

УДК 323.174

*В.П. Рогатин*

## РЕГИОН ГОСУДАРСТВА КАК СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Конец XX века ознаменовался появлением относительно новой политической реальности – активными участниками политической жизни стали регионы, входящие в состав отдельных государств. Если для периода XIX–XX вв. характерно наращивание государством «мускул централизации», усиление властного потенциала центральной государственной власти, то конец XX века породил новые тенденции. Процессы автономизации, федерализации, расширения прав регионов весьма широко представлены среди современных политических процессов, и, скорее всего, представляют собой новый политический тренд. Более того, регионы государств активно выходят на арену международной жизни. Все это подчеркивает актуальность изучения тенденций изменения роли внутригосударственных, субнациональных региональных образований во внешнеполитических процессах, требует концептуализации понятия региона государства как участника международных отношений, анализа условий и возможностей его внешнеполитической активности.

Цель настоящего исследования – рассмотреть общие концептуальные основания участия региона государства во внешнеполитических процессах в свете, во-первых, изменений, происходящих в международных отношениях и роли, которую играют в них государства и, во-вторых, формирования эффективной модели регионального управления.

Международная жизнь на рубеже второго и третьего тысячелетий во многом характеризуется двумя процессами. Первый актуальный – это глобализация. Второй, его можно охарактеризовать как нарастающую тенденцию, это постепенный распад вестфальской системы международных отношений. Более трех столетий государство прочно удерживало монополию на статус основного актора международной жизни. Вторая половина прошлого столетия ознаменовалась ростом международного влияния иных политических субъектов [1]. Рост значимости международных отношений, увеличение их «удельного веса» в деятельности государства привели к тому, что данная сфера стала достоянием более широкого круга политических акторов. Еще в 90-е гг. В. Кремень и В. Ткаченко справедливо отметили, что повсеместно государство сдает свои позиции региональным и транснациональным силам [2, с.16].

Для современного мира характерна тенденция «размывания» суверенитета государства как бы размывается: ряд властных функций «уходит» вверх – к транснациональным субъектам. Рост значимости органов управления международных организаций очевиден и не требует дополнительного освещения. И. Валлерстайн справедливо подчеркивает, что одновременно с дезинтеграцией системы суверенитета и

межгосударственных отношений происходит утрата легитимности государственной власти [3, с.102-104]. В этих условиях актуальность приобретает поиск новых объектов легитимации, а, вместе с ним, и расширение числа акторов, претендующих на исполнение функций центральной государственной власти. В 90-е гг. XX века во многом окончательно был подорван монополизм государства на осуществление и управление международными отношениями. В Европе эти процессы начались еще раньше – сразу после второй мировой войны [4, с.136] и, в настоящее время, являются неотъемлемой частью политики Евросоюза.

В соответствии с трансформациями поля внешней политики, постмодернистская теория международных отношений постулирует плюрализм акторов международной жизни. Среди новых субъектов внешнеполитической активности, как правило, в первую очередь называют транснациональные корпорации, затем международные социальные и религиозные организации. Изучению проблемы участия субнациональных регионов в международной жизни уделяется значительно меньше внимания.

Деятельность Комитета регионов при Еврокомиссии, «Европа регионов» сформировали новую реальность, в рамках которой национальные государства теряют свои традиционные позиции. В прямом участии субнациональных регионов в работе структур Евросоюза видят один из путей легитимизации европейской интеграции [5, с.90]. В декларации Ассамблеи регионов Европы «О регионализме в Европе», принятой в 1996 г. прямо подчеркивается, что ее регионы являются неотъемлемым элементом строительства единой Европы. Активное участие регионов европейских государств в общеевропейских процессах подчеркивает «размывание» государства как основного актора внешней политики. Еще в 90-х гг. XX в. по данным социологических опросов три четверти европейцев высказывались за активное участие субнациональных регионов в общеевропейской политике [6, с.28]. По-видимому, данный феномен, как и иные интегративные процессы, найдут свое воплощение в общемировых тенденциях. Ярким примером самостоятельной внешнеполитической активности региона является Квебек, по отношению к его действиям на международной арене канадскими исследователями был даже разработан термин «парадипломатия», под которой понимается деятельность дополняющая, дублирующая или даже исправляющая общегосударственную дипломатию.

Если же обратиться к истории международных отношений, то обнаружится, что данные процессы не открывают нам ничего абсолютно нового. В средневековой Европе такая плюралистичность акторов международной жизни была в порядке вещей. Католическая церковь представляла собой транснациональную политическую и идеологическую организацию, способную регулировать и направлять внешнеполитическую активность суверенов (крестовые походы – наиболее яркий пример). Рыцарские монашеские ордена нередко являлись могущественной финансовой и политической силой. Ганзейский союз включал в себя как «вольные» города, так и подчиненные власти государств. Обычным явлением были самостоятельные внешнеполитические акции могущественных вассалов. На заре нового времени конкуренцию государствам составляли торговые колониальные кампании (например, Остиндийская кампания в Англии), которые будучи акционерными обществами обла-

дали значительной самостоятельностью во внешнеэкономической и колониальной политике.

Выход на арену международных отношений «субнациональных» акторов справедливо связывают с процессами глобализации и интеграции, поскольку одним из аспектов глобализации являются процессы трансграничной регионализации [7, с.81-82]. Священные ранее границы государства, «рубежи державы» становятся все более и более транспарентными, что привносит новые смыслы в соотношение внутренней и внешней политики. Если регион государства является приграничным, то это стимулирует его внешнеполитическую активность. Хотя, конечно, данное положение нельзя считать общеобязательным. Так в Российской Федерации самыми открытыми с точки зрения внешнеполитической деятельности считаются Республика Татарстан, Саха-Якутия, Нижегородская область [там же, с.78]. Тем не менее, необходимо признать, что именно приграничное сотрудничество в настоящее время является для регионов государств наиболее развитой формой международных отношений.

В глобализированной экономике зачастую возникают проблемы, решение которых требует практической реализации элиминативных тенденций по отношению к существующим государственным границам. Интеграционные межгосударственные процессы нередко продвигаются за счет регионов, выполняющих роль своеобразных «мостов». Украина, которая, прямо скажем, не входит в число лидеров как в сфере внешнеполитической активности, так и в области развития региональной политики, в лице своих приграничных областей является участником многих межрегиональных европейских организаций: Карпатский Еврорегион, Еврорегион «Бут», Еврорегион «Верхний Прут», Еврорегион «Нижний Дунай» [8]. Широко представлено межрегиональное сотрудничество приграничных областей Украины и России.

Возможность более активного участия субнациональных регионов в международных отношениях обусловлена во многом тем, что в современной внешней политике все большую роль начинают играть культурные факторы. Утверждение, что международные отношения все больше структурируются в плоскости культурных и цивилизационных различий стало общим местом анализа специфики современности. Если, начиная с XIX века, национальное государство было наиболее ярким политическим воплощением культурной специфики, то конец XX века стал началом нового этапа структурирования международной культурной реальности. С. Хантингтон показал, что интегративные процессы, как правило, протекают в сфере общей культурно-цивилизационной принадлежности, политические конфликты, наоборот, концентрируются в области цивилизационного пограничья. Какова же роль регионов в данной тенденции? Культурная специфика концентрируется на уровне, максимально приближенном к социальным действиям и, поэтому, субнациональный регион выступает более четко выраженным носителем культурных качеств, чем национальное государство. С другой стороны, интегрированные государственные объединения более четко выражают качества цивилизационной принадлежности. Таким образом, на уровнях субнациональном и межгосударственной интеграции концентрируется культурно-цивилизационный креатив, национальное государство в данном контексте превращается в менеджера, роль которого сводится уже не к фор-

мированию международных отношений, а к их регулированию.

Изменения, происшедшие в данной сфере можно выразить в схемах:

XIX – XX вв. – классическая схема



Конец XX – начало XXI вв. -- новое соотношение



В классический период модерного национального государства именно оно выступало основным агентом международных отношений, было своеобразным центром тяжести, формируя межгосударственные союзы и определяя параметры активности регионов (если таковая вообще имела место). Нынешняя эпоха даст нам гораздо более динамичную систему, обнаруживающую тенденции более разнообразного взаимодействия субъектов международных отношений. Фактов, когда субнациональный регион становится причиной внешнеполитических действий, не являясь при этом объектом территориальных притязаний, когда регионы напрямую апеллируют к международным организациям в последние десятилетия более чем достаточно.

Первоначальные трансформации системы международных отношений во второй половине XX века придавали ей более иерархичный характер: над системой «национальное государство – субнациональные регионы» надстраивался еще один этаж в виде наднациональных военно-политических и экономических союзов. Изменения, произошедшие в конце XX века трансформировали характер системы международных отношений с иерархического на сетевой, тем самым попав в русло общемировых тенденций формирования систем управления.

При этом, поскольку субнациональный регион ограничен в средствах внешнеполитического воздействия, он вступает в особые отношения с центром: с одной стороны, требует учета собственных приоритетов в общегосударственной внешней политике, с другой, может сам выступать выразителем общегосударственных интересов. Такая диалектическая система отношений естественно представляет собой во многом идеализированную модель. На практике внешнеполитическая активность региона – это нередко потенциальное поле конфликта с центром. Но понимание тенденций роста значимости субнациональных регионов в международных отношениях способно не только снижать уровень конфликтности в отношениях регионов и центра, а и наращивать внешнеполитический потенциал государства в целом. Другими словами, снижение значимости международной роли государства может быть компенсировано субнациональными регионами в интересах всей нации, но это требует, в свою очередь, взвешенной региональной политики центра.

В результате конституирования регионов государств как активных субъектов международных отношений, они нередко становятся объектами влияния государств, претендующих на гегемонию. То есть, регион может быть не только субъектом международной политики, но и объектом приложения внешнеполитических усилий влиятельных акторов международных отношений. Но, став объектом, регион, если он является достаточно самостоятельным политическим актором, должен формировать собственные усилия в данном направлении, то есть стать субъектом международных отношений.

Таким образом, условиями и причинами роста влияния регионов в международной жизни являются, во-первых, увеличение значимости международных отношений и разнообразия участвующих в них акторов, во-вторых, «размывание» суверенитета государства и границ между внутренней и внешней политикой, в-третьих, усиление во внешней политике культурно-цивилизационных факторов.

Но данные причины не только трансформируют сферу международных отношений, они требуют формирования новых подходов во внутренней политике, выстраивания иной системы отношений центральной государственной власти и территорий. Отсутствие изменений в данной области неизбежно приведет к конфликтам центра и регионов. Поскольку государство пока все же остается основным агентом политической жизни, оно призвано формировать внутривнутриполитические условия, позволяющие наиболее успешно реализовывать описанные выше тенденции.

Властная, как и любая другая организационная деятельность, может осуществляться на трех уровнях, имеющих иерархический характер. Первый – инструментальный уровень, на котором происходит решение текущих проблем, реализация конкретными методами наличных целей. Второй – уровень концептуального целе-

полагания. На данном уровне формулируются отдельные цели, отвечающие общей целевой концепции. Третий уровень – смысловой. Здесь имеющиеся цели связываются в единый смысловой континуум, определяющий их сочетание, иерархию и значимость. Очевидно, что третий уровень является важнейшим. Очевидно и другое – далеко не всегда государственной власти удается работать на данном уровне. Впрочем, бывают ситуации, когда не удается подняться и на второй уровень. Судьба такого государства плачевна.

Сохранение единства государства требует, чтобы распределение властных полномочий между регионами и центром происходило таким образом, чтобы центр находился на один уровень выше. Поэтому центральная власть находящаяся на первом уровне в принципе не может ничего дать регионам и способна только использовать их как подсобные инструменты. Поэтому то и плачевна судьба такой власти. Если власть достигла второго уровня, то она предоставляет регионам инструментальную власть, выделяя им некоторую самостоятельность и ресурсы (региональная политика осуществляется по принципу: «на местах виднее, как решать местные проблемы»). Лишь центральная власть достигшая третьего уровня способна позволить регионам собственное целеполагание и самостоятельную активность по реализации поставленных целей. Она принимает регионы как ценность, способную увеличить ценность самого государства и признает за ними право на саморазвитие. Успешность и эффективность такого государства определяется способностью власти видеть на шаг вперед, связывать в единое смысловое целое цели и интересы отдельных регионов.

Таким образом, внутренними условиями реализации субнациональными регионами собственной внешнеполитической активности в первую очередь являются наличные параметры государственного строительства и региональной политики. Навивно было бы предполагать серьезную внешнеполитическую активность областей Беларуси или Узбекистана. Что бы мы не говорили о возрастающей роли регионов, пока это лишь тенденция. Государство, центральная власть еще достаточно долго будет обладать достаточными ресурсами, способными держать активность ее территорий под контролем, определять параметры и направленность такой активности.

С другой стороны, иницилирующая международная деятельность регионов должна базироваться не только на определенной региональной политике государства, но и на собственных характеристиках субнационального региона. Исследования международных аспектов российского регионализма раскрыли его основные причины:

- неэффективная региональная политика центра, особенно асимметрия в сфере бюджетно-финансовых отношений;
- идеологическая ориентация региональных, как правило этнонациональных лидеров;
- специфика экономики – экспортная ориентация отдельных регионов [7, с.83-84].

Думается, что данную концептуальную схему можно применять (с известной долей корректировки) не только к российской реальности.

Анализ, предложенного набора детерминирующих факторов показывает, что

лишь один из них (последний) можно полностью оценить как чисто экономический, при этом, в исследованиях региональной специфики первенство зачастую отдается именно экономическим факторам. Первая причина указывает главным образом не на экономику, а на политику и региональное самосознание, она носит скорее репрезентативный характер: подразумевает наличие представлений о том, что «нас объединяют». Вторая причина в наибольшей степени поддается корректировке в зависимости от специфических условий конкретного субнационального региона. Идеологическая ориентация может основываться не только на этнических факторах, но и на религиозных, исторических, цивилизационных. Кроме того, удивление вызывает то, что российские исследователи учитывают только идеологические ориентации региональных лидеров. Думается это достаточно характерный факт, указывающий на специфику современной российской политической культуры. Нам кажется, что более решающим фактором в условиях демократического общества являются преобладающие идеологические ориентации не регионального лидера, а всего населения региона и репрезентирующей его элиты, в широком смысле этого слова.

Поскольку первая причина, как указывалось выше, подразумевает определенное самосознание, то можно в качестве еще одного фактора, способного определять параметры и направленность активности субнационального региона, в том числе и внешнеполитической, указать региональное самосознание. Реальное участие региона в международных отношениях (а не «побратимские», парадно-банкетные мероприятия на уровне региональной знати) требует наличия представлений, подразумевающих признания права региона на такую рода деятельность, отражающих уровень приоритетности различных внешнеполитических задач, а самое главное, представлений о регионе как самостоятельном субъекте политических процессов. Именно опора на такое самосознание может стать главным источником самостоятельной активности субнационального региона. Репрезентативные основы собственной региональной политики не могут ограничиваться только самосознанием. Конкретизация внешнеполитической деятельности любого субъекта международных отношений, помимо соответствующего самосознания, требует и наличия определенной картины мира, специфизированной в данном контексте. Именно наличие такой картины сделает международную активность субнационального региона последовательной и согласованной с внешней политикой государства. Поскольку самостоятельное участие в международной жизни отдельных регионов с традиционной точки зрения дело новое и, поэтому, еще не вполне легитимное, то оно требует гораздо большей взвешенности и последовательности. Этого требует и то, что у субнациональных регионов пока весьма ограничен набор инструментов реализации внешней политики.

Таким образом, условиями участия субнационального региона в международной жизни в качестве относительно самостоятельного субъекта является, во-первых, наличие у государства соответствующей региональной политики, во-вторых, обладание населением и региональной элитой соответствующим и картиной мира, включающей в себя, в том числе, и идеологические, в широком смысле этого слова, приоритеты, в-третьих, экономическая целесообразность внешнеполитической активности (экспортная направленность региона, включенность его в глобальные эконо-

мические процессы и т.п.).

На основе проделанного анализа можно спрогнозировать, что в XXI веке самостоятельность субнациональных регионов в международных отношениях получит свое дальнейшее развитие. Регионы будут все больше вращаться в международное сообщество в качестве его активных субъектов. Вполне реалистичным видится прогноз о том, что будет возрастать количество международных актов с участием регионов, как правило в виде партнерских соглашений между регионами различных стран [9, с.108]. С другой стороны, эти процессы потребуют от международного сообщества усилий, направленных на выработку специфических норм, принципов и механизмов, которые позволят максимально эффективно использовать потенциал регионов в создании новой системы международных отношений.

#### Литература.

1. Грум Дж. Растущее многообразие международных акторов // Международные отношения: социологические подходы. – М.: Гардарики, 1998. – С. 222 – 239.
2. Кремень В., Ткаченко В. Україна в контексті глобалізму. – К.: ДрУк, 1998. – 61 с.
3. Валлерстайн И. Конец знакомого мира: Социология XXI века: пер. с англ. – М.: Логос, 2003. – 368 с.
4. Ватульян Ф.В. Регион в процессе становления современной системы международных отношений // Глобализация и регионализм: Черномор. регион. Балканы / РАН. Ин-т Европы, Кубан. гос. ун-т. Совет средиземномор. и черномор. пробл.; Ред. совет: В.В. Журкин (пред.) и др. - М.: Интердиалект+, 2001. – С.136-141.
5. Кононов И.Ф. Глобализация и регионализация в современном мире // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства: Збірник наукових праць. – Харків: Видавничий центр Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, 2001. – С. 87- 91.
6. Семенов И. Группы интересов в Европейском союзе: региональный аспект // Мировая экономика и международные интересы, 1998, №4. - с.26-34.
7. Марен А. В поисках европейской идентичности: парадипломатическая деятельность Республики Карелия и ее последствия // Политическая наука: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН, Ин-т сравн. политологии, Рос. ассоц. полит. науки. - М., 2002. - 2002, N 1: Современное состояние. Тенденции и перспективы. – С. 78-100.
8. Ткач Д.И. Трансграничное сотрудничество: украинское измерение // Діалог цивілізацій: нові принципи організації світу: Матеріали всесвітньої конференції. Київ, 24 травня 2002 р. – К.: МАУП, 2002. – С. 175-179.
9. Ковальский Н.А. О соотношении глобализации и регионализма // Глобализация и регионализм: Черномор. регион. Балканы / РАН. Ин-т Европы, Кубан. гос. ун-т. Совет средиземномор. и черномор. пробл.; Ред. совет: В.В. Журкин (пред.) и др. - М.: Интердиалект+, 2001. – С.99-112.