

Ольга ДУБРОВИНА

РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ: СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ

Данная статья посвящена региональному измерению внешней политики государств, раскрыты его сущность и содержание, показано влияние глобализации и регионализации на международное сотрудничество регионов государств.

The given article is devoted to regional dimension of foreign policy; its essence and content are discovered; influence of globalization and regionalization on international connections of states' regions is showed.

Ключевые слова:

региональное измерение внешней политики государств, глобализация, регионализация, международные связи регионов государств; regional dimension of foreign policy of states, globalization, regionalization, international connections of states' regions.

Современное развитие стран мирового сообщества характеризуется постоянным расширением их взаимных связей на уровне регионов государств. Этот процесс привел к созданию системы международных связей регионов – многогранного и сложного явления, отражающего новый этап развития международных отношений (МО) и функционирующего как системное образование на интернациональном уровне. Тенденция к расширению числа участников международных отношений за счет субъектов, которые не являются государствами, диктует необходимость внимательного анализа их роли в изменениях, происходящих на мировой арене. Как считают российские ученые, национальные государства остаются в XXI в. главными акторами международных отношений, и надо исходить из того, что именно поведение государств определяет развитие мира¹. В то же время регионы государств стали играть активную роль в международном сотрудничестве. Некоторые европейские исследователи говорят о том, что государства должны и будут передавать свои полномочия одновременно в двух направлениях: вниз (народам и регионам) и вверх (наднациональным структурам), а функции самих государств начнут сокращаться и отмирать². О том, что внутригосударственные регионы предпринимают самостоятельные шаги на мировой арене, говорят и российские ученые – специалисты в сфере мировой политики. Они считают, что регионы используют возможности того, что на малом пространстве осуществляется локализация всевозможных ресурсов и формируются структуры, выводящие регионы государств в глобальную экономику³. В международных отношениях в качестве субъектов все шире выступают субгосударственные образования. Возможно, в будущем эта модель получит более широкое распространение в мире, и регионы вместо национальных государств будут доминировать в международных отношениях. Как считают российские ученые, процессы государствообразования и выстраивания отношений между центром и регионами в формирующихся или уже сформировавшихся государствах относятся к числу важнейших политических процессов, изучаемых политологией⁴. Некоторые ученые-экономисты

ДУБРОВИНА

Ольга

Юрьевна –

к.полит.н.,

координатор

Новосибирского

регионального

отделения

Национального

союза политологов

olgadubrovina@

mail.ru

¹ Бажанов Е.П., Бажанова Н.Е. Куда идет человечество? О тенденциях международных отношений в XXI в. – М.: Восток-Запад, 2009, с. 11.

² Там же, с. 14.

³ Лебедева М.М. Мировая политика : учебник для вузов. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Аспект Пресс, 2007, с. 80.

⁴ Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – М.: ИД НГУ ВШЭ, 2006, с. 6.

считают, что субнациональные образования являются активными участниками международного сотрудничества, потому что их экономический потенциал подчас может быть сопоставим с потенциалом крупных государств. Примером может послужить экономический потенциал Иркутской или Тюменской обл.¹

Для изучения этих процессов рассмотрим само понятие «регион», а также сущность и содержание международных связей регионов (МСР). Мало кто из исследователей не согласится с тем, что универсального определения этого термина не существует. Регион – одно из самых трудноуловимых понятий в современных общественных науках. Как дефиниция регион исчезает, стоит лишь углубиться в пространственное теоретизирование. Он возвращается в качестве концепции, необходимой для обоснования доктрин. Другими словами, иерархию регионов определяет только научная проблема. Регион детерминирован тем вопросом, изучением которого мы занимаемся². В исследованиях некоторых российских ученых дается анализ существующих представлений о территории и месте. Это дает возможность выявить два принципиально разных подхода к понятию «регион». Первый подход можно назвать институциональным. В соответствии с ним территория понимается как политический институт (своеобразная институционализация территории). Территория рассматривается как формальный регион, имеющий правовой статус. Разновидностью формального региона является государство, обладающее суверенитетом, т.е. исключительной юрисдикцией на определенной территории. На наднациональном уровне черты формальных регионов приобретают некоторые межгосударственные союзы. Внутри государства почти всегда обнаруживаются формальные регионы, предусмотренные действующим законодательством. Территория как политический институт включает следующие элементы: политико-административные границы, обозначающие географические пределы

юрисдикции; территориальную власть; жителей территории³.

Использование институционального подхода имеет свои ограничения. Они связаны с проблемой различения формальных и неформальных регионов, поиска их соотношения, категорий «искусственности» и «естественности» регионов. Для институционального подхода любая административная единица, будь то Европейский союз, государство или провинция в составе государства, является основным субъектом политических отношений.

В то же время существует дихотомия административного и «реального» объединения территории. Далекое не всегда административно-территориальные единицы (АТЕ) становятся активными политическими субъектами. Этому может препятствовать ситуация на уровне территориального сообщества, которое в данных границах может оказаться неконсолидированным или не имеющим определенных политических интересов. Отсюда необходимость найти соотношение АТЕ и территориального сообщества. При этом возможна АТЕ, не имеющая в своем составе консолидированного и политически активного сообщества («АТЕ без сообщества»). Однако может существовать активное сообщество, не имеющее формально-правовых основ в виде границы («сообщество без АТЕ»). Можно пытаться найти истину «посередине», считая, например, политически активное сообщество компактной частью, ядром существующей АТЕ.

Мы подошли к определению второго подхода к понятию территории, который целесообразно назвать общественным (от слова «сообщество»). Сообщественный подход также называют коммуникативным⁴. В соответствии с этим подходом субъектом политических отношений выступает территориальное сообщество. Этот подход используют российские политологи, изучая МСР на примере Восточно-Сибирского региона⁵.

В политических исследованиях речь

¹ Дергачев В.А., Вардомский Л.Б. Регионоведение. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010, с. 3.

² Isseman A.M. Lost in Space? On the History, Status, and Future of Regional Science // The Review of Regional Studies, 1993, vol. 23, p. 5–6.

³ Туровский Р.Ф. Указ. соч., с. 13.

⁴ Там же, с. 14.

⁵ Павлова З.П. Международные и внешнеэкономические связи субъектов российской федерации Восточно-Сибирского региона: политологический анализ: автореф. дис. ... к.полит.н. – М., 2009, с. 17.

обычно идет о так называемых естественных, или исторических, регионах — территориях, выделяемых не только по пространственно-географическому признаку, но и главным образом по культурно-историческим характеристикам. Естественные регионы рассматриваются как исторически сложившиеся целостные территориальные образования¹. Существование естественных регионов учитывается при административно-территориальном делении унитарных государств и при территориально-политическом устройстве федераций. Привязка административно-территориального и территориально-политического деления государства к границам естественных регионов в значительной мере оправдывает утвердившуюся традицию применять понятие «регион» к провинции, если речь идет об унитарных государствах, и к субъекту федерации, если говорят о федеративных государствах. Именно такое содержание вкладывается в понятие «регион» в данном исследовании. Речь идет о регионе, который находится ниже уровня государства, но выше уровня местного самоуправления, о так называемом субнациональном регионе.

Для дальнейшего исследования поставленной проблемы дадим определение изучаемого объекта: регион (субнациональный или субгосударственный регион) — это территория, входящая в состав государства, наделенная им определенным статусом для осуществления административных функций, занимающая позицию между государственным и местным уровнем власти и не являющаяся субъектом международного права². Регионы государств сегодня активно выходят на международную арену, формируя систему международных связей, в которой они являются главными акторами. В то же время в системе международных отношений они являются вторичными (производными) акторами, которые созданы государствами. Государства наделяют свои регионы определенными полномочиями в международной сфере. Именно с разрешения государства регионы вступают в те или иные международные связи

с международными организациями, государствами и их регионами, местными властями иностранных государств, иностранными юридическими и физическими лицами. Государственная стратегия регионального развития и региональная политика должны быть предметом глубокого политического осмысления. Внутригосударственные регионы ограничивают свою внешнюю деятельность экономической, научно-технической, гуманитарной областями. Данное положение закреплено в международном праве, отражено в конституциях различных стран, политических документах. И тем не менее объективные процессы развития мира приводят к тому, что относительно небольшие территориальные образования, какими являются внутригосударственные регионы, оказываются политически влиятельными³.

Укрепление регионов и степень их самостоятельности на международной арене должны исходить из диалектического единства: государство свои интересы должно согласовывать с интересами регионов, регионы должны соблюдать единую внешнеполитическую линию государства. Как считают российские политологи, в условиях формирования многополярной модели мироустройства усилилась роль региональных факторов в общественном производстве. В мировой геоэкономической системе наметились тенденции формирования региональных экономических группировок, использующих местные этнокультурные и другие особенности в качестве фундамента новых стратегий развития. В международных отношениях преимущество получают государства, способные создать оптимальное соотношение между процессами глобализации и регионализации⁴. Эти две мировые тенденции являются основными причинами выхода регионов государств на международную арену и формирования МСР.

Международные связи регионов — это связи, осуществляемые регионами государств на международной арене в сфере торговли, науки, техники, экономики, культуры, образования, здравоохранения и в иных областях, кроме политической

¹ См.: Федерализм : энциклопедия. — М. : МГУ, 2000, с. 415.

² Плотникова О.В. Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы. — Новосибирск : СО РАН, 2005, с. 30.

³ Лебедева М.М. Указ. соч., с. 82.

⁴ Дергачев В.А., Вардомский Л.Б. Указ. соч., с. 4.

сферы¹. Политические отношения являются прерогативой государства, которое на международной арене выступает «одним голосом». В современной практике сложилось два типа МСР: приграничное и межтерриториальное сотрудничество. Как считают российские политологи, межтерриториальное и приграничное сотрудничество России является важным вектором российской внешней политики².

Приграничное сотрудничество — это согласованные действия, направленные на укрепление отношений между соседними регионами, находящимися под юрисдикцией разных государств, в т.ч. заключение международных соглашений. При осуществлении приграничных связей сотрудничество охватывает только те области, которые находятся в компетенции заинтересованных сообществ или властей. Основной целью приграничного сотрудничества является налаживание связей между приграничными территориями, поиск совместных решений схожих проблем. Для достижения этих целей создаются трансграничные пространства.

Трансграничные пространства — это регионы, созданные на основе сотрудничества приграничных территорий сопредельных государств для принятия совместных решений и осуществления конкретных программ³. О том, что трансграничное сотрудничество на современном этапе развивается интенсивно, говорят специалисты в области мировой политики. В современных условиях сотрудничество приграничных территорий сопредельных государств бывает более тесным, чем региональное сотрудничество внутри государства. Например, северные области Италии интенсивнее сотрудничают с прилегающими кантонами Швейцарии, чем с южными областями своей страны. Это ведет к развитию экономической регионализации, а она, в свою очередь, оказывает

влияние на политику. Регионы, обладая рычагами, прежде всего экономическими, претендуют на самостоятельность в мировой политике⁴.

Трансграничные регионы характеризуются тем, что сотрудничество сопредельных районов разных государств как бы переходит государственную границу. Имея общую границу, по обе стороны от которой находятся государства с разным общественно-политическим строем, социально-экономическим и культурным развитием, регионы сопредельных государств стремятся к сотрудничеству друг с другом, выстраивая трансграничное пространство со своими связями, в рамках которого формируются тесные взаимоотношения в различных сферах. Примером трансграничного региона может послужить еврорегион «Балтика»⁵.

Трансграничное пространство формируется на основе административного и политического деления, которое возникло в сопредельных государствах в ходе исторического развития. Являясь приграничными районами государств, эти пространства в разные периоды исторического развития переходили от одного государства к другому. Это приводило к тому, что в образовательных, культурных, религиозных, этнических и т.д. структурах на границе появлялись определенные особенности, которые отличали их от регионов внутригосударственного типа. Это составляло сложность и специфику трансграничных проблем, включая вопрос «трансграничных меньшинств». В каждом трансграничном пространстве имеются специфические проблемы, которые касаются регионов, находящихся по обе стороны границы, и решать эти проблемы можно только совместно обоим сопредельным государствам и их пограничным регионам. Эти проблемы могут быть связаны с вопросами экологии, борьбы с контрабандой, терроризмом, наркобизнесом и т.д. Сопредельные государства выходят на адекватные юридические инструменты, которые позволяют дать ответ на схожие проблемы, с которыми сталкиваются территориальные сообщества, расположенные по

¹ Плотникова О.В. Теория, система и практика международных связей регионов. — Новосибирск: СО РАН, 2004, с. 33.

² Демидов А.В. Межрегиональные и приграничные связи во внешней политике России // Право и безопасность, 2008, № 4, с. 18.

³ Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Мадрид. 9 ноября 1995 г. Ст. 3. // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. — М., 2003.

⁴ Лебедева М.М. Указ. соч., с. 81.

⁵ Верхоланцева К.В. Развитие современного трансграничного сотрудничества России и стран Европы: сравнительный анализ: автореф. дис. ... к.полит.н. — М., 2009, с. 19.

разные стороны границы. Отношения между сопредельными регионами могут носить неформальный и формальный характер. Именно формальному типу, т.е. организованным взаимоотношениям, содействуют институты, которые создаются трансграничными регионами. Разнообразии и сложности региональных условий таковы, что слишком единообразные решения не могут удовлетворить ожидания всех заинтересованных сторон, даже если учесть специфику трансграничных проблем. Всякий раз создаются различные формулы приграничного сотрудничества, различные трансграничные институты, соответствующие конкретным условиям¹. При создании институтов сотрудничества в трансграничном регионе учитываются, во-первых, разнообразие географических, политических, культурных и других параметров каждого трансграничного региона, во-вторых, модальность осуществления власти на региональном и государственном уровнях. Это могут быть как структуры консультативного характера, так и органы, уполномоченные принимать самостоятельные решения. Исследование трансграничных пространств показывает, что трансграничные институты имеют разные формы и модели.

Под трансграничным институтом понимаются любые коллективные взаимоотношения между сопредельными регионами, разделенными государственной границей, которые имеют либо официальный характер, либо признаются публично². Эти отношения могут строиться как на основе межправительственных соглашений, так и на основе уставов, протоколов, контрактов. Трансграничные институты могут формироваться как с

образованием юридического лица, так и без него. В настоящее время государства стремятся развивать новые инструменты сотрудничества в международной сфере. С одной стороны, разрабатываются инструменты, которые позволяют регионам самостоятельно устанавливать приграничные связи. С другой стороны, идет поиск инструментов межправительственного сотрудничества, в рамках которого трансграничные регионы могли бы найти свое место в экономике и политике сопредельных государств.

Международные межрегиональные связи активно развиваются не только между приграничными пространствами, но и между несопредельными регионами государств. Такие связи называются межтерриториальными. Межтерриториальное сотрудничество — это сотрудничество между несопредельными регионами двух или более государств. Межтерриториальное сотрудничество развивается как на двусторонней, так и на многосторонней основе в рамках международных организаций. Ярким примером таких структур выступает Конгресс местных и региональных властей Совета Европы.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы. Процессы, происходящие в мире, затрагивают такую важную сферу деятельности государств на международной арене, как международные связи на региональном уровне, в чем особо проявляется региональное измерение внешней политики государств.

Межрегиональные контакты все больше проникают в ткань двусторонних и многосторонних отношений. Государства остаются главными и решающими действующими лицами в международных отношениях, регионы становятся все более активными участниками международных связей.

¹ Там же.

² Там же.