10.2024).

трудничестве и протоколами к ней. В исследованиях обращается внимание на данный пробел евразийской модели сотрудничества¹. В целях развития взаимодействия органам местного самоуправления также следует обеспечить доступ к лучшим зарубежным и отечественным практикам межмуниципальной кооперации [15, с. 582].

По нашему мнению, для реализации евразийской модели межтерриториального сотрудничества необходимо в первую очередь апробировать договорную модель управления городской агломерацией в Российской Федерации, в рамках которой предполагается передача полномочий между муниципальными образованиями. Договорный способ управления, основанный на заключении соглашений между муниципалитетами, имеет значимые преимущества и может использоваться на международном уровне в рамках межгосударственных объединений БРИКС, СНГ и ЕАЭС.

Выводы

Поставленные в исследовании проблемы и проведенный анализ российского законодательства и международных правовых актов позволяет сформулировать следующие заключительные положения:

1. Международные договоры о приграничном и межтерриториальном сотрудничестве СНГ не содержат правовых механизмов межмуниципального сотрудничества среди стран-участников, в том числе не разработаны типовые соглашения о сотрудничестве и взаимодействии в указанной сфере. Межгосударственной организацией БРИКС вовсе не разрабо-

таны и не приняты международные договоры о взаимодействии, направленные на развитие межтерриториального сотрудничества. Партнерство основано на обратимых связях, подразумевающих заключение декларативных договоров о сотрудничестве, культурном обмене опытом, организацией и проведением деловых и иных мероприятий.

2. Недостаточность и пробельность правового регулирования на уровне международных правовых актов СНГ и БРИКС ставит вопрос о необходимости разработки правовых положений об учреждении и деятельности органа межтерриториального сотрудничества для совместной реализации инфраструктурных проектов, а также расширения компетенции органов местного самоуправления в части возможности передачи полномочий данному органу.

3. Представляется, что после подписания международных договоров в целях наиболее эффективного взаимодействия необходимо обеспечить синхронность принятия законов между странами-участниками СНГ и БРИКС либо внесение дополнений в действующие законы, регламентирующие межмуниципальное сотрудничество.

4. Развитие муниципального управления, в том числе межмуниципального сотрудничества в рамках приграничных государств, предопределяет на определённом этапе формирование трансграничных агломераций. При этом в настоящее время существует правовой барьер для их функционирования, поскольку отсутствуют действенные формализованные модели управления городскими агломерациями в рамках национального законодательства. Представляется, что наиболее эффективным способом управления трансграничной агломерацией является использование договорной модели управления после ее апробирования на территории Российской Федерации.

¹ Жундубаев М. К. Приграничное сотрудничество между Республикой Казахстан и Российской Федерацией на современном этапе: характер развития, проблемы и перспективы: автореф. дис. ... канд. полит. наук: М., 2014. С. 12.

Список литературы

1. Миронова Н.И. Межмуниципальное сотрудничество в России: муниципальные ассоциации и местное самоуправление // *Полития: Анализ. Хроника. Прогноз* (Журнал политической философии и социологии политики). 2004. № 3. С. 98–108.
2. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями: монография / под ред. К.А. Ивановой. М.: Проспект, 2021. 324 с.
3. Лукманов И.Д. Договорная модель управления городской агломерацией: сравнительно-правовой аспект // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2022. Т. 18, № 1. С. 114–126.
4. Колодяжная-Шереметьева С.В. Межмуниципальное сотрудничество в формате побратимских связей как неэкономический метод развития экономики Республики Крым // *Beneficium*. 2021. № 2(39). С. 83–89.
5. Бакланов П.Я., Романов М.Т. Геополитические факторы развития трансграничных регионов // *Таможенная политика России на Дальнем Востоке*. 2010. № 2(51). С. 60–71.
6. Мухаметов Р.С. Факторы международной активности российских городов // *Вестник МГИМО-Университета*. 2020. Т. 13, № 6. С. 153–174.
7. Городские агломерации в современной России: проблемы и перспективы развития / А.С. Пузанов (науч. ред.), Р.А. Попов, А.Я. Гершович. М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. 192 с.
8. Макаренко Т.Д. Побратимские российско-китайские отношения как форма международного сотрудничества // *Российско-китайские исследования*. 2019. Т. 3, № 2. С. 42–52.
9. Шлапек Е.А. Модели приграничного сотрудничества регионов России // *Общество. Среда. Развитие*. 2018. № 1. С. 20–24.
10. Рустамова Л.Р. Проблемы и перспективы приграничного сотрудничества европео-регионов с участием России // *Регионоведение*. 2019. Т. 27, № 4(109). С. 711–733.
11. Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование: монография / В.А. Жбанков, П.А. Калинин, С.Ю. Кашкин [и др.]. М.: Проспект, 2015. 411 с.
12. Одинцова А.В. Опыт и проблемы приграничного сотрудничества // *Федерализм*. 2015. № 4(80). С. 97–110.
13. Волкова О.Н. Практики макрорегионального стратегического планирования в Российской Федерации и Европейском Союзе // *Региональная экономика: теория и практика*. 2013. № 27. С. 21–31.
14. Никитин Г.С. Межмуниципальное сотрудничество как импульс эффективного развития гражданского общества стран БРИКС // *Международная жизнь*. 2024. Спец. вып. С. 26–29.
15. Суворова А.В. Межмуниципальное сотрудничество в России: проблемы и перспективы развития // *Alter Economics*. 2024. Т. 21, № 3. С. 571–589.

References

1. Mironova N.I. Inter-municipal cooperation in Russia: municipal associations and local self-government. *Politiya: Analiz. Khronika. Prognoz (Zhurnal politicheskoi filosofii i sotsiologii politiki) = Politiya: Analiz. The chronicle. Prognosis (Journal of Political Philosophy and Sociology of Politics)*. 2004;(3):98–108. (In Russ.)

2. Ivanov K.A. (ed.) Report on the state of local self-government in the Russian Federation. Inter-municipal cooperation as a mechanism for managing urban agglomerations. Moscow: Prospekt; 2021. 324 p. (In Russ.)
3. Lukmanov I.D. Contractual model of urban agglomeration management: comparative legal aspect. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence*. 2022;18(1):114–126. (In Russ.)
4. Kolodyazhnaya-Sheremet'eva S.V. Inter-municipal cooperation in the format of twinning relations as a non-economic method of economic development of the Republic of Crimea. *Beneficium*. 2021;(2):83–89. (In Russ.)
5. Baklanov P.YA., Romanov M.T. Geopolitical factors of the development of cross-border regions. *Customs policy of Russia in the Far East*. 2010;(2):60–71. (In Russ.)
6. Mukhametov R.S. Factors of international activity of Russian cities. *Vestnik MGIMO-Universiteta = Bulletin of MGIMO University*. 2020;13(6):153–174. (In Russ.)
7. Puzanov A.S., Popov R.A., Gershovich A.Ya. (eds.) Urban agglomerations in modern Russia: problems and prospects of development. Moscow: Fond «Institut ekonomiki goroda»; 2023. 192 p. (In Russ.)
8. Makarenko T.D. Twinning Russian-Chinese relations as a form of international cooperation. *Rossiisko-kitaiskie issledovaniya = Russian-Chinese studies*. 2019;3(2):42–52. (In Russ.)
9. Shlapenko E.A. Models of cross-border cooperation of Russian regions. *Obshchestvo. Sreda. Razvitie = Society. Wednesday. Development*. 2018;(1):20–24. (In Russ.)
10. Rustamova L.R. Problems and prospects of cross-border cooperation of Euroregions with the participation of Russia. *Regionologiya = Regionology*. 2019;27(4):711–733. (In Russ.)
11. Zhibankov V.A., Kalinichenko P.A., Kashkin S.YU. (eds.) Integration law in the modern world: a comparative legal study. Moscow: Prospekt; 2015. 411 p. (In Russ.)
12. Odintsova A.V. Experience and problems of cross-border cooperation. *Federalizm = Federalism*. 2015;(4):97–110. (In Russ.)
13. Volkova O.N. Practices of macro-regional strategic planning in the Russian Federation and the European Union. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: theory and practice*. 2013;(27):21–31. (In Russ.)
14. Nikitin G.S. Inter-municipal cooperation as an impetus for the effective development of civil society in the BRICS countries. *Mezhdunarodnaya zhizn' = International Life*. 2024; Spets. vyp.:26–29. (In Russ.)
15. Suvorova A.V. Inter-municipal cooperation in Russia: problems and prospects of development. *AlterEconomics*. 2024;21(3):571–589. (In Russ.)

Информация об авторе / Information about the Author

Лукманов Исмаил Даниялович, ведущий советник Департамента информационной политики и комплексной безопасности, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации; аспирант, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: ismail@lykmanov.ru,
ORCID: 0000-0003-3705-7804

Ismail D. Lukmanov, Senior Advisor to the Department of Information Policy and Integrated Security, Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation; Post-Graduate Science, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation,
e-mail: ismail@lykmanov.ru,
ORCID: 0000-0003-3705-7804