

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ГОРОДОВ ПОЛЬШИ: ФОРМЫ, ЦЕЛИ, ИТОГИ

*Чахор Рафал Ришардович,
докт. полит. наук,
профессор, зав. кафедрой политических и административных систем
Краковской академии имени А.Ф. Моджевского,
Республика Польша,
город Краков*

Аннотация. Данная статья является обзором международного сотрудничества польских городов. Показано, что, несмотря на отсутствие единой модели такого рода деятельности, города Польши активно развивают свои зарубежные связи. На примере крупнейших городов страны исследуется география, юридические формы, главные направления и оценка их международного сотрудничества.

Ключевые слова: международное сотрудничество городов Польши, города-побратимы, местное самоуправление.

Abstract. This article is an overview of the international cooperation of Polish cities. It is shown that despite the absence of a single model of such activities, Polish cities are actively developing their foreign relations. On the example of the largest cities of the country, the geography, legal forms, main directions and evaluation of their international cooperation are studied.

Keywords: international cooperation of Polish cities, twin cities, local self-government.

Начало современного международного сотрудничества европейских городов датируется серединой XX века. Целью образования первых партнерств и установления городов-побратимов было примирение народов, воюющих во Второй мировой войне друг против друга. В качестве одного из средств ее достижения рассматривалось налаживание прямых контактов между жителями городов. Первое такого рода сотрудничество было установлено между городами Германии, Франции и Великобритании еще в 1947 году. Концепция сотрудничества последовательно развивалась во многом благодаря деятельности созданного в 1951 году в Женеве Совета европейских общин²², который поддерживал и способствовал установлению двусторонних контактов городов.

²² *Прим. авт.:* текущее название – Совет европейских общин и регионов.

В официальных документах и научной литературе встречаются разные термины, определяющие заключаемые городами партнерства. В английском языке чаще всего используется понятие “*sister cities*” и “*twin cities*”. В Польше употребляются понятия «города-партнеры», реже – «города-побратимы», «города-близнецы». Такое терминологическое разнообразие зафиксировано даже в договорах о сотрудничестве городов, но несмотря на это, во всех них присутствует единая цель – налаживание контактов между населением из разных стран.

В случае Польши современный этап международного сотрудничества городов начался параллельно с политическими преобразованиями, происходившими в конце 1980-х и начале 1990-х годов. Немногочисленные побратимства городов, заключенные как в 1970-е годы с городами других социалистических стран, так и после военного положения в Польше в 1981-1983 годах с городами Франции, Бельгии, ФРГ, оставались практически замороженными. Возобновлению сотрудничества и налаживанию новых партнерств способствовало открытие границ с Западом в 1989 году, принятие в 1990 году закона о самоуправлении общин и присоединение в 1991 году к Европейской хартии местного самоуправления.

Первая волна налаживания международных контактов продолжалась до середины 1990-х годов и имела довольно стихийный характер. Партнерами становились главным образом города Германии и других стран Западной Европы, реже США. В центр внимания ставился сам факт готовности западного города к сотрудничеству с Польшей. А реальные возможности его осуществления, в том числе финансовые, уходили на задний фон. Очередная волна началась на стыке XX и XXI столетий и была связана с перспективой вступления Польши в Европейский Союз. Поиск городов-побратимов проходил более осознанно, за исключением городов Западной Европы. Кроме того, расширялся круг партнеров из Центральной Европы – Венгрии, Словакии, Чехии. Заключаемые тогда договоры учитывали перспективу сотрудничества при использовании институтов и финансирования Европейского союза. На современном этапе можно утверждать, что международное сотрудничество городов Польши находится на стадии зрелости. Повышается не количество партнерств, а качество сотрудничества. Некоторые заключенные в стихийной фазе договоры остаются неосуществленными. Таким образом, тридцатилетие международной активности польских городов является хорошим моментом для подведения итогов.

Рассматривая вопрос международного сотрудничества городов Польши, необходимо обратить внимание на юридический и политический аспекты. Как отмечалось, в 1990 году было возрождено самоуправление на уровне общин – власти городов и деревень. Советы и исполнительные органы (бургомистры), стали избираться населением. Общины получили широкий круг компетенций, которые могли осуществлять самостоятельно. Среди них – возможность установления союзов с другими польскими

общинами и установления международных контактов. Специалисты в области муниципального права и городские чиновники подчеркивают, что законодательство, касающееся самоуправления общин, дает большую свободу и не препятствует многопрофильному международному сотрудничеству [6].

Выбор юридической формы такого сотрудничества зависит только от его участников. Нужно также отметить, что право Европейского союза предусматривает различные формы международного сотрудничества регионов стран, входящих в его состав, а также регионов других стран. Оно проходит главным образом в рамках Европейских группировок территориального сотрудничества²³ и еврорегионов. Города могут в них участвовать, но как часть регионов²⁴, а не как самостоятельные субъекты.

Таким образом, прежде всего политические критерии определяют формулу и спектр сотрудничества. При этом в случае Польши трудно говорить о какой-нибудь модели международного сотрудничества городов, также как нет единой стратегии в этой области. Несмотря на данный факт, результаты проведенного исследования дают возможность разобраться в ситуации: каких партнеров имеют польские города, какие направления сотрудничества являются приоритетными и какие выгоды от такой деятельности они получают. В его основе – доступные статистические данные, опросы муниципальных чиновников. Особое внимание уделено четырем крупнейшим городам, насчитывающим более 500 тыс. жителей: Варшаве, Кракову, Лодзи и Вроцлаву.

В частности, установлено следующее. Столица Польши заключила 25 договоров, Краков – 20, Лодзь – 20, Вроцлав – 15. Они имеют различные названия и содержание. Многие из них являются рамочными соглашениями, служащими базой для заключения последующих соглашений о проведении конкретных мероприятий. К примеру, Варшава подписала 5 договоров о дружбе (с Берлином, Москвой, Киевом, Вильнюсом и Ригой), 7 соглашений (в том числе одно соглашение о дружбе и братском сотрудничестве с Грозным). Имеются также меморандумы и декларации. Статус «города-близнеца» Варшава присвоила Рио-де-Жанейро, города-побратима (буквально «города-сестры») – Сеулу и Тайбэй.

Много о международном сотрудничестве говорит его география. В данном случае прослеживается зависимость: чем ближе находятся города-побратимы, тем более вероятна их эффективная совместная работа. В данном плане четыре крупнейших города Польши чаще всего сотрудничают с городами: с Германией у них 9 соглашений, с Францией – 7, с Россией – 6 (с Москвой, Санкт Петербургом, Калининградом, Грозным, Иваново), с Литвой и Украиной – по 5 и с США – 4. Среди них самыми популярными оказались Вильнюс и Львов, поскольку все четыре крупных города Польши заключили

²³ European Grouping of Territorial Cooperation.

²⁴ Прим. авт.: в Польше – воеводств.

с ними отдельные договоры. Самые отдаленные партнеры находятся в Японии, Вьетнаме, Перу и Австралии. Что касается других городов Польши, то сотрудничество, чаще всего, установлено с городами, находящимися в ближайших странах. По этой причине с городами Чехии и Словакии больше других сотрудничают города южной Польши (из Силезского и Нижнесилезского воеводств), с городами Калининградской области – города северной Польши (Варминско-мазурского воеводства) [5].

Опрос, проведенный Национальным институтом местного самоуправления в конце 2016 года среди муниципальных служащих ста городов Польши, подтверждает, что международное сотрудничество стало для городов неотъемлемой частью функционирования. Среди главных причин налаживания отношений указывается PR и популяризация города за границей – 44% ответов, использование зарубежного опыта муниципальными властями – 44% ответов и возможность совместного осуществления проектов финансируемых Евросоюзом – 40% (ответы не суммируются, у респондентов была возможность указать несколько вариантов). Приоритетными областями сотрудничества являются: культура и защита культурного наследия – 44%, популяризация туризма, спортивные мероприятия – 42%, экономическое сотрудничество – 37% и защита окружающей среды – 27%. [3]. Такие результаты свидетельствуют о стремлении городов популяризировать себя через международное сотрудничество, в том числе создавая и продвигая уникальный бренд. В зависимости от имеющихся возможностей и ресурсов это может быть образ туристический (Краков), студенческий (Вроцлав) или деловой (Варшава) [4].

В целом опрошенные положительно оценивают эффективность международного сотрудничества: 55% отнесли положительно, 23% очень хорошо, 17% удовлетворительно и только 5% неудовлетворительно. Среди барьеров в развитии международного сотрудничества респонденты назвали отсутствие денежных средств (37% участвовавших в исследовании лиц) и проблемы в получении внешнего финансирования совместных проектов (33% респондентов) [3].

Содержательный анализ международного сотрудничества четырех крупнейших городов Польши доказывает существование правила, где инициированное городскими властями соглашение постепенно «вливается» в городскую жизнь – устанавливаются контакты между школами и другими образовательными учреждениями, дни культуры, совместные спортивные мероприятия. Мэрии поощряют также сотрудничество неправительственных некоммерческих организаций. Особенно подчеркивалось применение западноевропейского опыта для развития самоуправления, местной демократии и социального капитала, для чего необходимо вовлечение широкого круга граждан и некоммерческих организаций [2].

Конечно, не все подписанные городами договоры реализуются. Среди главных причин такой ситуации можно назвать необдуманый, стихийный поиск партнеров, происходящий без учета реальных возможности

сотрудничества и ради самого факта заключения очередного соглашения, а также меняющуюся политическую обстановку, осуществление определенных проектов, за которыми не следуют очередные мероприятия.

В ходе исследования обстоятельств заключения договоров и их осуществления выявлено, что к международному сотрудничеству Польши можно применить концепцию Ж. Блаттера. Согласно ней, города вступают в международное сотрудничество, руководствуясь следующими предпосылками: идейными, утилитарными либо целевыми [1]. Идейные допущения включают в себя общие ценности и идентичность городов, в том числе сотрудничество ради совместной интеграции в рамках Европейского союза и стабильных политических отношений. В случае городов Польши к данной группе можно отнести также партнерства с городами США и Украины (Львов), где влиятельную позицию занимает польское национальное меньшинство. Утилитарные условия аккумулируют взаимные пользы, понимаемые как конкурентное преимущество. Такой характер имеют партнерства с теми городами, которые могут служить примером в области совершенствования работы администрации, сотрудничества с бизнесом, работы ЖКХ и т.п. Целевые предпосылки относятся к идентификации общих интересов и групп влияния, которые для решения намеченных задач устанавливают сотрудничество. Такой характер имеет большинство партнерств, заключенных в связи с возможностью использования финансирования Европейского союза для различных городских проектов.

В заключение необходимо отметить, что в научной литературе не содержится модель международного сотрудничества городов Польши, не сформулирована стратегия побратимского поведения и не раскрыта потребность составления соответствующих документов [4]. Подобные соглашения, вырабатываемые и принимаемые местными советами, способствовали бы упорядоченному, многолетнему международному сотрудничеству и могли бы стать базой для эффективного достижения задачи городского Public Relations. Данные акты служили бы также укреплению имеющегося потенциала сотрудничества, в том числе, привлечению к активной деятельности представителей бизнеса и общественности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Blatter J. Beyond hierarchies and networks: institutional logics and change in transboundary spaces // *Governance*. 2003. Vol. 16. № 4. С. 503-526.
2. Czachor R. Organizacje pozarządowe a kapitał społeczny w Polsce / Społeczności lokalne. Przestrzeń dla współpracy i rozwoju. Polkowice-Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. 2014. P. 39-55. URL: <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/16542> (accessed April 12, 2021).

3. Szewczak M., Ganczar M., Jaszczuk P. Raport badawczy na temat współpracy międzynarodowej miast polskich // *Badania i Raporty NIST*. 2016. № 3. P. 1-54.

4. Szewczak M., Wieczorek I. Współpraca międzynarodowa miast polskich. Doświadczenia jst. Łódź: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. 2018. P. 1-138. URL: www.nist.gov.pl/index/pobierzplik/id/959 (accessed April 12, 2021).

5. Trzepacz P., Płaziak M., Więclaw-Michniewska J. Geografia współpracy międzynarodowej polskich miast / *Miasto w badaniach geografów*. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2015. P. 375-389.

6. Zięba-Załucka H. Współpraca międzynarodowa samorządów // *Samorząd Terytorialny*. 2008. № 1-2. P. 63-71.