



Трансграничное сотрудничество и парадипломатия городов Балтийского региона в сфере адаптации к изменениям климата

А.Е. Кутейников, Е.А. Близначская, С.В. Ивлев, В.И. Шаповалов

Санкт-Петербургский государственный университет

Цель статьи заключается в выявлении содержательных и организационных особенностей трансграничного сотрудничества и парадипломатии городов в сфере адаптации к изменениям климата. Исследование направлено на определение того, как города выстраивают международные связи и используют существующие механизмы взаимодействия для подготовки к климатическим рискам и минимизации их последствий. Актуальность темы обусловлена развитием климатической парадипломатии, активизацией региональной адаптационной политики в России, а также растущими угрозами для прибрежных городов, испытывающих на себе прямое воздействие изменений климата.

В статье представлены результаты сравнительного анализа стратегий и планов адаптации девяти прибрежных городов Балтийского региона, включающего десять стран. С использованием метода матричного дискурс-анализа изучено, как международные и региональные организации, а также сети городов (в частности, Глобальное соглашение мэров по климату и энергии, Союз Балтийских городов и ICLEI Europe) влияют на формирование городских адаптационных документов. Установлено, что все города региона перешли к этапу реализации адаптационной политики, однако степень её институционализации различается: города Европейского союза действуют в рамках многоуровневой модели управления с опорой на инструменты ЕС, тогда как российские города следуют государственным методическим рекомендациям и развивают адаптацию в контексте вертикали федерального управления.

Результаты исследования показывают, что адаптация к изменениям климата стала центральным элементом трансграничного сотрудничества городов Балтийского региона и важным направлением их международной активности. Анализ выявил типологическое сходство стратегических документов, объясняемое воздействием универсальных и региональных международных структур, а также участием городов в парадипломатических сетях. Это сходство формирует противоречие между локальной направленностью действий и необходимостью координации усилий на наднациональном уровне. Авторы приходят к выводу, что эффективная

УДК: 352/353:327.8:502.171(262.81)

Поступила в редакцию: 11.02.2025

Принята к публикации: 12.09.2025

адаптация к климатическим изменениям возможна лишь при взаимосвязанной деятельности всех субъектов трансграничной климатической политики. Таким образом, трансграничное сотрудничество выступает не только механизмом обмена опытом, но и ключевым условием решения локальных задач климатической устойчивости.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, парадипломатия, город, Балтийский регион, климат, адаптация к изменениям климата, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Европейский союз, сети городов

С конца 1980-х гг. в мировой повестке дня прослеживается нарастающее внимание к вопросам изменения климата. Принятие в 1992 г. и вступление в силу в 1994 г. Рамочной конвенции ООН об изменении климата¹ способствовал переводу теоретических и политических дискуссий по этой теме в практическую плоскость. Последующие договорённости, включая Киотский протокол 1997 г.² и Парижское соглашение 2015 г.³, а также направленные на их реализацию действия многих государств и международных организаций привели к институционализации отдельной области международных отношений и мировой политики. В зависимости от контекста, идейных и политических позиций соответствующего субъекта или теоретико-методологических рамок исследователя её называют климатической дипломатией (Райнхардт 2020), международной климатической политикой⁴, глобальным (Соеп 2020) или многоуровневым (Bauer, Steurer 2014) управлением климатом. Мы предлагаем использовать стилистически нейтральный академический термин, отражающий сущность явления: «трансграничное сотрудничество по вопросам климата». Он позволяет принимать во внимание как взаимодействие государств, так и весьма интенсивные связи негосударственных субъектов, разделившиеся к настоящему времени на несколько специализированных отраслей. В фокусе внимания авторов данной статьи находится одна из них, а именно трансграничное сотрудничество городов по адаптации к изменениям климата.

¹ Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.). URL: <https://carbonreg.ru/pdf/international/РАМОЧНАЯ%20КОНВЕНЦИЯ%20ООН%20О%20КЛИМАТЕ.pdf> (дата обращения: 22.10.2025).

² Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата. 1997. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml (дата обращения: 22.10.2025).

³ Парижское соглашение. 2015. URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 22.10.2025).

⁴ International Climate Policy. *Stiftung Wissenschaft und Politik*. URL: <https://www.swp-berlin.org/en/themen/dossiers/klimapolitik/international-climate-policy> (accessed 22.10.2025).

Под адаптацией понимается процесс приспособления субъектов к фактическому или ожидаемому изменению характеристик климата для смягчения негативных последствий или использования благоприятных возможностей⁵. Считается, что вмешательство человека в природные системы может облегчить приспособление к ожидаемому климату (Липка 2023: 7). При этом в качестве самой серьёзной климатической угрозы, для борьбы с которой необходимы совместные усилия всех государств мира и многих негосударственных акторов, рассматривается глобальное потепление.

Трансграничное сотрудничество в области адаптации к изменениям климата существенно отличается от таких сфер, как, например, торговля или туризм, предполагающих физическое перемещение товаров или людей. Его специфика состоит, во-первых, в том, что международный компонент сводится преимущественно к ведению диалога. Организуются многочисленные конференции и форумы, вырабатываются алгоритмы и планы действий, распространяется информация и научные разработки о климате, воплощённые в разнообразных документах. Практические же действия по адаптации осуществляются внутри государственных границ, хотя нередко и с международным участием. Во-вторых, международные договорённости о климате заключаются государствами, как правило, не обладающими ни ресурсами, ни рычагами прямого воздействия на изменения климата. Например, государственные органы, уполномоченные осуществлять планирование и реализацию мер по адаптации к изменениям климата, имеются только в 43% стран; системы мониторинга и оценки эффективности стратегий адаптации, а также региональные планы адаптации имеются немногим более чем в четверти государств мира (Порфирьев и др. 2023: 160). В этих условиях работу по адаптации берут на себя акторы, непосредственно сталкивающиеся с климатическими опасностями, в первую очередь – города (Gordon 2020: 111–112; Блинецкая и др. 2024: 186).

Теоретические рамки и метод исследования

Научные исследования и общественное мнение сформировали устойчивое представление о том, что глобальное потепление (рост температуры приземного слоя атмосферы) и продуцирование многих других неблагоприятных воздействий на климат обусловлены преимущественно крупными городами и урбанизированными территориями. Городские власти и городские сообщества разных стран в общем согласились с тем, что именно они являются ключевыми субъектами климатических изменений. Вместе с тем города стали превращаться и в активных участников борьбы с неблагоприятными климатическими изменениями, их последствиями и даже некоторыми причинами антропогенного и техногенного свойства. Поскольку климат носит глобальный характер, то и климатические действия городов предполагают выход за пределы государственных границ.

Вопросы международного сотрудничества, связанные с изменениями климата, становятся частью актуальной проблематики теорий международных отношений (Pietrzak 2024). Как констатирует А. Карвониус, все основополагающие парадигмы международных отношений в определённой степени затронули вопрос об участии городов в решении проблемы реагирования на изменения климата (Karvounis 2025: 9). Новыми идеями обогатились теории международных режимов, транснациональных сетей, многоуровневого управления (Betsill, Bulkeley 2006). Исследователи уделяют серьёзное внимание объяснению тенденции сетевизации – росту сетевых структур (Global 2002: vii), связывая её с рядом факторов, в том числе включением в городскую политику вопросов сокращения выбросов парниковых газов и глобального потепления. Рассматривая города в качестве ядер международной сети, А. Карвониус выдвигает концепцию децентрализованного сетевого управления (Karvounis 2025; Karvounis 2023; Кутейников, Ивлев 2025: 136). Он объясняет распространение многосторонних форм их сравнительными преимуществами перед двусторонним сотрудничеством.

Сотрудничество в области противодействия негативным изменениям климата стало частью парадипломатии городов, которая существует наряду с климатической дипломатией государств (Buchmann 2022). Концепт парадипломатии особенно интенсивно разрабатывается применительно к Европейскому союзу и внешним связям его субрегионов (Antunes 2024; Ciesielska-Klikowska, Kamiński 2022). Одной из главных особенностей климатической парадипломатии является её слабая институционализация, особое значение личной позиции руководителя города и участия городского сообщества (Karvounis 2025: 21; Кутейников, Ивлев 2025: 137).

В качестве эмпирической базы исследования взяты документы городов Балтийского региона, в котором весьма успешно реализуются программы международного сотрудничества по вопросам климата. Используется расширенное понимание Балтийского региона (Клемешев 2017: 7) с включением в него Германии, Дании, Латвии, Литвы, Норвегии, Польши, России, Финляндии, Швеции, Эстонии.

Исследование проведено с использованием метода сравнительного матричного анализа субстанционального содержания текстов, являющегося частным случаем дискурс-анализа. Выбор метода обусловлен спецификой изучаемых текстов, не имеющих единой предустановленной формы, а также задачами выявления смысловых доминант содержания документов управленческого характера. Тексты рассмотрены в контексте, понимаемом как знаковое отражение объективных связей того или иного объекта с социальной средой (Дудина и Смирнова 2014: 234). Данный метод помогает прояснить содержание и направленность управленческих сигналов (Chilton 2004: 194–195), содержащихся в дискурсивном ядре текста.

Актуальность темы исследования обусловлена, с одной стороны, обновлением климатической доктрины России⁶, федерального⁷ и региональных планов⁸ по адаптации к изменениям климата. С другой стороны, она связана с изменением географии международного сотрудничества российских городов, а также прогнозируемым повышением уровня негативных последствий климатических изменений для городов, в особенности расположенных на побережьях морей. По предположениям экспертов *C40cities*, одной из самых известных сетей городов, ориентированных на вопросы противодействия климатическим изменениям, к 2050 г. более 570 прибрежных городов столкнутся с повышением уровня моря как минимум на 0,5 метра. При определении ключевых климатических опасностей Межправительственная группа экспертов по изменению климата в Шестом оценочном докладе (2023 г.) обратила особое внимание на города и населённые пункты, расположенные в прибрежных районах, ввиду повышенных климатических рисков при высокой экономической значимости таких зон⁹.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые в разрезе изучения городской парадипломатии проведён анализ стратегических документов по климатической адаптации в городах Балтийского региона с учётом контекста международных договорённостей по климату и процесса «сетевизации» международного сотрудничества городов. Результаты исследования позволяют приблизиться к решению научной проблемы о соотношении локального, национального и интернационального компонентов применительно к современной парадипломатии городов.

Планирование адаптации к изменению климата лежит в сфере компетенций самих городов, тогда как общие рамки и рекомендации нередко предлагаются международными организациями и другими многосторонними структурами. Составляющими элементами трансграничного сотрудничества городов по адаптации к изменению климата являются оценка рисков, установление специфических целей адаптации, планирование адаптационных мероприятий, разработка финансовых инструментов, координация действия управленческих структур и общественности, привлечение граждан к решению задач адаптации, оценка адаптационных мероприятий, обратная связь. Для столь разнообразной

⁵ Annex II – Glossary. *The Intergovernmental Panel on Climate Change*. URL: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-AnnexII_FINAL.pdf (accessed 22.10.2025).

⁶ Указ Президента РФ от 26 октября 2023 г. № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407782529/> (дата обращения: 22.10.2025).

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 11.03.2023 N 559-р «Об утверждении национального плана мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_441961/de65e6338e5faada1ab28ee37d83a66893bd8ebf/ (дата обращения: 22.10.2025).

⁸ Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 21.12.2023 № 25-рп «Об утверждении Регионального плана адаптации Санкт-Петербурга к изменениям климата». URL: <https://npa.gov.spb.ru/SpbGovSearch/Document/57764.html> (дата обращения: 22.10.2025).

⁹ Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability. 2023. *Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. P. 907–1040. DOI: 10.1017/9781009325844.008 (accessed 22.10.2025).

и наукоёмкой деятельности необходимы серьёзные ресурсы, превосходящие возможности даже многих крупных городов. Одним из крупных спонсоров является Европейский союз, выступающий также организатором сотрудничества городов различных регионов мира. Например, Европейская комиссия в 2008 г. способствовала заключению Ковенанта (Соглашения) мэров городов, принявших обязательство сократить выбросы углекислого газа по меньшей мере на 40% к 2030 г. и реализовывать комплексный подход к смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему¹⁰.

Форматы трансграничного сотрудничества

Ковенант мэров, в частности, разработал требования к предоставлению городами публичной отчётности об осуществлении климатической политики, включая адаптацию, при наличии которой они могут быть включены в состав этого объединения (Табл. 1).

Таблица 1. Требования Соглашения мэров к отчётности городов о политике по адаптации к изменениям климата

Table 1. Requirements of the Covenant of Mayors for reporting cities on climate change adaptation policies

Название этапа	Обязательства по адаптации	Период реализации
Оценка	Информирование об опасностях	В течение первого года
Определение целей	Информирование об опасностях Оценка уязвимости	В течение второго года
Планирование	Информирование об опасностях Оценка уязвимости План по адаптации	В течение третьего года

Источник: *Covenant of Mayors: Definition of Compliance*. URL: https://www.globalcovenantofmayors.org/wp-content/uploads/2015/07/Compact-of-Mayors_Definition-of-Compliance.pdf (accessed 22.10.2025)

Ковенант охватывает города разных регионов мира. Присоединяясь к инициативе, местные органы власти принимают добровольные обязательства выполнять цели ЕС в области климата и энергетики. Участники соглашения получают доступ к фондам ЕС для осуществления адаптационной политики, являющейся одним важнейших, но не единственным направлением деятельности Соглашения. Текущие проекты, например, включают оценку рисков и уязвимости при планировании адаптации (проект Pathways2Resilience¹¹), создание

¹⁰ The Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. Fact Sheet. URL: https://www.c40.org/wp-content/static/other_uploads/images/682_Global_Covenant_of_Mayors_for_Climate_Energy_Fact_Sheet_FINAL.original.pdf (accessed 22.10.2025).

¹¹ Pathways2Resilience Second Call for Regions and Communities. *European Commission*. URL: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/Pathways2Resilience-Second-Call-for-Regions-and-Communities> (accessed 22.10.2025).

потенциала реализации планов адаптации (проект City-to-City Exchanges¹²). Реализуется также инициатива ЕС по сбору информации о позициях местных органов власти относительно будущей интегрированной европейской политики по обеспечению устойчивости к изменению климата и управлению рисками¹³.

Генеральная Ассамблея ООН, не располагающая материальными ресурсами, действует в качестве своего рода идейного вдохновителя сотрудничества на всемирном уровне. В 2014 г. она инициировала подписание *Соглашения мэров* (пакта мэров), предусматривающего создание сообщества городов для формирования солидарного подхода к снижению уровня выбросов парниковых газов, повышения устойчивости городов к изменению климата¹⁴. Соглашение мэров к настоящему времени подписали руководители более 500 муниципалитетов и аналогичных структур из 94 стран. *Ковенант мэров* Европейского союза и *Соглашение мэров* объединились в *Глобальное соглашение мэров по климату и энергетике*¹⁵, но при этом сохраняют форматы сотрудничества в своих прежних составах.

С 2021 г. действует обновлённая Стратегия адаптации ЕС к изменению климата, в которой обозначены приоритеты деятельности для институтов и органов Евросоюза¹⁶. Одним из наиболее значимых инструментов реализации Стратегии на субнациональном уровне является *Миссия ЕС по адаптации к изменению климата*. Миссия фокусируется на поддержке регионов, городов и местных органов власти ЕС в их усилиях по повышению устойчивости к последствиям изменения климата. Целью миссии является сопровождение не менее 150 европейских регионов и сообществ к достижению устойчивости к изменению климата к 2030 г.¹⁷. Одним из таких регионов является Балтийский. В текущей версии Стратегии ЕС для Балтийского региона до 2027 г. адаптация к изменению климата сформулирована в качестве цели второго порядка.

Балтийский регион служит примером региона активной и довольно успешной деятельности объединений городов при поддержке влиятельных международных организаций. Под эгидой *Комиссии по защите морской среды Балтийского моря* (*Хельсинкская комиссия, Хелком*)¹⁸ в регионе был реализован проект

¹² City-to-City Exchanges: European Urban Initiative Capacity Building. *European Commission*. URL: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/city-to-city-exchanges-european-urban-initiative-capacity-building> (accessed 22.10.2025).

¹³ Call for Evidence: European Climate Resilience and Risk Management – Integrated Framework. *European Commission*. URL: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/call-for-evidence-european-climate-resilience-and-risk-management-integrated-framework> (accessed 22.10.2025).

¹⁴ Compact of mayors. URL: <https://e-lib.iclei.org/wp-content/uploads/2015/07/Compact-of-Mayors-Guide-complet-de-conformite.pdf> (accessed 22.10.2025).

¹⁵ Who We Are. The Largest Global Alliance for City Climate Leadership. *The Global Covenant of Mayors for Climate and Energy*. URL: <https://www.globalcovenantofmayors.org/who-we-are/> (accessed 22.10.2025).

¹⁶ Forging a Climate-Resilient Europe – the New EU Strategy on Adaptation to Climate Change. *EUR-LEX*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:82:FIN> (accessed 22.10.2025).

¹⁷ The Mission. *Climate-ADAPT*. URL: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/mission/the-mission> (accessed 22.10.2025).

¹⁸ Baltic Sea Knowledge. *HELCOM*. URL: <https://helcom.fi/baltic-sea-trends/> (accessed 22.10.2025).

BACC (BALTEX Assessment of Climate Change for the Baltic Sea Region), являвшийся частью более крупной программы *BALTEX (The Baltic Sea Experiment)*. Интернациональный коллектив, состоящий из более чем 180 специалистов, представил детализированный научный доклад о состоянии климата и тенденциях его изменения в Балтийском регионе. «Хелком» осуществила интерпретацию результатов, прогнозирование политических, экономических последствий изменения климата для региона. Результаты были использованы в ходе межгосударственных переговоров.

Стратегические документы городов, как установили авторы аналитического доклада по проекту *BACC*, затрагивают вопросы городской среды, строений, инфраструктуры, общественного транспорта, противопожарной защиты, реагирования на стихийные бедствия. Реализация стратегий по адаптации сталкивается с недостатком знаний и опыта, неопределённостью прогнозов о существе и времени проявления изменений климата. Препятствиями для адаптации выступают социальная и культурная инерция индивидуальных и коллективных действий, низкая приоритетность адаптации по отношению к митигации, а также финансовым, экономическим и социальным задачам. Авторы пришли к выводу, что слабые связи между политическим и административным уровнями управления и отсутствие согласованной политической программы замедляют процесс адаптации. В качестве примеров проанализированы стратегии адаптации отдельных городов. В докладе выдвинуто предположение о том, что изменение климата в Балтийском регионе с высокой степенью вероятности усугубит существующие городские проблемы. В связи с этим предложены следующие рекомендации: разрабатывать стратегии адаптации с опорой на существующие отраслевые и межсекторальные программы; сформировать новые структуры управления и инновационных решений с привлечением широкого круга заинтересованных сторон; использовать дифференцированные (портфельные) подходы (*The BACC 2015: 418*).

С 2009 по 2011 г. при поддержке Еврокомиссии была реализована программа *BaltCICA*, посвящённая оценке воздействия изменения климата и возможностей адаптации региона Балтийского моря¹⁹. В ходе проекта *Baltadapt*, завершённого в 2013 г., государства – члены ЕС, относящиеся к региону, разработали проект Стратегии адаптации к изменению климата и Плана действий в регионе Балтийского моря. В 2019–2020 гг. осуществлялся проект *CASCADE*, направленный на повышение устойчивости городов, посёлков и субрегионов, а также совершенствование методологии оценки рисков изменениями климата и его последствий. Результаты проекта предназначены для использования

¹⁹ BaltCICA – Climate Change: Impacts, Costs and Adaptation in the Baltic Sea Region. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/climate-energy/climate-change-adaptation/adaptation-tools/project-catalog/baltcica-climate-change-impacts-costs-adaptation-in> (accessed 22.10.2025).

в сфере городского управления²⁰. Программа *Interreg Baltic Sea Region* на период 2021–2027 гг. включает вопросы адаптации водохозяйственного комплекса к изменению климата.

Балтийские города являются довольно активными участниками трансграничных организаций и сетевых структур, в компетенции которых входит адаптация к изменению климата (Табл. 2), Хельсинки участвует во всех рассмотренных городских объединениях. Вильнюс, Калининградская область, Санкт-Петербург не входят ни в одну из них.

Совет Балтийских городов (Union of the Baltic Cities) выполняет, скорее, вспомогательные функции для более крупных организаций. Он способствует обмену опытом в области выполнения обязательств, предусмотренных Ковенантом мэров. В 2023 г. опубликовано Руководство по планированию адаптации к изменению климата на местном уровне, разработанное при поддержке *Агентства Швеции по окружающей среде* и *Шведского института*. Руководство предлагает 10 практических шагов по планированию адаптации: от оценки местных климатических трендов на основе собираемых данных до распространения информации о климате²¹. В разделе, посвящённом разработке плана адаптации, предлагаются типовые элементы такого плана, а также приводится пример разработанной в Эстонии матрицы действий по климатической адаптации. Разработчики полагают, что её использование муниципалитетами позволит существенно конкретизировать планы по адаптации. В структуре Совета действует Комиссия по устойчивому развитию городов, поддерживающая местные органы власти в их работе по климатической повестке посредством проведения тренингов по комплексному управлению местными мерами реагирования на изменение климата. Финансирование по линии Европейского союза получили такие проекты Совета балтийских городов, как *ClimaResponse* и *CREWS*. Первый направлен на расширение возможностей региональных и местных органов власти с помощью инструментов планирования и реализации стратегий по повышению климатической устойчивости. Второй нацелен на повышение потенциала в области снижения риска стихийных бедствий путём содействия сотрудничеству между государством и гражданами. Их реализация началась в 2025 г.²².

²⁰ CASCADE – Community Safety Action for Supporting Climate Adaptation and Development. URL: <https://ubc.net/cascade-community-safety-action-for-supporting-climate-adaptation-and-development/> (accessed 22.10.2025).

²¹ *Handbook for Local Climate Change Adaptation Planning in the Baltic Sea Region*. CliMaLoc 2023. URL: https://cbss.org/wp-content/uploads/2023/03/climaloc-handbook-2023_20230314.pdf (accessed 22.10.2025).

²² New EU-Funded Projects to Boost Climate Resilience and Volunteerism in the Baltic Sea Region. *Council of the Baltic Sea States*. URL: <https://cbss.org/2024/11/18/eu-funded-projects-to-boost-climate-resilience-and-volunteerism-in-disaster-risk-reduction-in-the-baltic-sea-region/> (accessed 22.10.2025).

Таблица 2. Участие городов Балтийского региона в трансграничных организациях и сетях**Table 2. Memberships of Baltic region cities in trans-border organizations and networks**

Город	Соглашение мэров по климату и энергии	Союз Балтийских городов	Местные органы власти за устойчивое развитие – Европа	Городской акселератор
Вильнюс	+	-	-	-
Калининградская область	-	-	-	-
Копенгаген	+	-	+	-
Осло	+	-	+	-
Рига	+	+	-	-
Санкт-Петербург	-	-	-	-
Стокгольм	+	-	+	-
Таллин	+	+	+	-
Хельсинки	+	+	+	+

Источник: составлено авторами статьи на основе информации электронных сетей.

Местные органы власти за устойчивое развитие – Европа (ICLEI Europe) основана в 1990 г. и представляет собой сетевую организацию местных и региональных органов власти, приверженных принципам устойчивого развития. Приоритеты ICLEI Europe определяются её участниками: местными органами власти и муниципальными образованиями. К ним относятся повышение осведомлённости, оказание методологической поддержки городским органам власти и некоммерческим организациям, а также осуществление пилотных проектов²³. Например, проект *Multiclimact*²⁴ направлен на создание инструмента оценки, позволяющего заинтересованным сторонам и гражданам оценивать и повышать устойчивость зданий, городских территорий. Проект *Urban ReLeaf*²⁵ ставит целью сделать вклад граждан в мониторинг городских зелёных насаждений (которые, как известно, способствуют охлаждению городской атмосферы) более значимым. Оба проекта финансируются из средств программ ЕС.

В *Городской акселератор (The City Accelerator)* из изучаемых городов входит только Хельсинки. Акселератор представляет собой международную сеть 15 муниципалитетов шести стран, занимающаяся проблемой эвтрофикации Балтийского моря. Сеть предоставляет доступ к передовым исследованиям

²³ Projects. ICLEI-Europe. URL: https://iclei-europe.org/projects/?c=search&topic=climate_change_adaptation (accessed 22.10.2025).

²⁴ Multiclimact. ICLEI-Europe. URL: https://iclei-europe.org/projects/?MULTICLIMACT-MULTI-faceted_CLIMate_adaptation_ACTIONS_to_improve_resilience_preparedness_and_responsiveness_of_the_built_environment_against_multiple_hazards_at_multiple_scales_&projectId=UZsOuaLu&type=project (accessed 22.10.2025).

²⁵ Urban ReLeaf Citizen-Powered Data Ecosystems for Inclusive and Green Urban Transitions. ICLEI-Europe URL: https://iclei-europe.org/projects/?Urban_ReLeaf-Citizen-powered_data_ecosystems_for_inclusive_and_green_urban_transitions_&projectId=GnDDkSI5&type=project (accessed 22.10.2025).

и достижениям, оказывает практическую помощь в решении проблем, ведёт обмен опытом с другими муниципалитетами и разрабатывает рекомендации о возможностях финансирования проектов в области экологии и климата.

Стратегии и планы городов по адаптации

Планирование и организация адаптационных мероприятий в городах осуществляется на основании принимаемых городскими администрациями руководящих документов. Они сводятся к двум основным типам: стратегии по адаптации к изменению климата (САИК) и планы по адаптации к изменению климата (ПАИК). Стратегии, по общему правилу, обобщают приоритеты адаптационной политики города, тогда как планы носят конкретный, технический и детализированный характер.

Отбор планов и стратегий городов для анализа проведён по критерию «город – глобальный прибрежный регион» (Lachinskii 2015). Учитывалось также наличие у города утверждённого документа в области адаптации к изменению климата или иного документа, в котором описываются меры по адаптации. Рассмотрены документы Санкт-Петербурга, Вильнюса, Калининградской области²⁶, Копенгагена, Риги, Стокгольма, Таллина, Хельсинки, а также Осло. Город Осло расположен на побережье Северного моря, но Норвегия входит в состав расширенного Балтийского региона.

К рассмотрению ПАИК и САИК применена матрица (оценочный лист), отражающая шесть ключевых принципов планирования адаптации, сложившихся в ходе трансграничного сотрудничества: наличие фактологической базы для оценки воздействия изменения климата, цели адаптации, меры по адаптации, реализация мероприятий: средства и процессы, мониторинг и оценка прогресса (Табл. 3). Матрица в части содержательных характеристик документов по адаптации учитывает существующие научные оценки эффективности городских планов адаптации, а также требования Глобальной рамочной программы ОАЭ по повышению устойчивости к изменению климата²⁷.

²⁶ В Российской Федерации планы по адаптации принимаются внутристрановыми регионами, в частности Калининградской областью и Санкт-Петербургом как регионом (субъектом федерации).

²⁷ Glasgow–Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation referred to in decision 7/CMA.3 URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_8a_gga.pdf (accessed 22.10.2025).

Таблица 3. Матрица (оценочный лист) для анализа дискурсивного ядра стратегий и планов адаптации городов**Table 3. Matrix (assessment sheet) for the analysis of the discursive core of urban adaptation strategies and plans**

Параметры	Индикаторы
Формальные характеристики	
Наличие национального плана адаптации	да; нет
Наличие обязательств разрабатывать региональный план адаптации	да; нет
Наличие обязательств разрабатывать муниципальный план адаптации	да; нет
Юридический статус (носит ли документ нормативный обязывающий характер)	Да: утверждён муниципальным представительным органом власти или исполнительным органом, носит обязательный характер; Нет: план представляет собой политический или декларативный документ
Содержательные характеристики	
Указываются ли специфические воздействия изменения климата, если да, то для какого временного периода	да: исторический; текущий; будущий (сценарии, прогнозы) нет; не указано
Указанные воздействия изменения климата (климатические опасности)	Да: изменение температуры (волны жары); изменение осадков (сильные ливни); штормы (сильные ветры), наводнения, повышение уровня моря, (штормовые нагоны, ураганы); паводки; засухи, дефицит воды; сели и оползни, лавины, другое. нет: общее определение воздействий
Специфические цели адаптации в ответ хотя бы на одно из воздействий	Да: изменение температуры (волны жары); изменение осадков (сильные ливни); штормы (сильные ветры); наводнения, повышение уровня моря; паводки; засухи, дефицит воды; сели и оползни, лавины; другое. Нет
Планируется ли реализация адаптационных мероприятий в различных секторах (в соответствии с Глобальной рамочной программой по повышению устойчивости к изменению климата), если да, то в каких именно	Да: водное хозяйство; продовольствие и сельское хозяйство; здравоохранение; экосистемы и биоразнообразие; инфраструктура; адаптивные меры социальной защиты; защита культурного наследия. Нет: не планируется
Обозначен ли процесс реализации стратегий по адаптации	Да; нет
Выделены ли ресурсы на выполнение плана	Да; нет
Установлена ли процедура оценки и мониторинга плана	Да; нет
Приведены ли индикаторы мониторинга прогресса	Да; нет
На каком этапе цикла адаптации находится город	- оценка рисков и уязвимости; - планирование; - реализация; - мониторинг; - оценка итогов реализации планов

Источник: составлено авторами статьи.

Формальные характеристики ПАИК и САИК позволяют определить интегрированность субнациональных адаптационных действий в систему государственного управления, а также юридический статус таких планов. Содержательные характеристики позволяют оценить степень детализации адаптационной политики, а также лидерский потенциал городов в повышении устойчивости экономики, инфраструктуры и городского хозяйства к изменению климата. Во всех юрисдикциях, в которых расположены рассматриваемые города, приняты и действуют национальные стратегии/планы в области адаптации к изменению климата. Обязательства разрабатывать субнациональные стратегии/планы действуют в шести из 10 государств Балтийского региона (См. Табл. 4).

Формальные требования иметь документы по адаптации установлены в Дании, Литве, Норвегии при условии удовлетворения населённых пунктов определённым критериям. В Российской Федерации планы по адаптации к изменениям климата обязательны на уровне субъектов федерации. В Швеции и Дании муниципалитеты должны принимать планы действий по адаптации в пределах компетенции муниципалитета, а государство предоставляет городам экспертную поддержку. В тех странах, где ни у регионов, ни у городов нет прямых обязательств разрабатывать САИК или ПАИК, адаптационные действия содержатся в документах, посвящённых устойчивому развитию или энергетике (Эстония, Латвия).

В ряде стран установлено разделение компетенций и правовой ответственности между городами и регионами. Например, в Швеции муниципалитеты формируют планы действий на случай стихийных бедствий, непредвиденных случаев. Для этого их обязывают осуществить оценку рисков изменения климата и климатической уязвимости. На регионы (округи, лены) также возложена ответственность разрабатывать планы адаптации в пределах их компетенции (здравоохранение, общественный транспорт и региональное развитие). Так, у города Стокгольма и у округа Стокгольм есть различные планы адаптации к изменению климата.

Копенгаген и Осло приняли действующие документы по адаптации в 2011 и 2014 г. соответственно. Хельсинки первую стратегию по адаптации принял в 2012 г., в 2018 г. она была заменена на Политику Хельсинки по адаптации к изменению климата на период с 2019 по 2025 г. Все остальные города принимали действующие ныне стратегии и планы после 2019 г.

Таблица 4. Формальные характеристики стратегических документов по адаптации к изменениям климата

Table 4. Formal characteristics of cities' strategic documents on climate change adaptation

Город	Наличие националь- ного плана адаптации	Обязательность принятия документа по адаптации		Название документа	Год принятия	Юридический статус
		на региональ- ном уровне	на муниципаль- ном уровне			
Вильнюс (Литва)	Да	нет	да	План адаптации Вильню- са к изменению климата	2024	Не обязывающий
Калининград- ская область (Россия)	Да	да	нет	Региональный план адаптации к изменениям климата	2023	Обязывающий
Копенгаген (Дания)	Да	нет	да	План климатической адаптации Копенгагена	2011	Не обязывающий
Осло (Норвегия)	Да	да	да	Стратегия адаптации Осло к изменению климата	2014	Не обязывающий
Рига (Латвия)	Да	да	нет	План действий Риги в области устойчивой энер- гетики и климата	2022	Не обязывающий
Санкт- Петербург (Россия)	Да	да	нет	Региональный план адап- тации Санкт-Петербурга к изменениям климата	2023	Обязывающий
Стокгольм (Швеция)	Да	да	да	План действий по адапта- ции города Стокгольма к изменению климата на 2022–2025 гг.	2021	Не обязывающий
Таллин (Эстония)	Да	нет	нет	План действий Таллина в области устойчивого развития и энергетики до 2030 г.	2021	Не обязывающий
Хельсинки (Финляндия)	Да	нет	нет	Политика в области адаптации к изменению климата Хельсинки	2019	Не обязывающий

Источник: составлено авторами статьи на основе САИК и ПАИК городов.

САИК и ПАИК всех изучаемых городов (Табл. 5) основаны на оценках климатических рисков. Менее чем в половине случаев учитываются данные о прошлом климата или же документы содержат ссылки на экстремальные события недавнего прошлого: сильная жара 2018 г. в Стокгольме, сильные ливни 2011 г. в Копенгагене, грозы летом 2010 г. и зимний шторм 2011 г. в Хельсинки. В основном риски оцениваются на основании современных наблюдений и сценариев будущего изменения климата. В документах городов Российской Федерации оценка рисков и программа мероприятий по приспособлению к ним основываются на Методических рекомендациях, утверждённых Минэкономразвития России, приказ от 13.05.2021 № 267 (Павловский 2024: 27).

Например, в Региональном плане адаптации Санкт-Петербурга к изменениям климата, как и в аналогичных документах многих других городов, перечислены риски, относящиеся к нескольким основным обобщённым группам рисков, связанных с водой (затопление прибрежных районов, наводнения, размывание береговой линии), повышением температуры (жара, городской остров тепла, пожароопасность), инфраструктурой. Для плана Петербурга риски и степень их опасности определены в соответствии с градацией, установленной приказом Минэкономразвития России от 13.05.2021 № 267 «Об утверждении методических рекомендаций и показателей по вопросам адаптации к изменениям климата». Наличие развитой системы показателей, разработанной на государственном уровне, безусловно упрощает подготовку региональных планов, являющихся результатами интенсивной работы городских властей, научных центров, экспертов. К разработке плана Петербурга было привлечено около 20 исследовательских организаций. Для Санкт-Петербурга подробное разделение рисков по уровням опасности подчёркивает наиболее значимые направления для принятия адаптационных мер, а приведённые определения обозначают реальные последствия изменения климата для города (разрушение берегов и инфраструктуры, формирование эрозионных форм и др.)²⁸.

Основными климатическими опасностями являются волны жары (семь городов), сильные ливни (пять), сильные ветры (четыре), засухи (четыре), наводнения (четыре), повышение уровня моря (девять). Восемь городов в ответ на идентифицированные климатические опасности установили цели по адаптации. Адаптационными действиями охватываются критически значимые сектора во всех рассмотренных стратегиях. В основном, предполагаются действия инфраструктурного характера (семь городов), в том числе связанные с водохозяйственным комплексом – шесть. Природные решения запланированы в шести городах. Адаптационные мероприятия в секторе здравоохранения предусмотрены в четырёх городах, в сфере социальной защиты населения – в одном городе.

Все рассмотренные стратегии и планы показывают, что города находятся на стадии реализации адаптационной политики. В четырёх документах характеризуется процесс реализации адаптационных мероприятий, позволяющий оценить работу по выполнению целей по адаптации. Два документа содержат указание на источники финансирования адаптационной политики. Слабо разработаны вопросы мониторинга и оценки прогресса по достижению целей адаптационной политики, тем не менее в трёх САИК и ПАИК они освещены, а в двух указаны индикаторы мониторинга.

²⁸ Региональный план адаптации Санкт-Петербурга к изменениям климата. URL: https://www.gov.spb.ru/static/writable/documents/2023/08/03/План_адаптации_от_16.06.2023.docx (дата обращения: 22.10.2025)

Таблица 5. Содержательные характеристики стратегий и планов городов по адаптации к изменениям климата**Table 5. Substantive characteristics of urban climate change adaptation plans and strategies**

Город/ регион	Этап осущест- вления	Элементы планов адаптации							
		Учитываемые периоды времени	Последствия изменения климата	Специфика целей адаптации	Сектора реализации адаптационных мероприятий	Процесс реализации мероприятий	Ресурсы	Процедура оценки	Мониторинг и оценка прогресса
Вильнюс	Реализация	текущий, будущий	изменение температуры (волны жары); наводнения, переходы через ноль	Да	инфраструктура, экоси- стемы и биоразнообразии	Нет	Нет	Да	Да
Калинин- градская область	Реализация	исторический текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); изменение осадков (сильные ливни); сильные ветры и др.	Да	водное хозяйство, здравоо- хранение, экоси- стемы и биоразнообразии, инфраструктура	Нет	Нет	Нет	Нет
Копенгаген	Реализация	исторический; текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); изменение осадков (сильные ливни) и др.	Нет	инфраструктура, экоси- стемы и биоразнообразии	Нет	Нет	Нет	Нет
Осло	Реализация	текущий, будущий	наводнения, штормы (сильные ветры), повышение уровня моря и др.	Да	водное хозяйство, здравоо- хранение, экосистемы и биоразнообразии, инфра- структура, адаптивные меры социальной защиты	Да	Да	Нет	Нет
Рига	Реализация	текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); наводнения, засуха	Да	водное хозяйство, экоси- стемы и биоразнообразии	Да	Нет	Да	Да
Санкт- Петербург	Реализация	исторический; текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); изменение осадков (сильные ливни); наводнения, засуха и др.	Да	водное хозяйство, здравоохранение, экоси- стемы и биоразнообразии, инфраструктура	Нет	Нет	Нет	Нет
Стокгольм	Реализация	исторический; текущий	изменение температуры (вол- ны жары); изменение осадков (сильные ливни)	Да	водное хозяйство, инфра- структура	Нет	Нет	Нет	Нет
Таллин	Реализация	текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); повышение уровня моря, наводнения, сильные ветры и др.	Нет	водное хозяйство, здравоо- хранение, экосистемы и биоразнообразии, инфраструктура	Да	Нет	Нет	Нет
Хельсинки	Реализация	исторический; текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); изменение осадков (сильные ливни); сильные ветры; засухи	Да	водное хозяйство, инфра- структура	Да	Нет	Нет	Нет

Источник: составлено авторами.

Результаты исследования

Содержание документов, определяющих вектор городской политики по адаптации к изменениям климата, свидетельствует о том, что в городах, расположенных на берегах Балтийского моря, включая и российские Санкт-Петербург, Калининград²⁹, серьёзно воспринимаются климатические опасности. Имеется необходимая база знаний, позволяющая оценивать климатические риски, уязвимость окружающей среды, выстроены приоритеты и установлены цели адаптационной политики в ответ на наблюдаемые изменения климата и прогнозы.

САИК и ПАИК имеют разную степень детализации. Одни из них устанавливают количественные показатели и распределяют ответственность за их достижение между различными внутригородскими субъектами. Одновременно предусмотрены формы и механизмы контроля выполнения запланированных мероприятий. Другие города ограничиваются описанием ключевых направлений адаптации. Оценка будущих воздействий климата на жизнь городов ограничивается, главным образом, физическими параметрами и не затрагивает вопросов уязвимости городской инфраструктуры, населения или окружающей среды.

Источники финансирования различны: мероприятия по адаптации финансируются из государственного бюджета, за счёт региональных средств, а города Евросоюза имеют возможность привлекать средства из фондов ЕС. Ни один из рассмотренных документов не имеет статуса юридически обязывающего нормативного акта. Возможно, это следует объяснить тем, что изучаемые города лишь недавно завершили переход от разрозненных адаптационных действий к системной работе по планированию и реализации адаптационной политики, юридические рамки для этой функции ещё не сформированы.

Из документов следует, что города реализуют конкретные адаптационные мероприятия преимущественно в таких секторах городского хозяйства, как инфраструктура, экосистемы и биоразнообразие. Значительно меньшее внимание уделяется вопросам здравоохранения, почти полностью отсутствует планирование мер обеспечения продовольственной безопасности, социальной поддержки уязвимых групп населения, защиты культурного наследия.

Российская Федерация в отношении участия городов в планировании, реализации мер по адаптации, управлению этими процессами является исключением из правил: на муниципальном уровне отсутствует широкий практический опыт реализации адаптационных мероприятий, вопросы адаптации к изменению климата рассматриваются в рамках государственной властной вертикали.

²⁹ План по адаптации принят для региона Калининградская область.

Для контроля за реализацией планов адаптации и анализа эффективности адаптационных мер сформирован набор показателей достижения целей адаптации, применяемый на федеральном, отраслевом и региональном уровнях. Такой подход позволяет использовать разный уровень детализации и агрегации количественных показателей результатов адаптационной деятельности и может быть масштабирован в случае использования количественного компонента оценки прогресса в достижении глобальной цели адаптации, предусмотренной Парижским соглашением. В российском Национальном плане адаптации содержится указание на реализуемую с 2021 г. Глазговско – Шарм-эль-Шейхскую программу работы по глобальной цели по адаптации. Указанная программа направлена в числе прочего на активизацию действий стран – участниц Парижского соглашения в области адаптации, на улучшение понимания глобальной цели по адаптации, включая методологию и показатели результативности адаптации, а также на содействие планированию и реализации действий по адаптации на национальном уровне.

Выводы и заключительные положения

Политика в области адаптации к изменениям климата оформилась в качестве отдельного и вполне самостоятельного направления в структуре городской политики, а международное сотрудничество по климатической адаптации стало одним из лейтмотивов парадипломатии городов. Адаптация к изменениям климата становится для рассмотренных городов Балтийского региона своего рода движущей силой всего трансграничного сотрудничества по вопросам климата. В содержании САИК и ПАИК прослеживается содержательное и структурное сходство, обусловленное не столько региональной спецификой, сколько результатами идейного влияния и организаторской работы универсальных международных структур. Важным стимулом развития адаптационной политики городов является их участие в международных объединениях и соглашениях (ООН, РКИК ООН и Парижское соглашение). На города, расположенные в странах ЕС, серьезное влияние оказывает политика институтов Евросоюза и инициативы этого регионального объединения. При этом влияние ЕС на действия по адаптации к климатическим изменениям выходит за пределы европейского региона и фактически приобретает универсальный характер. По-видимому, многие города, не обладая собственными финансовыми и организационными ресурсами, становятся субъектами климатических действий, включая и адаптацию, под влиянием доминирующего тренда, создаваемого дискурсом универсальных документов, а также программ поддержки международного сотрудничества.

САИК и ПАИК городов отражают существование противоречия между, с одной стороны, нацеленностью планов городов на решение локальных задач и, с другой стороны, необходимостью достижения согласия и проведения совместных или единоподчиненных действий многими субъектами во всемирном

масштабе. Городские власти и городские сообщества решают задачи, обусловленные местной спецификой, однако реализация индивидуальных планов субъектов может привести к достижению серьёзного положительного результата только в случае совершения аналогичных действий всеми или многими другими субъектами. Следовательно, сотрудничество городов, в том числе международное, становится абсолютно необходимым способом решения задач противодействия неблагоприятным изменениям климата.

При важности и разнообразии вариантов многостороннего сотрудничества не следует преувеличивать значимость сетевых организационных форм парадипломатии. За весь период относительно открытых межгосударственных отношений до 2022 г. города Балтийского региона так и не создали отдельную региональную сеть для взаимодействия по вопросам климата, отдав предпочтение участию в глобальных и общеевропейских организациях и сетях.

Для понимания и развития трансграничного сотрудничества городов в области адаптации и других аспектов климата следует принимать во внимание два следующих обстоятельства. Первое: в настоящее время российские города Балтийского региона столкнулись с блокировкой их связей, включая форматы работы в международных организациях, участие в сетевых объединениях. Необходимость принятия срочных действий по повышению климатической устойчивости городов Балтийского региона и других регионов требует интенсивного диалога и обмена данными и опытом. Однако именно в это десятилетие, являющееся, по оценкам специалистов, критичным для предотвращения самых негативных последствий изменения климата, трансграничное сотрудничество российских городов с городами западных стран практически остановлено. Тем не менее логика сотрудничества по вопросам климата приведёт к тому, что связи будут восстановлены. Климатическая повестка ввиду её важности может способствовать разрушению установленных барьеров. В связи с этим можно было бы предложить инициативу создания трансграничной сети для взаимодействия городов в вопросах климатической адаптации без привязки к политическим вопросам.

Второе: действия городов в области адаптации к климатическим изменениям, превратившиеся в необходимый элемент управления, требуют транснациональной координации. Область же международных отношений и мировой политики, несмотря на возрастающую активность негосударственных акторов, тем не менее в основном остаётся полем деятельности государств. Глобальная рамочная программа по повышению устойчивости к изменению климата (в рамках режима РКИК ООН) используется и будет использоваться для разработки индикаторов прогресса по достижению глобальной цели по адаптации. В случае успешного завершения переговоров по индикаторам государства смогут перейти к работе по гармонизации показателей планов адаптации, реализующихся на национальном и местном уровнях. Эти индикаторы будут разработаны и предложены для универсального использования участниками переговорного

процесса. Опыт городов России, в особенности Санкт-Петербурга, в формировании индикаторов адаптационной политики может быть использован для выработки позиций и инициатив России на переговорах на площадках РКИК ООН по треку глобальной цели по адаптации. С высокой степенью вероятности российские предложения найдут поддержку представителей научного сообщества и делегатов от государств, участвующих в переговорах, поскольку российский опыт вполне соответствует актуальным направлениям поиска ответов на вызовы адаптации к изменениям климата.

Об авторах:

Александр Евгеньевич Кутейников – кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7/9, 199034. E-mail: a.kuteynikov@spbu.ru
ORCID 0000-0001-5797-543X

Екатерина Александровна Близнцкая – младший научный сотрудник, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7/9, 199034.
E-mail: ekate.bliznetskaya@gmail.com
ORCID 0000-0001-5982-3165

Сергей Вячеславович Ивлев – стажер-исследователь, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7/9, 199034.
E-mail: ivlev.iphi@mail.ru

Всеволод Ильич Шаповалов – сотрудник проекта, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7/9, 199034.
E-mail: vs.il.shapovalov@gmail.com
ORCID 0009-0008-2621-234X

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Исследование выполнено 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: 352/353:327.8:502.171(262.81)
Received: February 11, 2025
Accepted: September 12, 2025

Transboundary Cooperation and Urban Paradiplomacy in Climate Change Adaptation: The Case of the Baltic Region

 A.E. Kuteynikov,  E.A. Bliznetskaya,  S.V. Ivlev,  V.I. Shapovalov
[DOI 10.24833/2071-8160-2025-5-104-56-79](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2025-5-104-56-79)

Saint Petersburg State University

Abstract: This article examines the substantive and organizational dimensions of transboundary cooperation and urban paradiplomacy in addressing climate change adaptation. It explores how cities establish international linkages and employ multi-level governance mechanisms to anticipate and respond to climate-related risks. The study is motivated by the growing prominence of climate paradiplomacy, the intensification of regional adaptation policies in Russia, and the increasing vulnerability of coastal cities to the impacts of a changing climate.

Empirical analysis focuses on adaptation strategies and action plans from nine coastal cities of the Baltic region, encompassing ten countries. Applying a comparative matrix-based discourse analysis, the study traces how international and regional organizations, along with city networks such as the Global Covenant of Mayors for Climate and Energy, the Union of the Baltic Cities, and ICLEI Europe, shape local adaptation frameworks and implementation practices. The findings show that while all examined cities have entered the implementation phase of adaptation policy, the degree of institutionalization varies considerably. EU cities operate within an established multilevel governance system supported by European policy instruments, whereas Russian cities follow nationally prescribed methodologies within a more centralized administrative structure.

The results demonstrate that adaptation to climate change has become a central driver of transboundary cooperation and a defining dimension of urban international engagement in the Baltic region. A typological convergence of adaptation strategies is observed, driven by the influence of supranational institutions and the embedding of cities in transnational networks. This convergence reveals a persistent tension between locally grounded priorities and the imperative for coordinated action at regional and global levels. The study concludes that effective adaptation requires interconnected, multi-scalar collaboration among cities and regions, positioning transboundary cooperation not only as a platform for knowledge exchange but also as a structural condition for achieving urban climate resilience.

Keywords: transboundary cooperation; urban paradiplomacy; climate change adaptation; Baltic region; multilevel governance; city networks

About the authors:

Alexander E. Kuteynikov – Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Universitetskaya embankment, 7/9, 199034.

E-mail: a.kuteynikov@spbu.ru

Ekaterina A. Bliznetskaya – Junior Researcher, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Universitetskaya embankment, 7/9, 199034.

E-mail: ekate.bliznetskaya@gmail.com

Sergey V. Ivlev – Researcher, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Universitetskaya embankment, 7/9, 199034.

E-mail: ivlev.iphi@mail.ru

Vsevolod I. Shapovalov – Project Collaborator, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Universitetskaya embankment, 7/9, 199034.

E-mail: vs.il.shapovalov@gmail.com

Conflict of interests:

The authors declare the absence of conflict of interests.

Acknowledgments:

The research was carried out with support from the Russian Science Foundation (RSF) according to the research grant No. 23-28-10320 (<https://rscf.ru/project/23-28-10320/>) and St Petersburg Scientific foundation according to the research grant no. 23-28-10320 in Saint Petersburg State University.

References:

Antunes S. et al. 2024. Between Cooperation and Conflict: Explaining Strategies of Regional Paradiplomacy towards the EU in Regions Inside, Outside and in Transition (1992–2022). *Territory, Politics, Governance*. 12(1). P. 1–18. DOI: 10.1080/21622671.2024.2399097

Bauer A., Steurer R. 2014. Multi-Level Governance of Climate Change Adaptation through Regional Partnerships in Canada and England. *Geoforum*. Vol. 51. January. P. 121–129. DOI: 10.1016/j.geoforum.2013.10.006

Betsill M.M., Bulkeley H. 2006. Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance*. 12(2). P. 141–159. DOI: 10.1163/19426720-01202004

Buchmann K. 2022. *European Climate Diplomacy in the USA and China*. Embassy Narratives and Coalitions. Leiden; Boston: Brill, Nijhoff. DOI: 10.1163/9789004368156

Chilton P.A. 2004. *Analysing Political Discourse: Theory and Practice*. London; New York: Routledge.

Christensen O.B. et al. 2022. Atmospheric Regional Climate Projections for the Baltic Sea Region until 2100. *Earth Syst. Dynam.* 13(1). P. 133–157. DOI: 10.5194/esd-13-133-2022

Ciesielska-Klikowska J., Kamiński T. 2022. Paradiplomacy and its Impact on EU Foreign Policy. *Journal of Contemporary European Research*. 18(1). P. 48–66. DOI: 10.30950/jcer.v18i1.1223

Coen D., Kreienkamp J., Pegram T. 2020. *Global Climate Governance*. Cambridge etc.: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781108973250

Dailidienė I. et al. 2023. Increasing Trends of Heat Waves and Tropical Nights in Coastal Regions (The Case Study of Lithuania Seaside Cities). *Sustainability*. 15(19). Article number: 14281. DOI: 10.1088/1748-9326/ab5532

Gordon D.J. 2020. *Cities on The World Stage. The Politics of Global Urban Climate Governance*. Cambridge etc.: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781108125888

Karvounis A.M. 2023. *City Diplomacy and the Europeanisation of Local Government: The Prospects of Networking in the Greek Municipalities*. Cham: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-031-29500-3

Karvounis A.M. 2025. *City Diplomacy. An Introduction*. London; New York: Routledge. DOI: 10.4324/9781003470908

Lachininskii S., Semenova I. 2015. Saint Petersburg as a Global Coastal City: Positioning in the Baltic Region. *Baltic Region*. 3(25). P. 47–57. DOI: 10.5922/2079-8555-2015-3-4.

Lindenthal A. et al. 2024. Baltic Sea Surface Temperature Analysis 2022: a Study of Marine Heatwaves and Overall High Seasonal Temperatures. *State of the Planet*. Vol. 4. P. 1–16. DOI: 10.5194/sp-4-osr8-16-2024

Olazabal M. et al. 2019. A Cross-Scale Worldwide Analysis of Coastal Adaptation Planning. *Environmental Research Letters*. 14(12). Article number: 124056. DOI: 10.1088/1748-9326/ab5532

Pietrzak P. 2024. The Sixth Great Debate in International Relations Theory Revolves Around Clarity: Ontology in Statu Nascendi as a Cutting-Edge Tool for Conflict Management. *Dealing with Regional Conflicts of Global Importance*. Hershey etc.: IGI Global. URL: <https://www.igi-global.com/chapter/the-sixth-great-debate-in-international-relations-theory-revolves-around-clarity/341465> (accessed 22.10.2025). DOI: 10.4018/978-1-6684-9467-7.ch001

Reckien D. et al. 2023. Quality of Urban Climate Adaptation Plans over Time. *npj Urban sustainability*. 3(1). Article number: 13. DOI: 10.1038/s42949-023-00085-1

Rydén L. 2021. How Cities and Universities Approach the Sustainable Development Goals: Cases from the Baltic Sea Region. *Japanese Journal of Northern European Studies*. Vol. 17. P. 1–9. DOI: 10.24579/janes.17.0_1

Sassen S. (Ed.) 2002. *Global Networks Linked Cities*. Abington. New York: Routledge. DOI: 10.4324/9781315538808

Bliznetskaya E.A., Kuteynikov A.E., Shapovalov V.I. 2024. Strategii gorodov po adaptacii k izmeneniju klimata v kontekste mnogostoronnego mezhdunarodnogo sotrudnichestva [Urban Strategies for Adaptation to Climate Change in the Context of Multilateral International Cooperation]. *Sociology of Science and Technology*. 15(3). P. 181–199. DOI: 10.24412/2079-0910-2024-3-181-199. (In Russian).

Dudina V.I., Smirnova E.E. (Eds.) 2014. Metodologiya i metody sotsiologicheskogo issledovaniia [Methodology and Methods of Sociological Research]. Saint Petersburg: Izd-vo Sankt-Peterburgskogo Universiteta. (In Russian).

Klemeshev A.P. et al. 2017. Podhody k opredeleniju ponjatija «Baltiiskij region» [Approaches to the Definition of the Baltic Sea Region]. *Baltic Region*. 9(4). P. 7–28. DOI: 10.5922/2074-9848-2017-4-1. (In Russian). DOI: 10.5922/2074-9848-2017-4-1.

Kuteynikov A.E., Ivlev S.V. 2025. Teorija setevoj paradiplomatii gorodov [A Theory of Network Paradiplomacy of Cities]. *MGIMO Review of International Relations*. 18(2). P. 135–145. DOI: 10.24833/2071-8160-2025-2-101-135-145 (In Russian).

Lipka O.N. et al. 2023. *Izmenenie klimata i sokhranenie bioraznoobrazija. Glossarii terminov* [Climate Change and Biodiversity Conservation. Glossary of Terms]. Moscow: FGBU IGKE. (In Russian).

Pavlovskii A.A. 2024. Ob otsenke klimaticheskikh riskov territorii Sankt-Peterburga. [On the Assessment of the Climatic Risks of the Territory of St. Petersburg]. *Journal of Hydrometeorology and Ecology*. №74. P. 26–43. DOI: 10.33933/2713-3001-2024-74-26-43. (In Russian).

Porfir'ev B.N., Terent'ev N.E., Zinchenko Iu.V. 2023. Planirovanie adaptatsii k izmeneniiam klimata: mirovoi opyt i vozmozhnosti dlia ustoichivogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossii [Climate Change Adaptation Planning: Global Experience and Opportunities for Sustainable Socio-economic Development in Russia]. *Studies on Russian Economic Development*. 2(197). P. 154–168. DOI: 10.47711/0868-6351-197-154-168. (In Russian).

Rainkhardt R.O. 2020. Klimaticheskaja diplomatija: gibrid politiki, grazhdanskogo aktivizma i nauki [Climate Diplomacy: a Hybrid of Politics, Civic Activism and Science]. *Obozrevatel'-Observer*. 12(371). P. 75–86. (In Russian).

Список литературы на русском языке:

Близнечкая Е.А., Кутейников А.Е., Шаповалов В.И. 2024. Стратегии городов по адаптации к изменению климата в контексте многостороннего международного сотрудничества. *Социология науки и технологий*. 15(3). С. 181–199. DOI: 10.24412/2079-0910-2024-3-181-199.

Клемешев А.П. и др. 2017. Подходы к определению понятия «Балтийский регион». *Балтийский регион*. №4. С. 7–28. DOI: 10.5922/2074-9848-2017-4-1

Кутейников А.Е., Ивлев С.В. 2025. Теория сетевой парадипломатии городов. *Вестник МГИМО-Университета*. 18(2). С. 135–145. DOI: 10.24833/2071-8160-2025-2-101-135-145

Липка О.Н., Андреева А.П., Кокорин А.О., Мазнёва А.В. 2023. *Изменение климата и сохранение биоразнообразия. Глоссарий терминов*. Москва: ФГБУ ИГКЭ.

Методология и методы социологического исследования. 2014. Под ред. В.И. Дудиной, Е.Э. Смирновой. Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского университета.

Павловский А.А. 2024. Об оценке климатических рисков территории Санкт-Петербурга. *Гидрометеорология и экология*. №74. С. 26–43. DOI: 10.33933/2713-3001-2024-74-26-43

Порфирьев Б.Н., Терентьев Н.Е., Зинченко Ю.В. 2023. Планирование адаптации к изменениям климата: мировой опыт и возможности для устойчивого социально-экономического развития России. *Проблемы прогнозирования*. 2(197). С. 154–168. DOI: 10.47711/0868-6351-197-154-168.

Райнхардт Р.О. 2020. Климатическая дипломатия: гибрид политики, гражданского активизма и науки. *Обозреватель-Observer*. 12(371). С. 75–86.