

Новоприезжий Александр Олегович

Novopriyetzhy Alexander Olegovich

магистрант исторического факультета
Северо-Восточного федерального
университета им. М.К. Аммосова

Master's Degree student,
Faculty of History,
Northern-Eastern Federal University in Yakutsk

Парфенова Ольга Афанасьевна

Parfyonova Olga Afanasyevna

доцент, кандидат исторических наук,
заведующий кафедрой истории, обществознания
и политологии исторического факультета
Северо-Восточного федерального
университета им. М.К. Аммосова

Associate Professor, PhD in History, Head,
History, Social and Political Studies Department,
Faculty of History,
Northern-Eastern Federal University in Yakutsk

«ПАРАДИПЛОМАТИЯ» И МЕЖДУНАРОДНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

“PARADIPLMACY” AND INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY

Аннотация:

Данная статья рассматривает феномен парадипломатии и его воплощение в международной экологической политике. Прослеживается генезис изучаемого понятия в процессе академической дискуссии трех подходов: Солдатоса и Дучачека, Дер Деряна, Хокинга. Рассматривается практическая реализация этого явления в рамках работы парадипломатических организаций в сфере экологической политики. Проводится сравнительный анализ истории развития и практической деятельности двух международных организаций: Regions4 и Northern Forum. В целом при наличии объективных различий и уникальных черт можно отметить общие вызовы для подобных структур в виде недостатка политических возможностей и отсутствия финансовой независимости. Преодоление данных ограничений представляется реальным только через их эволюционное встраивание в мировую комплексную систему экологической политики: кооперацию парадипломатических организаций с системой международных институтов (ООН и ее структуры, ЕС, ЕАЭС и др.); большее соподчинение в рамках мировой иерархической структуры; укрепление механизмов работы «снизу вверх», чтобы региональные представители имели возможность высказывать свое мнение и быть услышанными по важным для них вопросам.

Ключевые слова:

парадипломатия, либерализм, реализм, экологическая политика, региональные администрации, парадипломатические организации, NRG4SD/R4, NF

Summary:

This paper examines the phenomenon of “paradiplomacy” and its implementation in international environmental policy. The genesis of the studied concept is traced in the process of the academic discussion of three approaches: Soldatos/Duchacek, Der Derian, Hoking. The practical implementation of this phenomenon in the framework of the work of paradiplomatic organizations in the field of environmental policy is considered. A comparative analysis of the history of development and practical activities of two international organizations: Regions4 and Northern Forum is carried out. In general, given the objective differences and unique features, one can note common challenges for such structures in the form of a lack of political opportunities and lack of financial independence. Overcoming these limitations seems realistic only through their evolutionary integration into the global complex system of environmental policy: cooperation of paradiplomatic organizations with the system of international institutions (UN and its structures, EU, EAEU, etc.); greater subordination within the global hierarchical structure; strengthening bottom-up mechanisms so that regional representatives have the opportunity to speak out and be heard on issues of importance to them.

Keywords:

paradiplomacy, liberalism, realism, environmental policy, subnational governments, paradiplomatic organizations, NRG4SD, Northern Forum

Миропорядок XXI в. представляет собой интересный объект для наблюдения. С одной стороны, мы видим демократизацию современного общества и увеличение числа участников международного взаимодействия, с другой – наблюдаем обострение глобальной конкуренции и укрепление государственных институтов. В этой связи со временем все большую актуальность приобретает изучение международной деятельности региональных правительств государств – института парадипломатии – и влияния этого явления на процесс управления окружающей средой. Интерес к данному феномену как к инструменту так называемой «мягкой силы» обнаруживается со стороны и иностранных, и отечественных государственных структур (форум «Диалог на Волге» или организация «Северный Форум»).

Парадипломатия как явление имеет длительную историю развития, однако на сегодняшний день она все еще остается недостаточно изученной в академической среде. В связи с этим

целью настоящей статьи является рассмотрение развития понятия «парадипломатия» и его практической реализации в международной экологической политике.

Задачами работы являются:

1. Изучение истории развития термина «парадипломатия».
2. Анализ практической деятельности парадипломатических организаций в сфере экологической политики.

Современный мир столкнулся с большим количеством новых вызовов, которые формируют актуальную повестку дня. Одним из них определенно можно назвать обострение вопросов экологии в общемировом масштабе вследствие чрезмерности воздействия человечества на планету. Из-за взаимозависимости сфер современного мира очевидной стала необходимость в проведении глобальной экологической политики. «Даже самые локальные действия (вождение машины, выработка электричества) имеют экологическое воздействие, которое пересекает международные границы» [1]. В этом аспекте была проведена огромная работа со стороны ООН (к примеру, принята «Программа ООН по окружающей среде»).

Одним из наиболее значимых направлений современной экологической политики является обеспечение устойчивого развития государств, в рамках которого подчеркивается необходимость укрепления международной кооперации, в том числе и благодаря парадипломатии (цель 17 – активизация глобального партнерства [2]).

Много сил было потрачено на утверждение принципов экологического международного права («Декларация Конференции ООН по окружающей среде человека» [3]). «Теперь, спустя более 30 лет после Стокгольма, международное экологическое право демонстрирует неоспоримую силу, и традиционное международное право использует его в качестве основы, чтобы быть ближе к человеку как гражданину мира» [4].

В процессе налаживания международного экологического сотрудничества оформилась инфраструктура в виде государственных, научных и общественных институтов (к примеру, была создана «Программа развития ООН», подготовлена «Межправительственная группа экспертов по изменению климата»). Итогом данных процессов стала самостоятельная динамичная система многостороннего взаимодействия, одним из проявлений которого стала парадипломатия.

Феномен парадипломатии известен в практической политической практике с древних времен, однако научный интерес к нему возник только во второй половине XX в. Это можно связать с различными причинами. В частности, «европейские субгосударственные субъекты получили значительные политические рычаги влияния с 1970-х гг., и этот процесс в конечном итоге превратил их в международных и, следовательно, дипломатических агентов» [5, с. 186]. Сам термин «парадипломатия» был сформулирован в 1980 гг. Панайотисом Солдатосом и Иво Дучачеком в контексте «описания международной деятельности субъектов федерации в США и Канаде» [6, с. 190]. Первый полноценный анализ данного термина был осуществлен в исследовании И.Д. Дучачека «Территориальное измерение политики: внутри, среди и между нациями» [7]. Ученым было сформулировано определение парадипломатии как «прямого продолжения государственного управления, международной деятельности» [8]. В данном контексте основным предметом рассмотрения выступает региональный субъект, который характеризуется как «согласованная территориальная единица, расположенная между местным и национальным уровнями и имеющая легитимность для принятия решений» [9].

Следующий шаг в разработке понятия парадипломатии можно назвать труды Дер Дериана. И если работы Солдатоса/Дучачека были созданы в русле либерализации международных отношений, то Д.Д. Дериан произвел «откат от “нового мира” глобальной взаимозависимости обратно в “старый мир” анархического общества государств» [10, с. 194], то есть рассматривал парадипломатию в реалистическом ключе. В своем основном труде «О дипломатии» исследователь вводит в научный оборот концепт технодипломатии, увязывая его с уже существующими понятиями: «Чтобы избежать путаницы с более ранними парадигмами, эти термины, вероятно, лучше всего было бы описать как разные выражения парадипломатии» [11]. В его представлении дипломатия правительств остается единственным инструментом взаимодействия тех или иных видов государственности. Парадипломатия для исследователя является выражением деятельности негосударственных субъектов (НКО, ТНК и т. д.). Таким образом, подход Д.Д. Дериана противопоставляет традиционную дипломатию и парадипломатию.

В рамках нашего исследования интересно также рассмотреть теоретическую концепцию парадипломатии, предложенную Брайаном Хокингом. В определенной степени основные ее постулаты противоположны реалистическому подходу Д.Д. Дериана и поддерживают изначальный либерализм изучаемого феномена. Хокинг отмечал, что в современном мире «не может быть бесспорных привратников, но существует сеть взаимодействий с меняющимся составом игроков, которые взаимодействуют по-разному в зависимости от проблемы, их интересов и способности

действовать в многоуровневой политической среде» [12]. В ходе своих размышлений ученый пришел к выводу о несоответствии термина «парадипломатия» его содержанию. В своем основополагающем труде «Локализация внешней политики: нецентральные правительства и многослойная дипломатия» [13] Хокинг предложил использовать термин многоуровневой дипломатии, предполагая под ним явление, включающее в себя динамическую систему взаимодействий центральных и местных правительств с негосударственным сектором общества. Таким образом, работа Б. Хокинга обусловила смещение акцентов в анализе рассматриваемого нами феномена, что привело его к принципиально новым методологическим установкам.

Разумеется, нельзя сказать, что изучение явления парадипломатии ограничилось исследованиями только этих авторов. Проблема интересовала также таких ученых, как С. Пакуин, Л. Морено, А. Лекурс и др. В то же время приведенные выше подходы позволяют определить значение и контекст развития термина «парадипломатия» в достаточном объеме для целей нашего исследования.

Для того чтобы рассмотреть вопрос о том, каким образом парадипломатия реализуется в международной экологической политике, нам необходимо обратиться к практическим примерам. Для сравнения предлагаем рассмотреть две международные организации: «Сеть региональных правительств по устойчивому развитию – Регионы4» (далее – NRG4SD/R4) и «Северный Форум» (далее – NF). Данный выбор объектов изучения связан с особенностями их статуса и деятельности. NRG4SD является глобальной международной организацией политико-публичной направленности, которая ориентирована на обеспечение условий достижения целей устойчивого развития. В свою очередь NF представляет собой межрегиональную экспертную площадку, на базе которой организован обмен знаниями и опытом для регионов Арктики и Севера. Изучение истории и основных принципов деятельности данных организаций позволит нам коснуться в исследовании не только различных уровней международного парадипломатического взаимодействия, но и разных его специализаций в функциональной области.

Сеть региональных правительств по устойчивому развитию – Regions4. Общеизвестно, что 1990 г. стали тем временем, когда международное экологическое сотрудничество осуществлялось предельно активно, в частности, был проведен «Саммит Земли» (1992 г.) – значимое мероприятие в сфере глобальной экологии. В ходе обсуждения на нем предметных вопросов была выявлена проблема реализации глобальных целей экологии на местном уровне. Пробел между международным и локальным ярусом взаимодействия решились заполнить представители региональных правительств.

На мировом саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г. была подписана Гаутенгская декларация, которая зафиксировала факт объединения региональных администраций для взаимодействия в области реализации целей устойчивого развития мира [14].

Еще одна конференция, посвященная вопросам экологической политики, была проведена в Стране Басков в марте 2003 г. В ходе заседаний было принято решение о создании NRG4SD в качестве официальной организации; определены ее структура и бюджет. В июле 2004 г. NRG4SD была зарегистрирована как международная некоммерческая структура. С 2005 г. под ее началом стали организовываться регулярные генеральные ассамблеи, представлявшие собой своеобразную платформу для обмена мнениями, касающимися вопросов экологии. В 2016 г. был инициирован ребрендинг организации, результатом которого в 2019 г. стало присвоение ей нового названия – Regions4 [15].

Сегодня Regions4 является крупной международной организацией, которая реализует свои цели при помощи широкого набора инструментов. Одним из важнейших среди них является проведение международных конференций. Благодаря им становится возможной реализация функции политического представительства региональных правительств в сфере мировой экологической политики. R4 тесно связана с ООН, благодаря чему проводит в жизнь политику реализации целей устойчивого развития. Кроме того, она выступает организационным партнером основной группы местных властей, принимает участие в политических форумах высокого уровня и т. д. Таким образом, R4 воплощает функцию посредничества для практической реализации глобальных целей ООН на местах. Организация также является инициатором реализации большого количества проектов. Такие программы, как «Субнациональная коалиция действий по сохранению биоразнообразия» [16] или «Regions Adapt» [17] предполагают разработку практических мер по борьбе с экологическими угрозами. Эти меры могут быть как стратегического (подготовка административных решений), так и практического характера (создание экспертного форума). Так R4 реализует предметную функцию, наполняя рамки экологической политики практическим содержанием.

Северный Форум. Экологические проблемы являются общими для всех людей, но выражаются они в разных географических зонах по-разному. Возможность обмена опытом и знаниями для

решения глобальных проблем могла бы стать полезной для всех. Именно такие мысли подтолкнули представителей северных стран к сотрудничеству в рамках международной организации. Предтечей создания Северного Форума выступила первая международная конференция по окружающей среде в северных регионах, проведенная в Японии в 1974 г. [18]. На ней был поднят вопрос о необходимости площадки для обмена мнениями среди представителей регионов северных и арктических стран. В 1990 г. в рамках конференции северных регионов в США было принято решение о создании постоянной региональной организации – Северного Форума, а еще через год было проведено учредительное собрание, которое официально задекларировало данное объединение. В 1993 г. Генеральная ассамблея запустила процесс регулярной работы организации.

Северный Форум как международная структура реализует свои целевые установки через широкий спектр действий. Исходя из первоначальной ориентации на вопросы развития северных территорий, организация реализует функцию представительства Севера (например, в процессе координации с ЮНЕСКО / Арктическим Советом или в рамках проведения мероприятий по выставке народных художников Севера). В международных конференциях Северного Форума участвуют как политические представители, так и экспертное сообщество. В целом, большое внимание уделяется специализированным проектам и молодежным мероприятиям, соответственно продвигающим научные и образовательные идеи (например, «Международная арктическая школа» [19]). При этом предметная экологическая функция раскрывается посредством реализации прикладных проектов, например, связанных с разработкой программ по улучшению жилищных условий жителей Севера (проект «Электроснабжение населенных пунктов северных регионов» [20]).

Таким образом, рассмотренные выше организации имеют как общие, так и уникальные черты. Обе они были созданы в период активного экологического взаимодействия государств – в конце XX в. При всей схожести функций данных организаций следует отметить их разную направленность в развитии деятельности. R4 репрезентует себя на общемировом уровне экологической политики, в то время как для NF более важной является конкретная региональная перспектива, чем во многом и определяется ее ориентация на научные и образовательные проекты, посвященные Северу и Арктике.

Однако обе эти структуры сталкиваются со схожими проблемами. Несмотря на длительный срок функционирования и значимый вклад в развитие экологической политики, на глобальном уровне принятия решений данные организации являются маловлиятельными акторами. Существует отработанная процедура вертикального спуска целевых показателей вниз, а система эффективной обратной связи так и не реализована. С недостатком политической воли связана и проблема финансирования организаций. Их бюджет состоит в первую очередь из вкладов членов – субъектов национальных государств, которые в свою очередь подотчетны центральным правительствам. В связи с этим многие проекты экологической направленности, разрабатываемые R4 и NF, остаются нереализованными вследствие недостаточности финансовой поддержки. Данные проблемы связаны с тем, что парадипломатические организации во многом остаются вне контекста международной экологической политики.

Таким образом, можно констатировать, что парадипломатия является неотъемлемой, но в то же время малоизученной характеристикой современного мира. Она имеет различные интерпретации, что прямо связано с многогранностью данного явления в его практической реализации. Парадипломатические организации имеют уникальные черты в структуре и используемых инструментах деятельности, но сталкиваются с общими вызовами в рамках ее реализации на международном уровне.

В нашем представлении наиболее эффективным кажется курс на более близкую кооперацию парадипломатических организаций с системой международных институтов (ООН и ее структуры, ЕС, ЕАЭС и др.). При этом под кооперацией нами понимается подход, когда работа региональных организаций тесно связана с реализацией целей, устанавливаемых национальными государствами. Скорее всего, это будет означать большее соподчинение в рамках мировой иерархической структуры, однако позволит с большей вероятностью получить необходимую политическую и финансовую поддержку со стороны государственных структур. Параллельно в рамках этого же подхода следует укреплять механизмы работы «снизу вверх», чтобы региональные представители имели возможность высказывать свое мнение и быть услышанными по важным для них вопросам. Учитывая нынешние политические реалии, именно подобные меры представляются необходимыми для успешного развития современных парадипломатических организаций.

Ссылки:

1. International Organization and Global Governance. N.Y., 2013. 728 p.

2. Goal: 17. Strengthen the Means of Implementation and Revitalize the Global Partnership for Sustainable Development [Электронный ресурс] // United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Sustainable Development. URL: <https://sdgs.un.org/goals/goal17> (дата обращения: 02.12.2020).
3. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment [Электронный ресурс] // Audiovisual Library of International Law. URL: <https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html> (дата обращения: 10.10.2020).
4. Fernandes F.C.R., Cunha K.B. da. The Environmental Paradiplomacy in a New International Governance // 1st World Sustainability Forum. Basel, 2011. P. 1–10. <https://doi.org/10.3390/wsf-00563>.
5. Duran M. Mediterranean Paradiplomacies: the Dynamics of Diplomatic Reterritorialization. Netherlands, 2015. 404 p. <https://doi.org/10.1163/9789004285415>.
6. Ibid. P. 190.
7. Duchacek I.D. The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations. USA, 1986. 328 p. <https://doi.org/10.4324/9780429315244>.
8. Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units / H.J. Michelmann, P. Soldatos (eds.). Oxford, 1990. 322 c.
9. Hooghe L., Schakel H.A., Marks G. Appendix A: Profiles of Regional Reform in 42 Countries (1950–2006) // Regional & Federal Studies. 2008. Vol. 18, no. 2-3. P. 183–258. <https://doi.org/10.1080/13597560801994323>.
10. Aguirre I. Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry About Concept in Search of a Definition // Regional & Federal Studies. 1999. Vol. 9, no. 1. P. 185–209. <https://doi.org/10.1080/13597569908421078>.
11. Der Derian J. On Diplomacy: a Genealogy of Western Estrangement. Oxford, 1987. 258 p.
12. Hocking B. Foreign Relations and Federal States. L.; N.Y., 1993. 294 p.
13. Hocking B. Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy. N.Y., 1993. 249 p.
14. The Gauteng Declaration [Электронный ресурс] // Departement Buitenlandse Zaken. URL: https://www.fdfa.be/sites/default/files/atoms/files/883_Akte%20in%20het%20Engels.pdf (дата обращения: 02.12.2020).
15. A New Brand for a New Era [Электронный ресурс] // Regions4. News. URL: <https://www.regions4.org/news/a-new-brand-for-a-new-era/> (дата обращения: 30.11.2020).
16. Subnational Coalition for Biodiversity Action. An Open Invitation for Vertical Integration of Multi-level Governance to Accelerate Global Ambitions in Biodiversity [Электронный ресурс] // Regions4. Our Projects. URL: <https://www.regions4.org/project/subnational-coalition-for-biodiversity-action/> (дата обращения: 30.11.2020).
17. Regions Adapt. The First Global Initiative that Supports the Acceleration of Climate Adaptation by Subnational Governments [Электронный ресурс] // Regions4. Our projects. URL: <https://www.regions4.org/project/regionsadapt/> (дата обращения: 30.11.2020).
18. Official Report of International Conference on Human Environment in Northern Regions [Электронный ресурс] // The Northern Forum. Sapporo. Resolutions. URL: <https://www.northernforum.org/en/the-northern-forum/documents/category/5-resolutions#> (дата обращения: 30.11.2020).
19. International Arctic School [Электронный ресурс] // The Northern Forum. Ongoing. URL: <https://www.northernforum.org/en/projects/ongoing/467-international-arctic-school> (дата обращения: 30.11.2020).
20. Renewable Energy Sources. Energy Supply for Isolated Settlements of Northern Regions [Электронный ресурс] // The Northern Forum. Ongoing. URL: <https://www.northernforum.org/en/projects/ongoing/463-renewable-energy-sources-energy-supply-for-isolated-settlements-of-northern-regions> (дата обращения: 30.11.2020).

Редактор: Ситникова Ольга Валериевна
Переводчик: Бирюкова Полина Сергеевна