

Роль муниципалитетов в отношениях Евросоюза и России: состояние и перспективы

Формально создание и деятельность Европейского союза в первую очередь регламентируется национальными правительствами и парламентами. В то же время во многих странах право участия в принятии решений на уровне Евросоюза также закреплено за органами субгосударственного уровня. В частности, конституцией ФРГ утверждены права немецких федеральных земель участвовать в деятельности ЕС. Вместе с тем, муниципальные образования и учреждения всё ещё почти не представлены на этом уровне. Какие же возможности предоставляет участие муниципалитетов в сфере внешней политики? Как можно повысить их активность на международном уровне? В статье на примере взаимоотношений Евросоюза и России с учетом потенциала сотрудничества между городами и областями разъясняются возможности муниципальных образований, а также анализируется их роль как в процессе европейской интеграции, так и вне сферы международных отношений с ЕС.

В многоуровневой системе Европейского Союза муниципалитеты сталкиваются сегодня в первую очередь с последствиями интеграционных процессов. Это явление получило название «европеизации» муниципальной политики и управления. Между тем, 70-80% принятых в ЕС правовых актов имеют отношение к муниципальным образованиям, так как затрагивают их полномочия или обязывают их реализовывать законодательство ЕС. Это происходит не только из-за вступающих в силу предписаний ЕС, непосредственно влияющих на жизнь общества, но и потому, что реализация этих предписаний мо-

жет воздействовать на деятельность муниципалитетов. В Германии это влияние особенно велико, так как большая часть административного правоприменения происходит на самом нижнем уровне государственного устройства.

Особенно востребованы муниципалитеты в силу регламентированности для стран-членов Евросоюза сфер экологической политики и планирования, а также из-за европеизации конкурсных процедур. Кроме того, на города и муниципальные образования влияет законодательно обеспеченная свобода передвижения граждан ЕС. Так, например, необходимо обеспечить всем гражданам ЕС возможность реализации своего права избирать и быть избранными на муниципальных и европейских выборах. К тому же, демографическая структура общества имеет механизм непосредственного влияния на бюджет, который может выиграть от разнообразных финансовых инструментов европейской региональной политики.

Из вышесказанного следует, что поле деятельности муниципальных образований внутри институциональной системы ЕС скорее ограничено. Поэтому в 1994 году был создан Комитет регионов (КР), призванный обеспечить гражданам ЕС право участвовать в принятии Брюсселем решений на ближайшем к ним уровне. После ратификации Лиссабонского договора, Европейская комиссия и Совет Европы обязаны выяснять точку зрения КР по законодательным инициативам, имеющим отношение к региональному и муниципальному уровням. В других случаях Европейский Парламент и Совет Европы также могут запросить мнение Комитета регионов, который имеет право озвучить свою позицию и по собственной инициа-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EU-RUSSLAND-DIALOG

ТОМАС ШНАЙДЕР
БЕНЕДИКТ ЦИММЕРМАНН

Апрель 2015

www.eu-russland-dialog.eu

тиве. Кроме того, у КР есть возможность обратиться в Европейский суд в случае нарушения принципа субсидиарности.

Но существуют и другие объединения, выражающих мнение муниципалитетов на европейском уровне. Так у Немецкого союза городов и общин, являющегося главным объединением коммун [в Германии], есть свой Европейский офис, с помощью которого реализуется право голоса муниципалитетов особенно в социальной сфере, по вопросам внутренней торговли, финансирования регионов и экологической политики. Организация Eurocities, напротив, действует на международном уровне. Являясь неформальным объединением крупных европейских городов, эта сеть занимается вопросами сотрудничества и информационного обмена в области муниципального планирования и, особенно, планирования возможностей использования структурных фондов в рамках ЕС. Совет коммун и регионов Европы (СКРЕ) также действует на всей территории Европы, лоббируя законы, выгодные для его участников. Сходство этих организаций в том, что они активно занимаются только вопросами, непосредственно влияющими на муниципальные образования. Возможности участвовать во внешнеполитических проектах ЕС, оказывающих пусть косвенное, но осязаемое влияние, у этих объединений практически нет.

При этом сегодня успешное и стабильное развитие европейской интеграции – в значительной степени заслуга муниципалитетов.¹ После окончания Второй мировой войны города и муниципалитеты стали основой межправительственной политики примирения, наделили её человеческим лицом. Благодаря партнерским контактам между европейскими городами и коммунарами люди впервые на собственном опыте смогли убедиться в новом отношении Германии к Франции и Великобритании. Программы культурного, школьного и спортивного обмена привели к сближе-

нию и примирению, помогли установлению личных контактов и усилению затаённых обид.

Отношения, укрепленные этим вкладом во взаимопонимание народов, послужили прочным фундаментом международного единства, а достигнутое личное доверие стало важной общественной предпосылкой интеграционной политики ЕС.

Этот опыт доказывает, что муниципалитеты могут внести огромный вклад в отношения между Евросоюзом и Россией. Хотя они не влияют ни на содержание, ни на объём непосредственных контактов и консультаций на межправительственном уровне, организация сотрудничества между российскими и европейскими муниципалами предоставляет возможность дополнять «большую» политику диалогом местных властей. В некоторых сферах возможно даже разделение функций между государственным и субгосударственным уровнем. В напряженных условиях сегодняшнего кризиса подобный диалог может оказать примиряющее воздействие и стать предпосылкой к нормализации ситуации. В любом случае такие контакты помогают обществу преодолеть негативные стереотипы. Первый шаг уже сделан: на сегодняшний день насчитывается 93 партнерских контакта между российскими и немецкими муниципальными образованияами. Но даже простое сравнение количества контактов между Германией и другими западноевропейскими странами обнаруживает нераскрытый потенциал в этой области.

Сотрудничество муниципалитетов выгодно не только для межгосударственных отношений. В первую очередь его положительное влияние заметно на локальном уровне, ведь партнерские контакты помогают развивать потенциал местной экономики. В частности, малому и среднему бизнесу, действовавшему раньше только в пределах страны, ориентация «родного» муниципального образования на международную политику и управление облегчает возможность расширения сферы деятельности. Спрос в тех областях муниципальной экономики и инфраструктуры, в

¹ См. абзац, Альберт/Вольфарт, Шарлотте (2010): Партнерства и сети муниципалитетов. Фонд Генриха Бёлля, Берлин.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EU-RUSSLAND-DIALOG

ТОМАС ШНАЙДЕР

БЕНЕДИКТ ЦИММЕРМАНН

Апрель 2015

www.eu-russland-dialog.eu

которых заключается огромное количество публично-частных соглашений о партнерстве, постоянно растёт, что особенно важно с учётом нынешнего стремления России к модернизации. В принципе, этот позитивный прогноз верен и для машиностроения, хотя постоянные долгосрочные деловые отношения в этой области сейчас находятся под угрозой из-за взаимных санкций и украинского кризиса. Сфера туризма, напротив, может надеяться на изменение нынешней негативной тенденции. В течение нескольких лет количество туристов, путешествующих из России в Европу и наоборот, непрерывно росло, однако в прошлом году эта сфера пережила резкий спад. Создавая атмосферу доверия и поощряя интенсивные контакты между отдельными городами и регионами, стороны могут скорректировать эту отрицательную динамику, упрочить взаимопонимание и больше узнать друг о друге.

Экономические аспекты сотрудничества приносят пользу не только предприятиям – это выгодно и самим муниципалитетам. Наряду с реализацией совместных экономических и политических проектов, широкая сеть муниципальных образований, связанных партнерскими отношениями, стимулирует внутреннюю специализацию, тогда как международные контакты способствуют открытости и интернационализму, развитой межкультурной компетенции администрации и населения. Во внутренней конкуренции при размещении предприятий на определенной территории это является дополнительным аргументом и становится элементом местной политики в области конкуренции. Этот процесс можно контролировать и дополнять, например, созданием в стране-партнере контактного пункта или наличием контактного лица.

В сферах политики и управления и частные лица, и организации смогут повысить эффективность своей деятельности за счёт подобного рода взаимодействия. Перспектива знакомства с другой страной и культурой мотивирует жителей сотрудничающих муниципальных образований или представителей местных властей на уча-

стие в такого рода обмене, благодаря чему участвующие в нём организации получают возможность для взаимного обмена опытом. Непосредственный контакт представителей муниципальных образований способствует передаче ноу-хау, что может быть использовано для оптимизации деятельности органов местного самоуправления. Сопутствующие этому рекомендации по совершенствованию управления и развитию политических партий на основе принципов демократии и правового государства обеспечат надежность общественных институтов. Эту линию сотрудничества можно расширить, как в отношении участия различных общественных групп и СМИ, так и тематически, например, в области охраны климата и окружающей среды. Последнее представляется особенно эффективным, так как, с одной стороны, в России эта область ещё нуждается в существенном развитии, а с другой — европейские муниципалитеты, а также муниципальные и частные производства располагают значительным опытом и знаниями в этой сфере, не в последнюю очередь благодаря инициативам ЕС. Участие гражданского общества в формировании партнерских отношений зависит от содержания конкретного проекта. Сотрудничество на основе совместных проектов может стать опорой и для развития общественного обмена, о чём свидетельствуют многочисленные примеры местных организаций и объединений в Германии, сотрудничающих с представителями гражданского общества соответствующего муниципального образования-партнера (например, с церквями, культурными учреждениями, партиями и общественными объединениями).

Выявление и дальнейшая проработка возможных совместных проектов могут стать подходящей отправной точкой для начала сотрудничества. Именно так, не принимая на себя опрометчивых долгосрочных обязательств, от которых нельзя будет отказаться, и без лишних объяснений можно проверить, сумеют ли две стороны в принципе работать вместе. Основой для заключения партнерских соглашений могут быть как личные или исторические связи, так и схожесть в эконо-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EU-RUSSLAND-DIALOG

ТОМАС ШНАЙДЕР

БЕНЕДИКТ ЦИММЕРМАНН

Апрель 2015

www.eu-russland-dialog.eu

мике или географии и вытекающие из этого общие интересы. Примером сочетания таких факторов может служить сотрудничество немецких и южноафриканских муниципалитетов в преддверии Чемпионата мира по футболу 2010 года, когда города, принимавшие Чемпионат мира в 2006-м, смогли оказать своим партнерам значительную помощь при организации и проведении настолько масштабного мероприятия. Учитывая, что в следующий раз это событие пройдет в России, у европейских муниципальных образований, уже принимавших или собирающихся в будущем принять Чемпионат мира по футболу, есть аналогичные возможности для сотрудничества с российскими городами.

Другой отправной точкой для сотрудничества могут послужить инициативы, подобные поддерживаемой ЕС и СКРЕ программе «Twinning». С её помощью Совет коммун и регионов Европы помогает европейским муниципалитетам искать потенциальных партнеров и заключать соответствующие соглашения. Европейская комиссия, со своей стороны, поддерживает партнерские отношения со странами-кандидатами в члены ЕС и странами, включенными в сферу Европейской политики соседства. В этом случае на первый план выходит поддержка при переходе на европейские стандарты и общественные активы. Тем не менее, обе программы рассчитаны исключительно на страны ЕС и их непосредственных соседей на юге и востоке, в число которых Российская Федерация пока не входит. Для укрепления внешнеполитических связей с Россией создание аналогичной программы было бы очень полезно. Но даже регулярно проводимые МИД Германии «Дни Германии в российских регионах», создают возможность для начала сотрудничества.

В этом плане показательно сотрудничество Гамбурга и Санкт-Петербурга. Оно началось ещё в 1957 году по инициативе тогдашнего Ленинграда. Несмотря на первоначальные трудности, партнёрство этих двух городов не только смогло существовать в условиях холодной войны, но и стало активно развиваться в эпоху глас-

ности и перестройки. Улучшение отношений Востока и Запада повлекло за собой активный обмен в сферах культуры и спорта, дало толчок первым экономическим контактам. Всё это принесло свои плоды уже в начале 1990-х годов: когда экономическая ситуация в СССР резко ухудшилась, жители Гамбурга оказали ленинградцам ощутимую финансовую и гуманитарную помощь. Сегодня результатом этого партнёрства являются более ста предприятий, работающих в областях торговли, транспорта, логистики и охраны окружающей среды, сложились тесные контакты в сфере образования.

Подводя итог, можно утверждать, что установление партнёрских отношений с местными органами власти других стран является важнейшим инструментом внешней политики муниципалитетов. Подобное сотрудничество не только даёт ряд преимуществ в политике, управлении и экономике, но и положительно влияет на отношения между странами, поднимая их с местного уровня до уровня международных партнерских сетей. Принцип сотрудничества между муниципалитетами разных стран можно объяснить с помощью теории транснационализма². В отличие от других теорий международных отношений, транснационализм видит в государствах и межгосударственной политике причину анархии в международной системе. Трансграничные сети на субгосударственном уровне, напротив, должны помогать в устранении этих проблем. Таким образом, государство здесь понимается не как единый субъект, а как комбинация множества субъектов, которые преследуют свои цели, придерживаются разных позиций и имеют разную мотивацию. Чтобы эффективнее добиваться своих целей в условиях выходящей за пределы одной страны взаимозависимости, эти субъекты частным образом, при поддержке государства или общества создают транснациональные сети. Внутри таких сетей протекает процесс обмена материальными

² См. Шиммельфеннинг, Франк (2013): *Международная политика*. 3-е издание. Издательство Фердинанд Шёнинг, Падеборн. Стр. 114-137

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EU-RUSSLAND-DIALOG

ТОМАС ШНАЙДЕР

БЕНЕДИКТ ЦИММЕРМАНН

Апрель 2015

www.eu-russland-dialog.eu

и нематериальными ресурсами, благодаря чему растет взаимное доверие сторон, они начинают оказывать друг на друга влияние и извлекать из этого выгоду. Результатом является укрепление сотрудничества, обобществление международной системы, а также снижение неопределенности международной анархии. Чем прочнее и симметричнее будут эти связи, тем выше шансы на мир и международное сотрудничество.

В отношениях Европы и России также есть возможность предотвращения самоизоляции России, как объединения множества её субъектов, и сохранения открытого конструктивного диалога на всех уровнях власти. Уже на уровне муниципалитетов личные контакты помогают дискредитировать ложные интерпретации и представления о другой стороне. Тем не менее, такие действия не позволят воспринимать легитимной российскую внешнюю политику, или подрывать европейские контрмеры. Фокусируясь на своих, местных интересах, стороны получают возможность открытого обмена мнениями без оглядки на партийную принадлежность или действия на межправительственном уровне. Даже при обострении внешнеполитической ситуации муниципальный уровень является открытым каналом связи с другой стороной, через который наряду с конструктивным диалогом, касающимся непосредственно партнерских отношений, может также идти обсуждение международных проблем без вмешательства и давления внешней политики, определяемой интересами или, как минимум, позициями вовлеченных государств. Кроме того, в период кризиса поощрение политического, экономического и общественного обмена между муниципалитетами поможет избежать усугубления конфликта между двумя странами, положительно повлияет на взаимоотношения государств.