

ДИПЛОМАТИЯ ГОРОДОВ И СВЯЗИ ГОРОДОВ-ПОБРАТИМОВ КАК ЧАСТЬ НАРОДНОЙ ДИПЛОМАТИИ И ЭЛЕМЕНТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

*Саямов Юрий Николаевич,
канд. историч. наук, докт. полит. наук,
профессор, заведующий кафедрой ЮНЕСКО
по изучению глобальных проблем
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова,
действительный член Международной академии глобальных исследований,
советник I класса,
Российская Федерация,
город Москва*

Аннотация. Раскрывается понятие дипломатии городов, утверждающееся в теории и практике международных отношений, прослеживаются его исторические корни и предпосылки. Отмечается, что сегодня вместе с другими участниками внешнеполитических процессов на мировую арену выходит город, становясь вместе с ними субъектом мирового геополитического и геоэкономического пространства и самостоятельным действующим лицом на мировой арене. Называются основные организации дипломатии городов. Рассматривается участие городов в парадипломатии гражданского общества. Указывается, что эффективным механизмом практической реализации дипломатии городов выступает движение «городов-побратимов». Делается вывод о том, что широкое движение породненных городов существенно продвинуло развитие их международных связей и внесло немалый вклад в формирование дипломатии городов.

Ключевые слова: дипломатия городов, города-побратимы, породнённые города.

Abstract. It is revealed the concept of city diplomacy, which is established in the theory and practice of international relations, and its historical roots and prerequisites are traced. It is noted that today, together with other participants in foreign policy processes, the state enters the world arena, becoming together with them a subject of the global geopolitical and geo-economic space and an independent actor on the world stage. The main organizations of city diplomacy are named. The participation of cities in the paradiplomacy of civil society is considered. It is pointed out that the "twin cities" movement is an effective mechanism for the practical implementation of the city strategy. It is concluded that the broad movement of related cities significantly advanced the development

of their international relations and made a remarkable contribution to the formation of city diplomacy.

Keywords: city diplomacy, twin cities, related cities.

В последние годы и десятилетия в теории и практике международных отношений все прочнее утверждается понятие дипломатии городов. В решении глобальных проблем человечества, в диалоге культур и цивилизаций возрастающая роль принадлежит городам, и прежде всего, городам крупным, задающим тон развитию в своих странах, регионах и в мире, в целом.

С вступлением человечества в новую фазу своего экономического развития, характер которого породил понятие глобализации, становится очевидным заметное усиление экономической мощи и политического значения ведущих городов, быстрое возвышение их роли в мировом хозяйстве и международных отношениях.

Еще в 1970-е годы прошлого столетия известный английский ученый, автор десятков трудов по проблематике городского развития сэр Питер Холл отмечал значение «сравнительно ограниченного круга мест» – мировых городов, по его определению, «в которых осуществляется непропорционально большая часть наиболее важных дел в мире» [1].

И если ранее город главным образом позиционировался в рамках своего государства, выступая, главным образом, как субъект национальной территории, то в эпоху глобализации город выходит на международную арену, становясь в значительной степени субъектом мирового геополитического и геоэкономического пространства.

Что же представляет собой дипломатия городов, что включает в себя это понятие, все прочнее утверждающееся в теории и практике международных отношений, и как оно соотносится с такой важнейшей реальностью современности, как «народная дипломатия», которая становится все более влиятельной силой на мировой арене?

Дипломатии городов сегодня – это беспрецедентно набирающее широту и размах международное движение городского и местного самоуправления, разворачивающееся под флагом защиты и претворения в жизнь интересов и чаяний населения городских образований (от маленьких поселков до огромных мегаполисов).

Дипломатия городов известна с давних времен становления городских единиц в качестве участников международного общения. В дошедших до нашего времени первых дипломатических документах Телль-Амарнского архива, относящихся к периоду XV-XIV веков до н.э., уже содержатся упоминания роли городов [2].

В Древней Греции классического периода VIII-IV веков до н.э. города-государства или «полисы» по-гречески, становятся характерным типом политического образования. В древнегреческой дипломатии городов широко использовалась такая форма международных связей, как «проксения»

(гостеприимство). Проксен города имел в нем по сравнению с другими иностранцами определенные льготы и привилегии в отношении торговли, налогов, условий пребывания. В свою очередь, он принимал на себя нравственное обязательство по отношению к городу, гостеприимством которого пользовался, содействовать во всем его интересам и быть посредником между ним и властями своего города. Через такие структуры гостеприимства велись дипломатические переговоры, прибывавшие посольства других городов обращались, прежде всего, к своему проксену. Институт проксении сыграл большую роль в развитии международных связей и побратимства городов, а также в формировании системы международных отношений в целом [2, с.35-40].

Впоследствии, на протяжении очень продолжительного многовекового периода и понятие дипломатии городов, и сам термин «мировой город» претерпевали существенные смысловые изменения. Мировыми городами называли мегаполисы особого культурно-религиозного значения – Вавилон, Рим, Афины. В эпоху Ренессанса мощные итальянские города Венеция и Милан были среди первых, кто стал направлять за рубеж постоянные дипломатические миссии и создавать организованную систему дипломатической деятельности.

По мере процессов развития к мировым городам стали относить крупнейшие центры, которые выдвигались благодаря политической и экономической мощи своих государств, контролировавших значительные части мирового пространства. В их числе, прежде всего, находились столицы колониальных империй – Лондон, Париж, Вена, Мадрид и другие, а также в период расцвета Российской империи – Москва и Санкт-Петербург.

После Вестфальского мира (1648 год) города утрачивают свою самостоятельность во внешней политике, которая становится прерогативой государств [3]. Венский конгресс (1815 год) утверждает принципы государственной централизации дипломатии, согласно которым внешнеполитические вопросы относятся к компетенции национальных правительств и их министерств иностранных дел.

Хотя эти принципы государственной централизации дипломатии и сохранили свой основополагающий характер в наши дни, однако сегодня государство уже не является единственным актером на международной дипломатической сцене. Ныне вместе с другими участниками внешнеполитических процессов на мировой арене активно выступает город.

То, что официальная дипломатия в большей или меньшей степени предпочитала, и в какой-то мере предпочитает и сейчас относить дипломатию городов к чему-то находящемуся вне сферы ее интересов, особенно примечательно на фоне беспрецедентного роста влияния городов и их удельного веса в своих странах и на мировом уровне.

Города наливались мощью по мере притока новых сил в ходе бурно нараставших процессов урбанизации и перемещения в города масс ранее неурбанизированного населения.

В 1950 году в городах, по данным ООН, проживала одна треть населения планеты. В 2007 году был впервые преодолен 50%-ный рубеж, и сегодня в городах живет больше половины человечества. К 2050 году городское население должно составить, по средним расчётам, 68,6% от предположительного числа тех, кто будет жить в это время на планете Земля. В настоящее время счётчик мирового населения уже показывает цифры, стремительно приближающиеся к отметке 7,9 миллиарда человек [4]. В России, согласно переписи населения 2010 года, на то время в городах уже проживало 68,6%, ли почти три четверти ее населения [5].

В настоящее время количество городского населения демонстрирует тенденцию роста. Каждый день более 100 тысяч человек перебираются в город, увеличивая не только его население, но и мощь как социально-политической единицы в национальном и мировом устройстве.

На фоне стремительной урбанизации и глобализационного развития складывается новое понимание содержания и роли города, действующего в кардинально изменившихся условиях. В координатах новой политической географии и соотношения геостратегических сил, в ходе процессов дестатизации и становления глобального рынка, на фоне динамичного развития высоких технологий и новых форм организации производства города все больше становятся самостоятельными действующими лицами в мировой политике.

Города, минуя посредничество государств, выходят на прямые связи между собой, чему активно способствует движения породнения городов. Они взаимодействуют с другими участниками международного общения и распространяют свое влияние далеко за пределы национальной территории, подчас охватывая весь мир.

Осознавая свое значение, города и местные власти начинают на мировой арене активно и настойчиво заявлять о себе как о подлинных представителях и выразителях интересов своего населения, от которого официальная дипломатия якобы находится слишком далеко. Появляются все более отчетливые признаки стремления городов и местных властей формировать и продвигать на международном уровне собственные представления о мироустройстве и своем участии в его процессах.

Рассматривая феномен возрастающей роли городов в международных делах, некоторые исследователи начинают говорить о «двух мирах в мировой политике» – мире централизованной государственной внешнеполитической деятельности с государственными представителями (президентами, министрами, послами) и «полицентрическом мире», в котором действуют другие участники, в том числе города и местные власти [6].

С этим утверждением смыкается и понятие «параллельной дипломатии» или «парадипломатии», согласно которому якобы существует главная дорога дипломатии, по которой следуют национальные правительства, и параллельная или параллельные дороги, по которым следуют другие участники, включая города и местные власти [7].

Однако, как представляется, нельзя не согласиться с теми, кто видит в подобных подходах определенное упрощение гораздо более сложной реальности, в которой официальная дипломатия, дипломатия городов и «народная» или, как ее еще именуют, «гражданская дипломатия» являются участниками одного пространства международного общения. Со своими множественными взаимосвязями и взаимозависимостями в разных «весовых категориях» и с подчас несовпадающими или противоположными векторами и задачами, они образуют сферу, которую отдельные исследователи называют «многослойной дипломатической средой» [8].

Возрастающая роль городов и местных властей не прошла мимо внимания Организации Объединенных Наций⁵¹. «С 1996 года, когда мы провели Конференцию ООН по населенным пунктам, также известную как “Habitad-2”, – отмечал бывший Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, – государства-члены Организации Объединенных Наций признали местную власть в качестве важного партнера в претворении в жизнь программ мира и развития планетарного масштаба» [9].

Процесс развивающейся дипломатии городов получает свое новое организационное выражение на рубеже веков, когда в 2000 году в Париже организуется и созывается учредительная Первая международная конференция дипломатии городов. Ее инициаторами во многом стали средиземноморские города, сохранившие дух «полисов».

На II Международной конференции мэров дипломатии городов в сентябре 2002 года принимается основополагающий документ – Афинская хартия дипломатии городов, а также провозглашается Афинская декларация олимпийской солидарности городов мира навстречу Олимпийским играм в Афинах в 2004 году.

Афинская хартия ориентировала дипломатию городов на создание между городами, государствами и народами мостов дружбы, экономического и культурного сотрудничества, на укрепление мира и международной безопасности, предотвращение и урегулирование конфликтных ситуаций, определение тенденций развития городов в XXI веке и их роли в решении международных проблем.

Появился термин «глокализация», в котором объединились два особо важных для современного развития городов понятия – «глобализация» как выход проблематики городов на глобальный уровень и «локализация» как повышение роли местных властей, передача им полномочий и средств для выявления и решения вопросов местного развития на местах. Более заметную роль стал играть созданный под руководством бывшего мэра Афин Димитриса Аврамопулоса Всемирный институт глокализации и дипломатии городов.

После Афин председательство во Всемирной конференции дипломатии городов перешло к Москве, которая выступила организатором следующей III

⁵¹ Организация Объединённых наций – ООН.

международной встречи, состоявшейся в российской столице 16-18 сентября 2004 года.

В мае 2004 года возникла Всемирная организация объединенных городов и местных властей⁵², в которой слились одна из старейших неправительственных организаций городов – Международный союз местных властей, существовавший с 1913 года, и Всемирная федерация объединенных городов, образованная в 1957 году. К этим двум учредителям нового формирования присоединилась третья структура – Всемирная ассоциация крупных метрополий «Метрополис», созданная в 1985 году и объединившая более 90 городов во всем мире.

Рассматривая дипломатию городов как приоритетное направление своей деятельности, ОГМВ подготовила и провела в июне 2008 года в Гааге Первую Всемирную конференцию по дипломатии городов. Она завершилась принятием документа, озаглавленного «Гаагская повестка дня по дипломатии городов», в котором содержался призыв развивать инициативы городских и местных властей, утверждать их роль, улучшать качество дипломатии городов и продвигать культуру мира. При этом, дипломатия городов характеризовалась как инструмент местных властей для международной поддержки своих партнеров в конфликтных и постконфликтных зонах, лоббирования международного сообщества, развития диалога, осуществления проектов сотрудничества и, более того, как инструмент предотвращения и преодоления конфликтов в своих городах.

Дипломатия городов сегодня, несомненно, является одной из ключевых тем для международных объединений и конференций городов. С предложением разработать Хартию дипломатии городов и учредить соответствующие пилотные проекты выступил Конгресс местных и региональных властей Европы.

В дипломатии городов участвует также европейское объединение «Евросити» со штаб-квартирой в Брюсселе, созданное в 1986 году и включающее больше 120 европейских метрополий.

Важным элементом, входящим в конструкцию движения дипломатии городов, является Организация городов всемирного наследия⁵³ – уникальный форум, который каждые два года собирает в разных частях земного шара представителей государственных, общественных структур и международных организаций, стремящихся обеспечить сохранение исторического наследия городов, в особенности, включенного в Список всемирного культурного наследия ЮНЕСКО.

Эффективным механизмом практической реализации дипломатии городов выступает движение «городов-побратимов». В текущем 2021 году исполняется 65 лет проведения в Белом доме в Вашингтоне под эгидой президента США Дуайта Эйзенхауэра Конференции по гражданской

⁵² Всемирная организация объединенных городов и местных властей – ОГМВ.

⁵³ Организация городов всемирного наследия – ОГВН.

дипломатии. Понятие «гражданской дипломатии» часто используется для разграничения субъектов международных связей на государственные, осуществляющие официальную дипломатию, и на негосударственные образования и общественные организации, реализующие дипломатию гражданскую.

Считается, что идея городов-побратимов родилась во время Второй мировой войны. В 1942 году Сталинград и английский Ковентри, ставшие символами варварски разрушенных фашистами, но непокоренных городов, приняли решение установить дружественные связи для развития сотрудничества в интересах мира и благополучия своих жителей. В 1944 году канадский портовый город Ванкувер стал побратимом только что освобожденного черноморского порта Одессы. Ванкуверцы направили в Одессу остро необходимые материалы и средства для восстановления и учредили неделю побратима, ставшую в обоих городах традиционной.

После окончания войны бывшие противники поддержали идею установления и развития международных связей между городами как средства достижения взаимопонимания и предотвращения новых конфликтов. Всего лишь спустя два года после завершения военных действий между Великобританией и Германией английский город Бристоль и немецкий Ганновер стали побратимами. Бристоль направил в Ганновер продовольствие и одежду, состоялась серия образовательных обменов. На сегодняшний день число принявших в них участие жителей обоих городов составило уже несколько десятков тысяч человек.

Возникло широкое движение породненных городов, которое существенно продвинуло развитие их международных связей и внесло немалый вклад в формирование дипломатии городов.

В нашей стране в рамках Союза советских обществ дружбы и культурной связи с зарубежными странами⁵⁴ с 1964 по 1991 годы действовала Ассоциация по связям советских и зарубежных городов⁵⁵. За время её работы 289 городов и регионов бывшего Союза установили связи породнения с 530 городами и регионами в 71 стране мира.

В 1967 году была основана Международная организация городов-побратимов. Эта общественная структура в рамках дипломатии городов способствует созданию и развитию партнерских контактов между городами и вносит свой вклад в укрепление отношений мира, взаимного уважения, дружбы и сотрудничества между урбанизированными единицами. Сегодня в движении городов-побратимов участвуют более 2 500 городов в 134 странах.

В 1991 году в качестве правопреемницы АСГ была учреждена Международная ассоциация «Породненные города», открывшая свою деятельность для городов и регионов всех государств бывшего СССР.

⁵⁴ Союз советских обществ дружбы и культурной связи с зарубежными странами – ССОД.

⁵⁵ Ассоциация по связям советских и зарубежных городов – АСГ.

Наряду с универсальными, региональными объединениями городов и местных властей в настоящее время существуют десятки международных организаций городов, концентрирующих свое внимание на отдельных проблемах их жизни и развития, часто принимающих участие в движении породнённых городов.

В 2004 году по предложению ЮНЕСКО была образована Европейская коалиция городов против расизма. Москва активно поддержала ее создание и провела у себя Международную конференцию, которая призвала к формированию структур межгородского сотрудничества по борьбе с этим явлением.

В международной организации «Европейские города против наркотиков»⁵⁶ сегодня наряду с Москвой и Санкт-Петербургом участвуют подчас совсем небольшие российские города, как Бавлы в Татарстане, Ступино в Московской области или Лахденпохья в Карелии.

Другим примером может служить Международный совет местных экологических инициатив⁵⁷, образованный в 1990 году на Всемирном конгрессе органов местной власти за стабильное будущее, который проводился под эгидой ООН. В настоящее время в МСМЭИ входят более 500 органов местной власти из около 70 стран, представляющие интересы примерно 300 миллионов человек во всем мире.

Более 70 городов, обладающих большим количеством исторических памятников и сооружений, составляют «Лигу исторических городов» со штаб-квартирой в Киото (Япония).

Свой вклад в дипломатию городов вносят различные конференции мэров городов. Целому ряду проектов межгородского сотрудничества дала жизнь Конференция мэров городов Придунайского региона, созданная по инициативе мэра Вены. Движение «Мэры за мир», возникшее по призыву главы Хиросимы, вовлекло в орбиту своей деятельности мэров 1416 городов-членов из 120 государств мира.

Мэры городов, являясь авторитетными политическими, государственными и общественными деятелями в своих странах и нередко за их пределами, способны оказывать реальное влияние на формирование и ход процессов межгородского и международного сотрудничества, выступать с инициативами, осуществление которых может очень серьезно помочь не только городам, но и государствам в налаживании добрососедских отношений, укреплении мира и в поисках решений глобальных проблем.

«Классическая дипломатия должна подкрепляться сегодня инициативной дипломатией городов и неправительственных организаций граждан», – считает министр иностранных дел России Сергей Лавров [10]. Несомненно, дипломатия городов, развиваясь, требует обстоятельной теоретической разработки и отдельного исследования как интереснейший

⁵⁶ Европейские города против наркотиков – ЕГПН.

⁵⁷ Международный совет местных экологических инициатив – МСМЭИ.

феномен и неотъемлемый компонент современной международной жизни. По своему содержанию сегодня она представляет собой уже целую систему взаимодействия органов государственной и муниципальной власти городов, межправительственных, межгородских и неправительственных международных организаций, национальных, региональных, городских и местных коммерческих и некоммерческих структур, институтов гражданского общества различных городов и стран мира.

Основной целью породнения городов служит всестороннее развитие городской среды обитания, инфраструктуры, социальной сферы, культуры, образования, спорта, возможностей досуга и отдыха в интересах повышения благосостояния населения, укрепления мира, толерантности, межконфессионального, межэтнического согласия, предотвращения и урегулирования конфликтов, угроз безопасности и углубления взаимопонимания между странами и народами. На Первом Всемирном форуме местных властей в Касабланке (Марокко) и в ходе целого ряда других крупных международных мероприятий городов отмечалась роль породнения городов для цивилизационного развития.

Сегодня человечество живет в мире, где все взаимосвязано и взаимозависимо, где ни одна культура, ни одна цивилизация уже не может оставаться изолированной от других и не испытывать на себе их влияния. В этом мире диалог становится не столько выбором, сколько необходимостью, историческим императивом совместного выживания перед лицом новых, невиданных ранее угроз.

В этом диалоге возрастающая роль принадлежит народной дипломатии, под которой собирательно понимается международное взаимодействие общественных сил и движений, включая международное движение городов-побратимов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Hall P. World Cities. New York: "McGraw-Hill", 1966. 409 p.
2. История дипломатии под редакцией В.П. Потёмкина. Т.1. Москва: ОГИЗ, 1941. 423 с.
3. Böhme Klaus-R. Die sicherheitspolitische Lage Schwedens nach dem Westfälischen Frieden // Der Westfälische Frieden von 1648: Wende in der Geschichte des Ostseeraums. Hamburg: "Kovač Publishing", 2001. 420 s.
4. Счётчик мирового населения: [сайт]. 2021. URL: <https://www.worldometers.info/world-population> (дата обращения: 12.04.2021).
5. Росстат подвёл итоги переписи населения 2010 года // Российская газета: [сайт]. 2011. 28 марта. URL: <https://rg.ru/2011/03/27/perepis-rosstat-site.html> (дата обращения: 12.04.2021).
6. Rosenau J. Turbulence in World Politics. Princeton: "Princeton University Press", 1990. 480 p.

7. Duchacek I. *Perforated Sovereignities and International Relations*. New York: "Praeger", 1988. 256 p.

8. Hocking B. *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. London: Palgrave Macmillan, 1993. 249 p.

9. Из приветствия Генерального секретаря ООН Кофи Аннана III Международной конференции мэров городов мира: Архив выступлений и посланий бывшего Генерального секретаря Кофи Аннана за 2004 год // ООН: [сайт]. 2004. 4 октября. URL: https://www.un.org/ru/sg/annan_statements2004.shtml (дата обращения: 12.04.2021).

10. Из приветствия министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова III Международной конференции мэров городов мира / Выступления Президента и Министра иностранных дел России на III Международной конференции мэров городов мира // Kremlin.Ru: [сайт]. 2004. 17 сентября. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22601> (дата обращения: 12.04.2021).