УДК 352:327

Сидоренко Н.О.,
начальник отдела инвестиций, внешнеэкономической деятельности и координации государственных закупок Управления социально-экономического развития Сумского городского совета;
аспирант кафедры политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления НАГУ при Президенте Украины (Украина)

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

В статье рассматриваются особенности, характеризующие процесс международного сотрудничества на местном уровне. Особое внимание занимает изучение влияния этого процесса на роль и деятельность органов местного самоуправления.

Ключевые слова: международные отношения, международное сотрудничество, государственное управление, органы местного самоуправления.

В современном мире беспрерывно происходят глобальные изменения, затрагивающие различные аспекты не только общественной жизни любого государства, но и взаимоотношения между ними. Эти отношения определяются как международные. В Академическом толковом словаре украинского языка слово «международный» определяется как отношения между народами и странами, в которых принимают участие представители разных государств [1].

Такие события всемирной истории, как борьба за независимость, появление суверенных государств и их альянсов, революции, локальные и мировые войны, сформировали в начале XXI века систему самостоятельных государств, вступающих между собой в международные отношения (далее – МО). По данным ООН, сегодня в мире существует около 200 стран, и ежегодно эта цифра растет, что является закономерным процессом [2].

Международные отношения являются предметом исследования многих обще-

ственных наук. Среди исследователей отсутствует четкая определенность относительно дисциплин, которые их изучают. Например, Куинс Райт и Жан-Батист Дюрозель выделяют следующие общественные науки, которые изучают указанную проблематику: история дипломатии; международное право; международная политика; международная экономика; международная торговля; военные науки; политическая география; право и международные организации; социология; антропология; социальная психология; этика [3, с. 9].

На границе XX и XXI веков характер МО стал формироваться под влиянием таких объективных причин, как:

— развитие НТП и технологий, интенсификация обмена информационными ресурсами, создание инфраструктур, охватывающих большие территории;

— развитие мирового рынка и международное разделение труда;

— развитие военной отрасли, что поставило все государства независимо от уровня их социально-экономического развития перед реальной угрозой уничтожения;

— интенсивное взаимодействие человека с окружающей природной средой и активное ведение хозяйственной деятельности [3, 4].

В таблице 1 ниже приведем примеры различных подходов при определении понятия МО исследователями разных стран.

Таблица 1

Подходы к определению понятия «международные отношения»

Определение понятия «международные отношения»	Автор, источник
Это совокупность экономических, политических, идеологических, правовых, дипломатических, а также других связей и взаимоотношений между народами в широчайшем значении этого слова.	В. Цимбалистый [3, с. 9]
Это совокупность политических, экономических, дипломатических, военных, культурных, научно-технических связей и взаимоотношений между народами, государствами и объединениями государств.	Ю. Аверьянов [4, с. 231]
Это система политических, экономических, научно-технических, культурных, военных, дипломатических и прочих стойких взаимосвязей и взаимодействий субъектов международных отношений, среди которых: государства; народы; межгосударственные правительственные и неправительственные объединения, организации и органы; партии и движения; отдельные лица и их группы.	А. Михненко, О. Соснина [5, с. 435]
Это совокупность разных отношений (политических, экономических, дипломатических, идеологических) между национальными государствами или группами национальных государств, а также созданными ими мировыми и региональными организациями, в процессе взаимодействия которых устанавливается определенный мировой или региональный правовой порядок.	С. Гелей, С. Рутар [6]
Специфическая форма социальных отношений, участие в которых воссоздает международную субъектность индивида или коллективного актора, и главное функциональное назначение которой состоит в реализации цивилизационного и антропологического единства человечества.	А. Субботин [7, с. 98]

Общим среди вышеуказанных определений можно считать то, что авторы признают многогранность и сложность МО. На наш взгляд, научный подход украинских исследователей А. Михненко и О. Соснина [5, с. 435] более точно раскрывает понятие МО. Среди упомянутых авторов именно они рассматривают МО не просто как совокупность отношений и связей, а делают акцент на том, что это система, и выделяют его субъектов [8, с. 544 — 545].

Главными субъектами МО являются государства, которые при взаимодействии объединяются во всемирные и/или региональные международные объединения, организации [4]. Они, как субъекты МО, поддерживают дипломатические отношения и имеют дипломатические представитель-

ства в разных странах мира; подписывают международные договоры; соблюдают международные принципы и нормы; являются участниками международных политических, экономических и культурно-гуманитарных мировых и региональных организаций.

Влияние на МО со стороны разных государств всегда было и остается неравномерным. Это связано с их экономическим потенциалом, человеческими и природными ресурсами, уровнем развития современных технологий, наличием военного потенциала, в частности ядерного. Подъем или спад мировой экономики, ситуация в топливно-энергетической, продовольственный сферах, наличие сырья, степень привлечения государства в международные экономические отношения, зависимость от импорта или экспорта, внешних кредитов или займов — все эти факторы также влияют на характер МО. Среди стран, которые доминируют в МО, безусловно, выделяются страны «Большой Восьмерки», или G-8, и страны «Большой Двадцатки», или G-20. В отличие от России Украина еще не входит ни в одну из этих групп, но это является ее стратегической целью.

Среди субъектов МО также выделяют:

— *межгосударственные объединения*, а именно: военно-политические, экономические коалиции, союзы, интеграционные организации. Предпосылкой создания таких объединений становятся общие интересы и целые государства-участники, стремление использовать объединенную, общую силу для достижения собственных целей. В них, как правило, выделяется государство-лидер. Между членами объединения возникают специфические отношения. Примерами таких объединений могут быть ЕС, СНГ, Объединенные Арабские Эмираты, Лига Арабских государств, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Азиатско-тихоокеанский совет, Организация африканского единства, Шанхайская организация сотрудничества и другие;

— *всемирные политические правительственные и неправительственные организации, межгосударственные региональные объединения, партии, транснациональные корпорации (далее — ТНК), туристические, религиозные организации и другие* [6]. Наиболее универсальной и влиятельной организацией является ООН, которая с момента своего учреждения в 1945 году показала себя в качестве фактора, который содействует стабилизации МО, урегулированию конфликтов, послаблению конфронтации между государствами [2]. В формировании МО также могут принимать участие разные международные конгрессы, конференции, например общеизвестный Международный Экономический форум в швейцарском Давосе.

Современные теории МО не дают единой дефиниции этой сложной категории. Например, Украинская дипломатическая энциклопедия рассматривает три макроконцепции МО:

— *политологическая* — признает государство как единого международного субъекта и в структуре МО отдает предпочтение межгосударственным отношениям;

— *социологическая* — признает международный характер определенной трансакции в зависимости от характера ее объекта;

— *системная* — выходит из вторичности какого-либо международного субъекта относительно системы МО [7, с. 98].

Наиболее распространенными критериями дифференциации МО по атрибутивным признакам являются критерии: географической локализации (глобальные, региональные, субрегиональные, локальные); временной локализации (краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные); количества взаимодействующих субъектов (двусторонние, многосторонние, универсальные); статусного соотношения субъектов (симметричные, асимметрические); сферы, которая выступает объектом взаимоотношений (экономические, научные, культурные, военные и т.п.); характера взаимодействия интересов субъектов (сотрудничество, конфликт) [7, с. 98].

Многие исследователи отмечают, что *субъекты МО*, а именно государства, группы государств, всемирные политические правительственные и неправительственные организации, объединения, партии,

ТНК, туристические, религиозные организации, могут взаимодействовать в виде следующих форм:

• *соперничество* предусматривает мирный характер борьбы между государствами за выгодную реализацию своего национального интереса, начиная от распространения своих капиталов и технологий до размещения военных баз. Оно имеет место среди стран, которые находятся в отношениях как стратегического партнерства, так и в отношениях конфронтации;

• *конфликты* на международном уровне возникают, когда не удается урегулировать несовместимые интересы двух государств или их групп. Выражаются в денонсации договоров, разрыве дипломатических отношений, экономической блокаде, провоцировании внутренней дестабилизации путем информационных диверсий, террористических актов, военных переворотов, гражданской и мировой войн;

• *сотрудничество* осуществляется путем участия в разных международных организационных структурах на двусторонней и широкомасштабной договорной основе о дружбе и сотрудничестве. Это направление можно считать самым перспективным, адекватно отвечающим геостратегическим интересам субъектов МО и называется стратегическим партнерством. Стратегическое партнерство предусматривает наиболее масштабный и взаимовыгодный способ взаимодействия в разных сферах общественной жизни [6].

Процесс сотрудничества всегда предусматривает наличие партнеров и их взаимодействие, а если оно международное, то его участниками будут партнеры из разных стран.

Украинский специалист по вопросам международного права Д. Скринька считает, что *«сотрудничество между государствами»* — это один из основных принципов международного права, закрепленного Уставом ООН. Этот принцип обязывает государства: сотрудничать в соответствии с целями и принципами ООН; делать свой взнос в сотрудничество на условиях равенства; содействовать взаимопониманию, доверию, дружеским и добрососедским отношениям в условиях мира, безопасности и справедливости; улучшать благосостояние народов; знакомить другие государства с собственными достижениями в экономике, науке, технике, культуре; делать свои достижения в этих сферах достоянием других; сокращать различие в экономическом развитии. Сотрудничество государств должно быть равноправным, справедливым, без давления и вмешательства во внутренние дела. Выгода от сотрудничества должна быть не только взаимной, но и для блага других государств мирового сообщества [7, с. 485].

Российские исследователи рассматривают понятие *«международное сотрудничество» (далее — МС)* как определенное направление и уровень развития МО, характеризующийся постоянной координацией развития международных связей в разных областях его участниками. Объективная необходимость перехода к МС обусловливается глобальными проблемами, связанными с решением вопросов коллективной безопасности, сокращения вооружения и борьбы с терроризмом; сотрудничества в областях экономики, энергетической безопасности, науки, техники, технологий, экологии; взаимодействия в культурной, гуманитарной, образовательной и научной сферах; в сфере контактов между людьми и соблюдения государствами основных прав и свобод граждан; внедрения демократических преобразований [4, с. 231].

Ю. Аверьянов отмечает, что *«субъектами международного сотрудничества»* могут выступать наряду с государствами, правительствами, которые образуют его договорно-правовую основу, отдельные юридические (органы государственной исполнительной власти, органы местного самоуправления (далее — ОМС), объединения граждан, предприятия, организации, и т.п.) и даже физические лица. Они осуществляют связи в рамках международного сотрудничества, наполняя его конкретным содержанием [4, с. 172].

По нашему мнению, украинские исследователи рассматривают МО и МС

более узко, чем их российские коллеги, учитывая преимущественно аспекты сферы международного права, чем сужают применение понятия МС и делают его прерогативой исключительно межгосударственного и государственного уровней.

Сегодня МС не принадлежит исключительно к компетенции государственного уровня, как это было характерно для начала XX века. Подтверждением этого являются работы исследователей разных стран, которые изучают вопросы *транснационального, трансевропейского, международного сотрудничества регионов, межтерриториальное, межрегиональное, трансграничное сотрудничество*. Коротко остановимся на рассмотрении этих категорий.

Швейцарский исследователь Ганс-Мартин Чуди в 2002 году предложил использовать понятие *«трансевропейское сотрудничество»* (англ. trans-European co-operation) для обозначения всех форм сотрудничества в Европе, взятых вместе, при этом он выделил такие отличия при определении сотрудничества:

— *трансграничное сотрудничество* (англ. cross-border co-operation) — понимается би-, три- или многостороннее сотрудничество между местными и региональными органами власти, которое осуществляется в географически сопредельных территориях и/или территориях, разделенных морем;

— *межтерриториальное сотрудничество* (англ. inter-territorial co-operation) — понимается би, три- или многостороннее сотрудничество между местными и региональными органами власти, которое осуществляется между несопредельными территориями;

— *транснациональное сотрудничество* (англ. transnational co-operation) – понимается сотрудничество между национальными, региональными и местными органами власти, участвующими в транснациональных программах и проектах. Эта форма сотрудничества охватывает большие сопредельные территории и включает субъекты по меньшей мере двух государств — членов ЕС и/или стран не-членов ЕС» [9, с. 15].

В монографии Н. Микулы «Межтерриториальное и трансграничное сотрудничество» подчеркивается, что «*международное сотрудничество регионов»* осуществляется как *межтерриториальное, межрегиональное и трансграничное*. Она уточняет, что под «*межрегиональным сотрудничеством»* в Европе понимают любые связи, установленные между регионами, принадлежащим к разным государствам [9, с. 11 — 12].

Похожее определение категории *«межрегиональное сотрудничество»* дает И. Шумляева: *«...*любые совместные действия, направленные на установление и углубление партнерских связей между отдельными регионами разных государств экономической, социальной, научно-технической, экологической, культурной и другой направленности» [5, с. 438].

Вышеприведенные понятия расматривают вопрос сотрудничества на региональном и локальном уровнях, участниками которого являются представители разных стран. По сути они рассматривают разные формы осуществления международного сотрудничества разными субъектами, основы которых определяются нормамы права (международного и национального) и договорным обязательством сторон для достижения ожидаемых результатов (социально-экономических, гуманитарных, в сфере контактов между людьми и др.).

Международное сотрудничество сегодня перестает быть исключительно сферой национального уровня управления, переходя на региональный и локальный (от англ. local — местный) уровни. Среди причин, содействующих активизации участия в этом местных органов власти разных стран, можно определить следующие.

Во-первых, урбанизация мира. Эта тенденция возрастает во всех странах, которые развиваются, и это стимулирует бурное развитие городских территорий.

Во-вторых, глобализация позволила четко понять, что именно города перераспределяют ресурсы в мире.

И в-третьих, городские власти понимают, что развитие их общин и населен-

ных пунктов не ограничивается установленными государствами границами. Местные власти целенаправленно отстаивают свое место в мире и развивают международные связи для достижения социально-экономического благополучия. Поэтому можно говорить о том, что органы местного самоуправления играют ключевую роль в процессах МС на местном уровне.

Международное сотрудничество ОМС рассматривается многими авторами, но среди них нет единого мнения, какое определение дать этому процессу. Поэтому в разных источниках можно встретить такие синонимы: *побратимство, твиннинг (от англ. a twin – близнец), партнерство городов, международное сотрудничество муниципалитетов, сотрудничество «от города к городу» (от англ. City – to – City cooperation, далее – C2C), муниципальное международное сотрудничество и т.д.*

Приведем некоторые определения, характеризующие деятельность по международному сотрудничеству на местном уровне, в т.ч. с органами местного самоуправления.

Таблица 2

Синонимы понятий, которые характеризуют деятельность ОМС из МС

Термин, его авторы, источник	Определение
Международное сотрудничество муниципалитетов Г.Я. Шеп, Ф. Ангенент, Е. Висманс, М. Хиллениус [10]	логическое следствие необратимых структурных изменений в глобальном, национальном, региональном обществе и политике, выступающие одновременно инструментом устойчивого развития
Международное сотрудничество ОМС Г. Баймуратов, В. Погорилко, О. Фрицькый [11]	имеет многоплановый характер, создает систему МО на локальном и региональном уровнях. Регулируются национальным законодательством, международным публичным правом, а также международным частным правом (в случае, если ОМС вступают в гражданско-правовые отношения, «усложненные» иностранным элементом)
Сотрудничество «C2C» Центр ООН населенных пунктов (Хабитат), [12]	охватывает все возможные формы отношений между местными органами власти на любом уровне в двух или более странах, которые сотрудничают по вопросам, представляющим взаимный интерес, с применением или без внешней поддержки
Муниципальное международное сотрудничество Г. Джироукс, С. Хемель, [13, с. 3]	включает все международные меры, которые охватывают деятельность ОМС и специалистов-практиков, которые сотрудничают с целью укрепления демократии. Содействует развитию и укреплению объединений ОМС и их сетей в мире и на региональном уровне

Такое количество определений, по сути являющихся синонимами, с одной стороны, создает путаницу при проведении исследований. Но, с другой стороны, это может свидетельствовать о разнообразии проявлений деятельности в сфере международного сотрудничества ОМС в разных странах. Именно отсутствие терминологического единства в современных подходах к определению международного сотрудничества ОМС или муниципалитетов предоставляет другим исследователям возможности относительно его дальнейшего теоретического усовершенствования и разработки собственных подходов.

Объединив концепции и подходы к изучению особенностей осуществления МС на разных уровнях управления, можем их охарактеризовать, как показано ниже в Таблице 3.

Таблица 3

Характерные особенности «международного сотрудничества», зависящие от критерия «уровень управления» [Разработано автором]

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ		
Субъекты МС: — государства и правительства; — международные организации; ТНК	Формы МС: — транснациональное; — трансевропейское;	Содержание МС: — образует договорно-правовую основу; — интеграционные преобразования; — безопасность и борьба с терроризмом; — сотрудничество в областях экономики, энергетической безопасности, науки, техники, технологий, экологии; — взаимодействия в культурной, гуманитарной, образовательной и научной сферах; — в сфере контактов между людьми и соблюдения государствами основных прав и свобод граждан; — внедрение демократических преобразований
МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ		
Субъекты МС: — соседние пограничные территориальные общины или местные органы власти; — регионы, принадлежащие к разным государствам	Формы МС: — межтерриториальное; — межрегиональное; — трансграничное; — участие в международных проектах	Содержание МС: — усиление и углубление добрососедских отношений между территориальными общинами или властями; — решение общих проблем природопользования, экологии; — социально-экономическое развитие; — повышение квалификации должностных лиц органов местной власти; — обмен опытом
МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ		
Субъекты МС: — местные государственные администрации; ОМС; — объединения граждан; — юр. лица; — физ. лица	Формы МС: — побратимство; — «С2С» и другие синонимы; — участие в международных проектах	Содержание МС: — постоянное развитие населенных пунктов и территориальных общин; — внедрение мировых стандартов управления на местах; — повышение квалификации должностных лиц; — обмен опытом в разных сферах; — гуманитарная помощь

Подытоживая вышеизложенное, предлагаем собственное определение понятия *«международное сотрудничество органов местного самоуправления»*: *это совместная деятельность отечественных ОМС с иностранными партнерами, осуществляемая на местном уровне на двусторонней или многосторонней договорной основе, направленная на решение приоритетных вопросов, отнесенных национальным законодательством к собственным или делегированным полномочиям ОМС и не противоречащих принципам внутренней и внешней политики соответствующих государств.*

Целью международного сотрудничества ОМС можно считать содействие постоянному развитию населенных пунктов, объединению общин для решения общих проблем и обмена опытом, распространению демократических преобразований, внедрению новых стандартов управления.

Библиографический список

1. Академічний тлумачний словник української мови. [Электронный ресурс] // URL : http://sum.in.ua (дата обращения: 29.11.2012).

2. Веб-сайт ООН. [Электронный ресурс] // URL : http://www.un.org/ru/ (дата обращения: 29.11.2012).

3. Цимбалістий В.Ф. Теорія міжнародних відносин: Навчальний посібник. 3-тє вид. стереотипне. — Львів: «Новий Світ 2000», 2006. 324 с.

4. Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост. Ю.И. Аверьянов. — М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та. 1993. 431 с.

5. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. 820 с.

6. Гелей С.Д., Рутар С. М. Політологія: Навч. посіб. — 6-те вид., перероб. і доп. — К.: Знання, 2007. 309 с. — ISBN 966-346-206-X.

7. Українська дипломатична енциклопедія: , 2004. Т. 2. 812 с.

8. Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник / Н.И. Кондаков — [2-е изд., испр. и доп.]. — М.: Наука, 1975. 720 с.

9. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: [моногр.] / Н. Мікула. — Львів: ІРД НАН України, 2004. 395 с.

10. Local Challenges to Global Change. A Global Perspective on Municipal International Cooperation / by G.J. Schep, F. Angenent, J. Wismans, M. Hillenius. Sdu Publishers. — The Hague, 1995. 198 p.

11. Муніципальне право України: Підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

12. UN-HABITAT. — [Электронный ресурс] // URL : http://www.unhabitat.orghttp://www.un.org/ru/ (дата обращения: 30.11.2012).

13. Hamel S., Giroux R. FCM MUNICIPAL PARTNERSHIPS — A Practical Guide to Successful Municipal Cooperation. Third Edition. Federation of Canadian Municipalities, 2004, ISBN: 0-919080-64-2.

Sidorenko N.O., e-mail: sidnat@ukr.net

Head of the department of investments, foreign trade and coordination of state purchases management of socio-economic development of the Sumy City Council; graduate student of the department of political science and philosophy of the Kharkov Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine).

INTERNATIONAL COOPERATION OF LOCAL GOVERNMENT: THEORETICAL ASPECTS

The article deals with the features that characterize the process of international cooperation at the local level. Special attention is paid to the study of its impact on the role and activities of local authorities.

Key words: international relations, international cooperation, public administration, local government.