



Теория сетевой парадипломатии городов

А.Е. Кутейников, С.В. Ивлев

Санкт-Петербургский государственный университет
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)

Рецензия на книгу: Karvounis A.M. 2025. *City Diplomacy. An Introduction*. London and New York: Routledge. 121 p. ISBN: 978-1-032-71633-6, DOI: 10.4324/9781003470908

Ключевые слова: города, городская политика, дипломатия, парадипломатия, международное сотрудничество городов, сети городов

Вышла новая монография Антониоса Карвоуниса, известного специалиста по проблемам трансграничных взаимодействий городов¹. Автор занимает пост руководителя Департамента международных и европейских отношений Министерства внутренних дел Греческой Республики, является председателем Межведомственного комитета по международному сотрудничеству местных органов власти и преподаёт современную административную систему Греции в Греческом открытом университете.

Новая работа А. Карвоуниса посвящена актуальной и активно разрабатываемой в современных международных исследованиях тематике городской дипломатии, или парадипломатии. Автор рассматривает термины «дипломатия» и «парадипломатия» как явления одного порядка, подчёркивая при этом их существенные различия. В частности, он отмечает, что в отличие от дипломатии государств и регионов, направленной на утверждение и защиту суверенитета, парадипломатия городов такой цели не преследует (р. 14).

УДК: 327.5+711.4

Поступила в редакцию: 15.04.2023

Принята к публикации: 20.05.2023

¹ См. Karvounis 2011, 2020, 2021, 2022, 2023.

Несмотря на формально заявленные описательно-аналитические задачи исследования, книга фактически представляет собой авторскую версию теории сетевой парадипломатии городов, которая, по мнению А. Карвоуниса, является частным случаем теории децентрализации глобального управления. Работа характеризуется лаконичным и чётко структурированным изложением материала. Анализируя специфику современных форм городской дипломатии, автор последовательно соотносит теоретические выводы с возможностью их практического применения.

Текст монографии опирается на солидный массив современной академической литературы. А. Карвоунис демонстрирует широкую эрудицию и глубокое профессиональное понимание специфики международной деятельности городов как Греции, так и ряда других стран. Особого внимания заслуживает хорошее знание автором особенностей городской дипломатии России (р. 13).

При этом нельзя не отметить, что автор находится в рамках западного академического дискурса, что проявляется в наличии ряда типичных для этого подхода нарративов и оценок, связанных с особенностями современной международной ситуации. Однако А. Карвоунис остаётся осторожным и сдержанным в субъективных суждениях и строго придерживается рамок академического анализа.

Книга состоит из трёх частей, включающих десять глав. Первая часть открывается обзором существующей литературы и посвящена историческим и институциональным аспектам трансграничного сотрудничества городов. Во второй части рассматриваются цели и инструменты городской парадипломатии, а также её взаимосвязь с национальной внешней политикой. Заключительная часть освещает практические аспекты городской дипломатии и её вклад в развитие трансграничных связей.

В первой главе книги А. Карвоунис, развивая идеи своих предшественников, отмечает недостаточную степень теоретической проработанности тематики дипломатии городов и парадипломатии в целом, несмотря на признание того факта, что основные школы теории международных отношений уделяли определённое внимание этой проблематике (р. 9).

Либеральный подход объясняет развитие городской парадипломатии снижением значимости традиционных межгосударственных отношений, стиранием границ между «высокой» и «низкой» политикой, процессами демократизации и модернизации, а также переносом лояльности граждан на субнациональном уровне. Реалисты, напротив, рассматривают города как международных акторов, прежде всего исходя из рациональных и прагматичных расчётов правительств, которые используют международные контакты городов в качестве инструмента реализации национальных интересов.

Конструктивистские исследования, по мнению А. Карвоуниса, представляют городскую дипломатию преимущественно через призму конструирования локальной идентичности и стремления городов к частичной автономии

и подобию суверенитета. Конструктивизм не считает парадипломатию функциональным ответом на глобализацию и экономическую взаимозависимость (как это делают либералы), равно как и инструментом внешней политики государства (реалистский подход).

Таким образом, резюмирует А. Карвоунис, классические подходы в теории международных отношений не дают исчерпывающего ответа на вопрос, за счёт чего города и иные субнациональные акторы смогли обрести международное влияние, а также не объясняют факторов, определяющих формирование их внешних связей и поведение в дипломатических переговорах (р. 9). Для решения этих теоретических пробелов автор предлагает собственную концепцию децентрализации международного управления, в которой города рассматриваются как элементы сетевых управленческих структур (р. 14). С помощью этой концепции можно объяснить природу городской дипломатии через анализ движущих сил парадипломатической активности городов, их целей, основных субъектов и инструментов городской внешней политики.

А. Карвоунис выделяет и кратко характеризует одиннадцать движущих сил (драйверов), лежащих в основе городской дипломатии, при этом оговариваясь, что эмпирические исследования для подтверждения предложенных им гипотез практически отсутствуют. Интерес представляет сам порядок перечисления этих движущих сил. На первое место автор ставит личные качества и решимость городского руководителя развивать международные связи. Высокая значимость личного фактора объясняется низкой степенью институционализации городской дипломатии. Муниципалитеты небольших городов часто не располагают специализированным дипломатическим аппаратом, поэтому именно личные контакты между мэрами становятся важнейшим каналом внешней коммуникации и взаимодействия (р. 21).

Вторым драйвером, по мнению автора, является заинтересованность граждан. Карвоунис подчёркивает, что гражданская активность и давление «снизу» способны побуждать городские власти присоединяться к международным инициативам, участвовать в трансграничных проектах и вступать в такие объединения, как, например, движение городов, свободных от ядерного оружия (р. 21).

Третьим фактором выступает политическая культура, побуждающая как население, так и местные политические элиты стремиться к получению выгод от транснациональной политики. Далее автор последовательно выделяет: исторический опыт города; прагматическую целесообразность международного сотрудничества (например, установление связей с городами, откуда прибывают мигранты); ресурсы, которыми располагает муниципалитет (материальные, финансовые и человеческие); тип экономики города (степень её зависимости от внешних рынков и её ориентация на импорт или экспорт); институциональные условия (уровень децентрализации управления и полномочия городских властей, предоставленные государством); силу и возможности национальной дипломатии. Последним в перечне приводится географический фактор (р. 20–21).

Определяя цели городской дипломатии, А. Карвоунис демонстрирует подход, близкий к марксистской традиции. Несмотря на разнообразие заявленных целей городской дипломатии (таких как укрепление солидарности, решение глобальных проблем, культурное развитие, удовлетворение личных амбиций и общественных запросов), в основе всех перечисленных задач, по мнению автора, лежат экономические интересы. Основная цель внешней активности городов — повышение их экономической конкурентоспособности. Города стремятся победить в борьбе за привлечение инвестиций, приток туристов, размещение офисов крупных компаний и право на проведение престижных мероприятий, таких как Олимпийские игры (р. 22–23).

Говоря о субъектах городской дипломатии, А. Карвоунис подчёркивает её ярко выраженный демократический характер (р. 24). Городские администрации, по его мнению, стремятся к реализации интересов граждан, что предполагает вовлечение широкого круга участников в международную деятельность. Помимо городских руководителей и сотрудников муниципалитетов, важными акторами городской дипломатии являются организации гражданского общества, аналитические и исследовательские центры, этнические группы, торгово-промышленные палаты, представители бизнеса, образовательные учреждения, музеи и театры. В группу влияния, способную прямо или косвенно стимулировать развитие международной активности города, входят предприниматели, эксперты, религиозные лидеры, диаспоры и даже туристы (р. 21). В качестве основных инструментов дипломатической деятельности городов автор называет двусторонние партнёрские соглашения, участие в многосторонних сетевых объединениях, а также вовлечение в программы и проекты, инициируемые национальными государствами и международными организациями. Подробное описание указанных инструментов приведено автором в пятой и шестой главах книги.

В третьей главе монографии рассматриваются исторические этапы городской дипломатии. Хотя её корни уходят в глубокую древность, после заключения Вестфальского мира (1648 г.) города, несмотря на их значительную экономическую, технологическую или культурную самостоятельность, оказались строго подчинены национальному суверенитету государств и их юрисдикции, особенно в финансовой и исполнительной сферах. Степень автономности городов в международной деятельности определяется в первую очередь взаимоотношениями с центральным правительством, которое в конечном итоге решает, что именно могут делать муниципалитеты за пределами государственных границ (р. 36).

В международной политико-правовой системе, сложившейся после Второй мировой войны, отмечает автор, городам не было предусмотрено самостоятельное место. Они были вынуждены действовать в рамках системы, признающей их существование исключительно как элементов в составе национальных государств. Несмотря на это, муниципалитеты успешно развивали

транснациональные связи, использовали возможности «мягкого права» и присоединялись к влиятельным международным альянсам, поддерживая и усиливая тем самым собственные ресурсы и потенциал развития (р. 36). Автор выделяет два этапа современной городской дипломатии после Второй мировой войны. Первый этап (до 1990-х годов) характеризовался доминированием двусторонних отношений городов. Затем последовал второй этап, отличающийся стремлением городов усилить своё международное влияние и переходом преимущественно к многосторонним формам международного сотрудничества (р. 38).

В следующей главе рассматривается тот же ключевой вопрос — место городов в международной системе, но теперь с юридической точки зрения. Автор выделяет и анализирует три уровня правовых норм, регулирующих сотрудничество городов: глобальный, европейский и национальный. При этом подчёркивается, что все они в той или иной мере основаны на национальных правовых системах государств. Международное право напрямую не определяет статус городов. Документы, касающиеся городов и принимаемые в рамках ООН или Европейского союза, остаются немногочисленными, а их тексты зачастую носят размытый или даже противоречивый характер. Основная часть нормативных документов, регулирующих трансграничное сотрудничество городов в Европе, была разработана в рамках Совета Европы (в частности, в виде европейских конвенций) (р. 39), которые охватывают лишь ограниченный круг вопросов.

Пятая глава посвящена анализу двусторонних объединений городов на примере движения побратимов. Зародившись в годы Холодной войны, концепция побратимства изначально служила инструментом развития культурного обмена, укрепления связей с диаспорами и продвижения торговли. Лишь позже она эволюционировала в систему двусторонней дипломатии городов, которая насчитывает сегодня более 20 000 партнёрств только в Европе. В современном контексте города-побратимы играют роль своеобразных «предвестников интеграции», опережая национальные государства в решении таких вопросов, как устойчивое развитие и обмен инновациями (р. 51). Более того, идея побратимства несёт в себе метафизический компонент, выражающий ценности дружбы, сотрудничества и взаимопонимания между городами Европы (р. 59).

Шестая глава посвящена современным формам городской дипломатии, прежде всего — городским сетям. Автор рассматривает сети как организованные объединения городов, сформировавшиеся благодаря активизации международной дипломатической активности в последние три десятилетия. В условиях децентрализации международного управления именно сети, а не национальные государства, становятся лидерами в ряде ключевых областей сотрудничества. Одной из таких сфер автор выделяет борьбу с изменением климата. Транснациональные городские сети формируют зарождающиеся политические структуры, способные разрабатывать механизмы управления, адекватные масштабу и сложности глобальных вызовов (р. 62).

А. Карвоунис опирается на данные исследований Центра изучения городов при Мельбурнском университете. Результаты опросов показывают, что 81% респондентов считают создание сетей наиболее желательным инструментом международного сотрудничества городов, тогда как программы побратимства поддержали лишь 41% опрошенных (при этом респонденты могли выбирать несколько вариантов ответов). Половина респондентов (50%) указали, что побратимство может служить основой для формирования многосторонних сетей (р. 63).

Автор предлагает различные варианты классификации городских сетей. В одном случае они ранжируются по критериям: (а) географический охват; (b) сфера политической деятельности; (с) количество участников; (d) предлагаемые членам преимущества и услуги; (е) текущие инициативы и достижения; (f) наличие межправительственной структуры; (g) наличие адекватных ресурсов и связей с местными и международными институтами; (h) вклад в повышение качества жизни в охватываемом регионе.

Другой вариант классификации основывается на политических приоритетах сетей: (а) широкий круг вопросов управления; (b) общие аспекты защиты окружающей среды; (с) специфические экологические проблемы; (d) изменение климата; (е) региональные вопросы; (f) политическая повестка. Эта классификация демонстрирует, что проблемы экологии и климата занимают особое место в современной практике городских сетей. Ещё одна классификация делит сети по движущей силе их создания: (а) традиционные городские сети; (b) сети под эгидой ЕС; (с) международные городские сети; (d) сети, связанные с конкретными проектами. Автор подчёркивает многообразие городских сетей (число которых превышает 200) и их гибкость, позволяющую адаптироваться к быстро меняющимся политическим реалиям (р. 67).

В заключительном параграфе этой главы автор предлагает практический алгоритм создания международной сети городов. При этом выделяются ключевые препятствия, которые необходимо преодолеть для повышения эффективности подобных инициатив. Среди них: скептицизм крупных городов относительно участия в сетях; нежелание традиционных субъектов дипломатии признавать города как легитимных акторов международных отношений; отсутствие диалога между городскими сетями и гражданами; восприятие администрациями граждан исключительно как бенефициаров политики, а не как активных участников управления городскими сетями; приоритетное внимание к крупным городам; размывание миссии, целей и уникальности отдельных сетей в условиях их растущего числа и расширяющихся функций. Решение этих проблем позволит превратить городские сети в эффективные платформы глобального сотрудничества (р. 68–69).

Следующие две главы несколько отходят от общей линии повествования, фокусируясь на отдельных аспектах транснациональной дипломатии. Глава 7 посвящена анализу взаимосвязи между мероприятиями по формированию

и продвижению бренда города и дипломатическими стратегиями местных властей. Ключевая идея этой главы заключается в том, что современная конкуренция между городами требует создания привлекательных образов и умения их эффективно использовать в дипломатических целях. Брендинг становится важнейшим инструментом городской дипломатии, позволяя городам добиваться права проведения престижных мероприятий, таких как Олимпийские игры или всемирные выставки, привлекать инвестиции и выстраивать транснациональные альянсы (р. 81).

Следующая глава посвящена транснациональному измерению функционирования «умных городов». Автор отмечает, что модель «умного города» во многом сформировалась и поддерживается благодаря усилиям межправительственных организаций, таких как ОЭСР, а также городских сетей (р. 92–93).

В двух главах заключительной части книги рассматриваются практические вопросы городской дипломатии. Представленный автором анализ свидетельствует о существенном разрыве между теоретическими установками и реальным состоянием городской дипломатии. Как подчёркивает А. Карвоунис, на практике города далеко не всегда рассматривают партнёрские отношения и сети как значимый ресурс для своего развития. Многие города, несмотря на активное участие в международной деятельности, ограничиваются разовыми мероприятиями, не обладая чёткой стратегией трансграничной дипломатии и официальным документом, который бы обеспечивал преемственность стратегических целей и задач. Тем не менее даже в несовершенном виде такие стратегии способствуют укреплению трансграничных связей муниципалитетов и максимизации выгод от международного сотрудничества (р. 99–100).

Завершающая глава книги, в которой автор завершает изложение своей концепции, посвящена оценке «результатов городской дипломатии» (impacts). Подчёркивается, что в современном контексте результативность следует оценивать не столько по количеству проведённых мероприятий, сколько по качественным изменениям в жизни горожан, по трансформационному потенциалу сетевого взаимодействия в средне- и долгосрочной перспективе. Автор выделяет пять типов «результатов» городской дипломатии: когнитивный, административный, фондовый, политический и устойчивостный. Эта типология разработана на основе анализа отчётности городских сетей, включая документы, посвящённые реализации мер по борьбе с изменением климата. Результаты свидетельствуют о позитивном влиянии сетевого взаимодействия на процессы преобразований в городах. При этом, как подчёркивается, наиболее значимые эффекты достигаются в сферах, которые не входят в приоритетную повестку национальных правительств (р. 111).

Когнитивный (познавательный) результат городской дипломатии связан с накоплением знаний, получаемых в процессе обмена информацией, ноу-хау и образовательными продуктами. Существует множество форм приобретения знаний, начиная с индивидуального обучения муниципальных служащих

и заканчивая институциональным накоплением знаний, способствующим организационным изменениям и повышению административной компетентности городских структур. Существенное значение в этом процессе имеют региональные организации и объединения, такие как Европейский союз, Совет Европы, АСЕАН, Африканский союз и МЕРКОСУР. Они создали механизмы, которые расширяют возможности обмена информацией, в том числе позволяя изучить лучшие практики в области городской дипломатии (р. 111).

Административный результат формируется на основе применения накопленных знаний и опыта на местном уровне. В ряде случаев международные сети открывают для городов возможность выйти за рамки традиционной политики, легитимировать усилия по модернизации политико-административной системы и отказаться от устаревших моделей управления. Однако в ряде других случаев приобретённые знания используются для решения насущных практических задач, например, для ликвидации повседневных проблем городской среды (р. 111).

Финансовый результат городской дипломатии связан с тем, что сетевое взаимодействие предоставляет городам доступ к международным и европейским фондам, позволяя реализовывать проекты без привлечения государственного финансирования. Международные фонды представляют собой не только источник финансирования, но и механизм распространения новых управленческих стандартов, правил и регламентов, которые могут обогатить практику муниципального управления. Тем не менее в некоторых случаях речь идёт лишь об удовлетворении локальных материальных потребностей (р. 112).

Политический результат проявляется в более активной позиции городов на международной арене. Столкнувшись с глобальными вызовами, многие мэры начали представлять свои города как центры инноваций и устойчивого развития. Города получили признание в качестве полноправных участников различных направлений международной политики, включая вопросы миграции, здравоохранения, изменения климата, устойчивого развития, защиты прав человека, социальной справедливости, сотрудничества в целях развития и борьбы с терроризмом. Существенную роль в развитии городских сетей сыграли международные организации, такие как ООН-Хабитат, Всемирная организация здравоохранения и ЮНЕСКО, которые способствовали институционализации городских инициатив, создавая специализированные секретариаты и структуры поддержки (р. 113).

Результат, связанный с обеспечением устойчивости, достигается за счёт разработки долгосрочных стратегических планов, создания условий для постоянного внедрения инноваций, применения систем управления качеством на основе стандартов ISO, использования механизмов экологического менеджмента и других инструментов долгосрочного регулирования. Уже сам факт создания городской сети способствует устойчивости сотрудничества, так как партнёрские связи между городами становятся дополнительным ресурсом

для должностных лиц и избранных представителей в их повседневной деятельности. Это обеспечивает преемственность и цикличность процессов управления. Участие в международной сети позволяет городам выходить за рамки реализации отдельных проектов с ограниченным сроком действия. Однако, как подчёркивает А. Карвоунис, устойчивость во многом зависит от координации деятельности муниципальных властей с национальным правительством, поддержания постоянного взаимодействия с представителями дипломатических ведомств и интеграции городских инициатив в национальную повестку. Кроме того, ключевое значение имеет сотрудничество с органами власти других уровней, что позволяет избежать дублирования функций и институциональной конкуренции (р. 113–115).

Завершая последнюю главу своей работы, А. Карвоунис подчёркивает, что рассмотренные формы городской дипломатии в определённой степени пересекаются между собой, а внутри них и между ними могут возникать противоречия. Невозможно априори утверждать, какая из форм международной деятельности местных властей окажется наиболее результативной. Итог будет зависеть от комплекса факторов: потребностей и мотивов городов, их оперативных программ, социально-экономических характеристик, а также особенностей внутренней и внешней среды. Следует учитывать, что муниципалитеты, даже при участии в одних и тех же международных партнёрствах, не могут рассчитывать на получение одинаковых результатов. Одни и те же способы решения схожих проблем не обязательно приводят к аналогичным институциональным изменениям, различаться может и скорость достижения успеха (р. 116).

А. Карвоунис подготовил монографию, посвящённую проблематике, которая широко исследуется и имеет обширную библиографию. Тем не менее ему удалось создать новаторский труд и изложить в нём частную теорию, объясняющую сущность и особенности парадипломатии городов. Работа выгодно отличается от многих других публикаций в этой области своей краткостью и ясностью, лишённой характерной для доминирующего ныне постмодернистского стиля с его сложной терминологией и неопределённостью смыслов. Читатели, заинтересованные в получении более широкого эмпирического материала, могут обратиться к предыдущей книге А. Карвоуниса, посвящённой международному сотрудничеству греческих муниципалитетов. Учитывая активную публикационную деятельность автора, можно ожидать появления новых работ по дипломатии городов.

В условиях разрыва традиционных межгосударственных связей и обострения международной обстановки возможно, именно городам придётся взять на себя функции поддержания трансграничных контактов. В этой связи особую значимость приобретает рекомендация А. Карвоуниса: муниципалитетам следует стратегически управлять своим ключевым ресурсом — партнёрскими сетями — и создавать альянсы не только с другими городами, но и с транснациональными акторами, включая неправительственные организации, исследовательские центры и корпорации.

Об авторах:

Кутейников Александр Евгеньевич — кандидат политических наук, доцент кафедры социологии политических и социальных процессов Санкт-Петербургского государственного университета, Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7/9, 199034, a.kuteynikov@spbu.ru

Ивлев Сергей Вячеславович — магистрант факультета права НИУ «Высшая школа экономики», г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20, Россия, 101000, ivlev.iphi@mail.ru

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Рецензия подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда (РНФ) в рамках научного проекта № 23-28-10320 (<https://rscf.ru/project/23-28-10320>) и Санкт-Петербургского научного фонда в рамках проекта № 23-28-10320 в Санкт-Петербургском государственном университете.

UDC: 327.5+711.4
Received: April 15, 2023
Accepted: May 20, 2023

A Theory of Network Paradiplomacy of Cities

 A.E. Kuteynikov,  S.V. Ivlev
[DOI 10.24833/2071-8160-2025-2-101-135-145](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2025-2-101-135-145)

Saint Petersburg State University
National Research University Higher School of Economics (HSE)

Book review: Karvounis A.M. 2025. *City Diplomacy. An Introduction*. London and New York: Routledge. 121 p. ISBN: 978-1-032-71633-6, DOI: 10.4324/9781003470908

Keywords: cities, urban policy, diplomacy, paradiplomacy, international cooperation of cities, city networks

About the authors:

Alexander E. Kuteynikov – PhD in Political Science, Associate Professor, Department of Sociology of Political and Social Processes, St Petersburg State University, 7–9 Universitetskaya Embankment, St Petersburg 199034, Russia. E-mail: a.kuteynikov@spbu.ru

Sergey V. Ivlev – MA Student, Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow 101000, Russia. E-mail: ivlev.iphi@mail.ru

Conflict of interests:

The authors declare the absence of conflict of interests.

Acknowledgements:

This review was prepared with financial support from the Russian Science Foundation (RSF) under project No. 23-28-10320 (<https://rscf.ru/project/23-28-10320>) and from the St. Petersburg Scientific Foundation under the same project, implemented at St Petersburg State University.

References:

Karvounis A.M. 2023. *City Diplomacy and the Europeanisation of Local Government: The Prospects of Networking in the Greek Municipalities*. Cham: Palgrave Macmillan.

Karvounis A.M. 2022. City Diplomacy and Public Policy in the Era of COVID-19: Networked Responses from the Greek Capital. *Journal of Public Policy Studies*. 9(2). P. 47–62.

Karvounis A.M. 2021. Networks of Solidarity Cities: The Social Dimension of the City Networks within the Europe for Citizens Programme, 2014–2020. *Social Cohesion and Development*. 16(1). P. 61–88.

Karvounis A.M. 2020. Paradiplomacy and Social Cohesion: The Case of the Participation of the Greek Municipalities in European City Networks. *Social Cohesion and Development*. 15(1). P. 81–95.

Karvounis A.M. 2011. The Europeanization of the Local Government in the EU Multi-level Governance System: The City Networking Paradigm and the Greek Case. Van Bever E., Reynaert H. and Steyvers K. (Eds), *The Road to Europe. Main Street or Backward Alley for Local Governments in Europe?* Brugge: Vanden Broele. P. 211–231.