

«Юрисдикционный иммунитет муниципальных образований и их собственности в международных торговых отношениях».

В условиях развитости мировой экономики все более частым явлением становится заключение международных контрактов на поставку товаров, работ и услуг. В международных торговых отношениях принимают участие не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления. В связи с этим, предполагается уместным предположить о том, что наделение суверенными странами вторичных субъектов международного права определенным объемом прав и обязанностей на универсальном уровне может указывать на наличие у них объективной международной правосубъектности.

В Российской Федерации вопросы правового статуса её субъектов в области международных отношений основываются в соответствии с Федеральным законом от 4 января 1999 г. №4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»¹. Федеральный закон предоставляет возможность субъектам России осуществлять международные и внешнеэкономические связи в торговэкономической сфере, однако, в соответствии с положениями статьи 7 Закона, соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, вне зависимости от формы, наименования и содержания, не являются международными договорами. Федеральный закон №4-ФЗ принимает во внимание мировую практику современных федеративных государств, согласно которой субъекты федерации не имеют права выступать стороной международных договоров и не обладают признаками субъекта международного права. Если вопрос об иммунитетах субъектов федерации и возможно решить на основе толкования положений действующего законодательства, то гораздо менее ясно дело обстоит с иммунитетами муниципальных образований и их собственности в международных трейдерских взаимоотношениях.

Под юрисдикционным иммунитетом общепринято понимать право суверенного государства на освобождение от применения к нему полномочий в области вынесения судебных решений, как правило принимаемых на себя судом или магистратом в рамках правовой системы государства территории, а также в связи с реализацией всех других административных и исполнительных полномочий, независимо от того, о каких мерах, процедурах и властях государства территории в связи с судебным разбирательством идет речь. Более содержательно и лапидарно характеристика правового содержания

¹ <http://base.garant.ru/179963/>

иммунитета выражена в известных ещё со времен римского права юридических максимах: "par in parem non habet jurisdictionem" ("равный над равным не имеет юрисдикции").

В ст.34 Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² закреплено положение, в соответствии с которым органы местного самоуправления в интересах населения в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность. При всем при этом имеющаяся столь абстрактная норма не позволяет достаточно урегулировать данный вопрос в российском законодательстве.

Не разрешен этот вопрос и в Федеральном законе от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности", в статье 8.1 которого содержится лишь только положение о том, что внешнеторговая деятельность органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Де-юре, ничто не препятствует муниципальным образованиям выступать стороной внешнеторговых договоров, заключаемых в интересах населения. Между тем, порядок заключения подобных договоров и порядок защиты муниципальной собственности от претензий иностранных контрагентов не определен национальным законодательством Российской Федерации.

В соответствии с позицией Д.Барона действия или бездействия муниципальных властей считаются объектом правоотношений в международном торговом праве. Данное утверждение вполне справедливо, так как можно найти примеры норм международного торгового права, которые могут регулировать публичные отношения с участием муниципальных властей. Стоит упомянуть о Соглашении по субсидиям и компенсационным мерам «пакета Всемирной торговой организации», являющимся Приложением 1А (Многосторонние соглашения по торговле товарами) Марракешского соглашения о создании Всемирной Торговой Организации (Марракеш, 15 апреля 1994 г.)³, который охватывает ситуации, когда объектом правоотношения выступают недобросовестные действия или бездействия муниципальных властей, связанные с предоставлением местных субсидий и (или) компенсаций предприятиям, которые могут повлечь нарушение прав в сфере международной торговли товарами и (или) услугами для иностранных отраслей промышленности. Эвентуальность распространения положений данного соглашения на муниципальные власти следует из его пункте 1.1. статьи 1, в соответствии с которым финансовая поддержка может оказываться правительством или любым публичным органом в пределах территории члена.

² <http://base.garant.ru/186367/>

³ <http://base.garant.ru/2541158/>

Иное Соглашение «пакета» ВТО, ГАТС, распространяет свое действие на меры (действия или бездействия) членов ВТО, касающиеся торговли услугами. При этом в соответствии с положениями статьи 1.3 этого Соглашения «меры членов» означают границы, принятые центральными, региональными или местными правительствами и властями; и неправительственными органами при осуществлении полномочий, делегированных центральными, региональными или местными правительствами или властями. Подобные тезы содержатся в Соглашении НАФТА, дополнительно содержащем Главу 11 об инвестициях, на основании которой, в частности, запрещаются действия местных властей, связанные с установлением дополнительных и необоснованных требований к трейдерам (ст.ст. 1102-1106).

Характерным примером ситуации, которая будет подпадать под регулирование норм тех или иных международных трейдерских договоров может стать помощь, оказанная муниципальным образованием какой-либо местной частной компании с целью создания ее конкурентных преимуществ перед иностранными компаниями, выразившаяся в предоставлении ей на безвозмездной внеконкурсной основе земельных участков из муниципальной собственности, а также льготных тарифов на снабжение электроэнергией и тому подобных льгот. Мировой опыт подтверждает, что по мере либерализации внешней торговли, в государствах происходит укрепление внешнеторговой деятельности муниципальных образований.

Считаю, на этот счет справедливо в своей работе «Международное муниципальное право» отмечает Д.Барон, приписывая особую роль, которую играют муниципальные образования, в особенности города, в развитии международных трейдерских взаимоотношений в эпоху глобализации мировой экономики. Он также подмечает, что международные экономические отношения достигли такого интенсивного уровня развития, что муниципальное право вышло за рамки государственных границ, а «международное экономическое право в ближайшем будущем будет оказывать весьма существенное влияние на муниципальную власть». Муниципальные образования, активно участвуя в международных трейдерских взаимоотношениях, как, к примеру, город Сиэтл (Соединенные Штаты Америки) создал организацию партнерства, которая преследует цели объединения муниципальных властей и бизнес сообществ «в интересах развития международной торговли и активного участия в международных торговых отношениях». К тому же, в этом городе, ровно как во многих прочих городах, таких как Атланта (США), Киото (Япония), Гетеборг (Швеция) созданы консульства по иностранным делам, выполняющие функции, схожие с функциями федеральных министерств иностранных дел. В России акты муниципальных образований

Российской Федерации в сфере внешнеторговой деятельности чаще всего являются протоколами о намерении по осуществлению сторонами деятельности, направленной на расширение контактов между хозяйствующими субъектами, расположенными на территориях муниципальных образований (например, Договор о сотрудничестве между городами Саранск, Республики Мордовия и Аньиань, Китайской Народной Республики от 2000 года). Однако в мировой практике муниципальные образования заключают разнообразные соглашения в сфере материально-технического обеспечения и являются сторонами многочисленных внешнеторговых договоров. В последнем случае вероятны ситуации, когда муниципальные власти будут привлекаться к ответственности за неисполнение обязательств, рискуя потерять муниципальную собственность, что может негативно сказаться на интересах населения всего государства. Это один из тех примеров, когда государственные иммунитеты должны распространяться на муниципальные образования. Немаловажно не забывать, что согласно международному праву (нормам о международной ответственности государств) все действия муниципальных образований должны расцениваться как действия государства, а потому государство обязано контролировать деятельность муниципальных образований в сфере международных трейдерских взаимоотношений.

Значительное число стран упрощают возможность муниципальных образований в международных торговых отношениях путем принятия законов и разработки «норм мягкого права». Так, к примеру, в Канаде опубликован и помещен на официальном сайте в сети Интернет своего рода справочник для муниципальных образований по международным торговым договорам. Исходя из текста документа, он создан с целью «помочь муниципальным образованиям правильно ориентироваться в вопросах, которые могут возникнуть при интерпретации положений торговых договоров, относящихся к сфере отношений с участием муниципалитетов». В Российской Федерации аналогичных актов пока нет, между тем, назрела, как представляется, острая необходимость в принятии федерального закона, который регулировал бы участие муниципальных образований во внешнеторговой деятельности и распространял на них государственные юрисдикционные иммунитеты.