УДК 332.142(4-17) + 327.82(4-17)

Е. А. Шлапеко

ОПЫТ РЕГИОНОСТРОИТЕЛЬСТВА В СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЕ С ПОЗИЦИЙ ТЕОРИИ КОНСТРУКТИВИЗМА И ПАРАДИПЛОМАТИИ*

В статье дается анализ подходов к изучению межрегионального сотрудничества и механизмов конструирования региональной общности в Северной Европе для понимания значимости регионостроительства в развитии приграничных регионов. Положения конструктивистского подхода дополняют исследования парадипломатов в части формирования и эволюции систем трансграничного сотрудничества. Большинство трансграничных регионов Северной Европы — это функциональные регионы, составные части которых изначально не обязательно были сходны друг с другом, а их создание предполагает достижение взаимодополняемости территориальных компонентов через интеграцию.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, конструктивизм, парадипломатия, Северная Европа.

В теориях международных отношений межтерриториальное сотрудничество и региональная интеграция понимаются по-разному. В классических теориях внутригосударственные регионы не признаются акторами международных отношений, а процессы европейской интеграции чаще всего анализируются с позиций функционализма и межправительственного подхода. Изменение мирового порядка в 1980–1990-х стало причиной укрепления процессов регионализации в Европе, сопровождающихся расширением ЕС, созданием международных организаций, поиском новых инструментов реализации трансграничных контактов. Именно в это время деятельность субнациональных единиц привлекает внимание представителей теории конструктивизма, исследователей североамериканской и европейской школ парадипломатии, а затем и неолибералов. Их отличительной особенностью является восприятие субгосударственных акторов в качестве полноправных, относительно самостоятельных участников международного сотрудничества.

Исследователи международных отношений придерживаются различных точек зрения при изучении феномена «парадипломатии» как разновидности политической коммуникации, суть которой заключается в самостоятельной международной деятельности, осуществляемой региональными властями для достижения своих политических, экономических, культурных или других целей в рамках взаимодействия с иностранными государствами или регионами [3, *353*]. Такая международная деятельность может поддерживать, дополнять, корректировать и дублировать национально-государственную дипломатию, а иногда и противоречить ей.

* Статья подготовлена в рамках бюджетной темы АААА-А16-116011900255-1 «Методология исследования эволюции северных периферийных регионов и разработка механизмов управления их экономическим развитием».

© Шлапеко Е. А., 2016

В зависимости от уровня иностранного актора, с которым имеет отношения субнациональная единица, парадипломатическая деятельность выражается в трех формах: *приграничного сотрудничества* (формальное/неформальное взаимодействие между близлежащими регионами соседних стран), *межрегионального (трансграничного) сотрудничества* (контакты несмежных регионов разных стран), *транснационального сотрудничества* (контакты субнациональных правительств одного государства с регионами географически отдаленных стран или прямые контакты с другими государствами).

Основными мотивами парадипломатической деятельности, по мнению представителей североамериканской школы, являются политика, экономика, культура и экология [10, *7*]. Политические мотивы могут быть направлены не только на привлечение внимания центральных властей и международного сообщества, но и носить сепаратистский характер. Дж. Кинкайд подчеркивает, что решение проблемы сепаратизма состоит не в подавлении международной активности региона, а в первоочередном разрешении внутригосударственных противоречий [14, *139*]. Условием эффективной региональной политики центра становятся демократические механизмы ее реализации, предполагающие «соответствие проводимых мероприятий интересам и ожиданиям региональных сообществ» [6, *68*].

Регионы Северной Европы участвуют во всех трех формах сотрудничества, что связано с высоким уровнем их институционализации. Задолго до появления «четырех советов» (Северного совета, Арктического совета, Совета государств Балтийского моря и Совета Баренцев Евро-Арктического региона) в рамках Хельсинкского договора (1962) были созданы «скандинавские группы», которые отличаются от типичных еврорегионов более высокой степенью взаимодействия на большей территории. Северные приграничные регионы имеют общую цель — повысить собственную конкурентоспособность, обеспечить устойчивый экономический рост при сближении показателей социально-экономического развития сотрудничающих регионов, что напрямую соотносится с задачами региональной политики ЕС. Эти примеры иллюстрируют концепцию северной совокупной выгоды (Nordic value added), которая подразумевает, что «сотрудничество приобретает смысл, когда совместные усилия имеют более позитивный эффект, чем отдельные национальные инициативы» [18].

Международная активность регионов зависит от их структурных возможностей (внутригосударственных и международных), которые могут изменять мотивы и стратегии регионов. Внутригосударственные возможности подразумевают уровень автономии, определяемый формой государственного устройства, конституцией и другими нормативно-правовыми документами. К классификации внутригосударственных возможностей следует добавить географическое положение и ресурсы региона (природные, трудовые, экономические и др.). К международным возможностям регионов М. Китинг относит глобализацию, усложнение международных отношений и снижение роли государства: «капиталы, товары, услуги и — в меньшей степени — люди обрели мобильность, их невозможно удерживать в пределах одного государства» [1].

Иво Духачек выявил, что субнациональные власти для проведения своей политики на международной арене используют определенные механизмы («каналы участия»): открытие постоянных представительств регионов, деловые поездки за границу и участие в конференциях представителей местных органов власти, проведение международных торговых и промышленно-инвестиционных выставок [10, *14*]. М. Китинг, в свою очередь, подразделил каналы участия на две формы международного взаимодействия — двустороннее партнерство и межрегиональное сетевое сотрудничество. Двустороннее партнерство реализуется между регионами, искусственно разделенными границами, а межрегиональное сетевое сотрудничество осуществляется регионами без общей границы, но со схожими целями и задачами развития местного сообщества и региональной экономики. Главный механизм реализации сетевого сотрудничества — создание межрегиональных ассоциаций, которые становятся площадкой для общения и нахождения контактов. Исходя из идей британского политолога, при анализе отношений между центром и регионами необходимо обращаться к правовым и политическим факторам взаимоотношений, отдавая предпочтение последним путем наблюдения за «изменением отношения к парадипломатии при смене региональных элит» [1].

Региональное самоуправление в Северной Европе исторически развито, и при этом муниципалитеты всегда обладали высокой степенью автономии в принятии решений, включая межрегиональные контакты, которые, будучи составной частью региональной политики, разрабатываются на уровне национальных министерств. Региональное развитие является по сути межсекторальным, поэтому скоординированные действия между различными административными секторами определяют эффективность применяемых на практике мер. Региональная и структурная политика ЕС рассматривается в качестве дополнения региональных политик стран-членов, в частности учитываются рамки стратегического планирования.

Представители школ парадипломатии указывали на отсутствие теоретических объяснений «методов создания акторов мировой политики, факторов, влияющих на их поведение и формулировку стратегии международной деятельности» [15, *96*]. Теория конструктивизма существенно дополняет концепцию парадипломатии.

В центре конструктивистской парадигмы — взаимодействие агентов (акторов), главным образом государств, создающих социальную реальность в макро- и микроструктурной среде, то есть на глобальном и региональном уровне. Исходя из системного подхода, в трансграничном сотрудничестве (микроструктурный уровень) можно выделить его элементы — внутригосударственные регионы и города, внутреннюю структуру — межрегиональные связи, внешнюю структуру — взаимодействие между государствами (макроструктурный уровень). На активность международного сотрудничества регионов влияют различные микро- и макроструктурные факторы внешней среды. При характеристике сотрудничества Северо-Запада России и Северной Европы обращаются к таким микроструктурным факторам, способствующим сотрудничеству, как географическая, политическая, конфессиональная, социально-культурная и ментально-психологическая схожесть [2, *79*]. Нормы международного права, регулирующие трансграничное сотрудничество, основные принципы сотрудничества в рамках

региональных организаций, инструменты поддержки трансграничного сотрудничества образуют группу макроструктурных факторов.

Американский конструктивист А. Вендт в своих исследованиях указывает, что «характер международной жизни определяется убеждениями и ожиданиями, которые агенты имеют друг о друге, и это устанавливается социальными, а не материальными структурами» [19, *20*]. В понятии «агент» отражается социальный и культурный контроль системы над индивидами и/или социальными общностями, та роль, которую они стремятся (сознательно или бессознательно) играть в соответствии с ожиданиями окружающих, основанными на социальном статусе агента [8, *32*].

Получение статуса агента происходит через социализацию, интернализацию и культурный отбор. Применительно к формированию трансграничных регионов это выглядит следующим образом.

Социализация — включение регионов в систему взаимоотношений внутри международного общества посредством как убеждения, так и «нормативного давления» [4, *143*]. Региональной интеграции способствует и процесс европеизации, который подразумевает адаптацию европейских норм, решений, ценностей через создание сетей сотрудничества между национальными и субнациональными акторами [9, *29*]. К нормам (разделяемым способам поведения) можно отнести международные соглашения и конвенции, правила участия в субрегиональных организациях, каковыми являются, например, Хельсинкский договор 1962 г., Мадридская конвенция 1980 г., Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. Конструктивисты описывают социализацию при помощи таких понятий, как «интерсубъективность» (общее понимание, единство идей в области международных отношений) и «идентичность» (самопредставление, самовосприятие и отличие себя от другого) [7, *15*].

Усвоение и принятие норм государствами называется интернализацией и происходит по принуждению, выгоде или в силу легитимности — восприятия этих норм и правил как законных [19, *250*]. Совокупность оценочных стандартов (норм, ценностей, идей) и когнитивных стандартов (правил и образцов), определяющих существование, функционирование и взаимодействие в системе тех или иных общностей и акторов, описывается термином «культура» [12, *56*]. Культура, по А. Вендту, основывается на «структуре ролей»: «враг», «конкурент» и «друг». Понимая международную систему как анархичную, то есть без верховного арбитра, обеспечивающего соблюдение всеми акторами единых законов, А. Вендт говорит о том, что ее структура зависит от того, какая из ролей будет доминировать [19, *239*]. Каждой роли соответствует одна из «культур анархии»: гоббсианская (безопасность), локкианская (сохранение status quo) и кантианская (коллективная идентичность) [20, *402*].

Одним из важнейших для конструктивистского подхода является соотношение понятий интереса и идентичности агента. Представление об интересах и предпочтениях агентов дают идентичности, которые отражаются в социальных событиях, нормах и процессах. Внешняя среда предопределяет ролевые идентичности регионов: так, на границе с Европой возникают зоны коммуникации,

а восточный и южный приграничные регионы выполняют защитную, а часто и барьерную функцию [4, 140].

Формирование региональной идентичности — одна из основ «нового регионализма» и наивысшая степень региональной интеграции по шкале Хеттне [11, *331*]. Идентичность формируется в результате повседневной практики и контактов между индивидуумами разного уровня — от профессиональных политиков до простых жителей. Процессы регионализации отдельных государств связаны не столько с экономическими и политическими претензиями властей, сколько с культурной самоидентификацией, сохранением традиций на данной территории.

А. С. Макарычев развивает концепцию «мягкого регионализма», согласно которой существенное влияние на процесс конструирования идей и формирования институциональной структуры региона оказывает «эпистемологическое сообщество» [5, *81*]. Согласно теории социального капитала «наличие сильной региональной идентичности способствует экономическому процветанию» [17, *167*]. Однако создание региональной идентичности часто сопряжено с появлением националистических движений и сепаратистских тенденций. Как считает А. Лекур, национализм является наиболее важным фактором, определяющим парадипломатию: «регионы с сильными националистическими движениями с большей вероятностью создадут международный имидж» [16].

Эволюция агентов международной системы сопровождается «культурным отбором» в форме имитации (одностороннего воспроизводства) успешного опыта или обучения (двухстороннего процесса, требующего взаимодействия между источником опыта и реципиентом) [4, *145*]. В трансграничном сотрудничестве культурный отбор проходит через реализацию проектов, создание совместных стратегий развития. Обучение может выражаться в участии регионов в международных организациях, таких как Совет министров северных стран или Баренцев Евро-Арктический регион. Подобного рода организации аккумулируют в себе интеллектуальный капитал, привлекая к работе экспертное и научное сообщество. Обмен данными, проведение круглых столов и рабочих встреч позволяет находить решения общих проблем, а затем применять наработки в регионах. Важное место отведено институтам, кодифицированным в формальных нормах и правилах, но имеющим мотивационную силу только вследствие социализации акторов и их участия в коллективном знании [20, *404*]. К таким институтам следует отнести официальные отношения на основе соглашений, деятельность рабочих групп, еврорегионов и трансграничных регионов. Подобные институты обладают правосубъектностью и легитимностью в глазах других участников международного взаимодействия.

Большинство трансграничных регионов Северной Европы, как и в Евразии, — это функциональные регионы, составные части которых изначально не обязательно были сходны друг с другом, а их создание предполагает достижение взаимодополняемости территориальных компонентов через интеграцию. Безусловно, формирование в регионе ценностного единства, прочных коммуникационных связей, снижение экономических диспропорций способствуют созданию и укреплению международного порядка и безопасности. Таким образом, применение

конструктивистского подхода в анализе деятельности субнациональных единиц помогает интерпретировать их поведение и оценить выгоды от принятия тех или иных внешнеполитических решений.

---

1. *Китинг М.* Новые возможности регионализма [Электронный ресурс]. URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_11153 (дата обращения: 05.03.2016).

2. *Кочегарова Т. М.* Северо-Запад России в контексте общеевропейской интеграции // Балтийский регион. 2013. Вып. 2 (16). С. 73–83.

3. *Кузнецов А. С.* Дискурс парадипломатии // Дискурс-Пи. 2010. № 1–2. С. 353–354.

4. *Макарычев А. С.* Регионализм глазами конструктивизма: агенты, структуры, идентичности // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. 2010. № 3. С. 137–150.

5. *Макарычев А. С.* Мягкий и жесткий регионализм: калининградские контуры // Космополис. Зима 2002/2003. № 2. С. 81.

6. *Плотникова О. В.* Международные отношения государств и международные связи регионов государств: общее и особенное // Власть. 2014. № 12. С. 66–69.

7. *Цыганков П. А.* Восприятие расширения ЕС населением приграничных регионов России: к методологии анализа проблемы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 18 : Социология и политология. 2006. № 3. С. 11–15.

8. *Цыганков П. А.* О содержании термина «международный актор»: вклад социологии // Материалы 4-го конвента РАМИ «Пространство и время в мировой политике и международных отношениях» Т. 1 / под ред. проф. М. М. Лебедевой. М., 2007. С. 30–42.

9. *Шлапеко Е. А.* Конструирование региональной идентичности в Северной Европе: институты и инструменты // Человек. Сообщество. Управление. 2015. Т. 16, № 4. С. 27–38.

10. *Duchacek I.* Perforated Sovereignties: towards a typology of new actors in International relations // Michelmann H. J., Soldatos P. Federalism and international Relations. The role of subnational units. Oxford University Press, 1990. P. 1–34.

11. *Hettne B.* The Europeanization of Europe: endogenous and exogenous dimensions // Journal of European Integration. Vol. 24, № 4. P. 325–340.

12. *Jepperson R. L., Wendt A., Katzenstein P. J.* Norms, Identity and Culture in National Security // Peter J. Katzenstein. The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics. N. Y., 1996. P. 33–75.

13. *Keating M.* Paradiplomacy and regional networking [Electronic resource]. URL: http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf (accessed: 20.02.2016).

14. *Kincaid J.* Foreign relations of Sub-national Units. Constituent Diplomacy in Federal Systems // Federalism in a Changing World, Learning from Each Other: Scientific Background, Proceedings, and Plenaries of the International Conference on Federalism [held in Aug. 27–30, 2002 at the University of St. Gallen, Switzerland] . P. 132–168.

15. *Lecours A.* Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions // International Negotiation. 2002. Vol. 7. P. 91–114.

16. *Lecours A.* When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism [Electronic resource]. URL: http://www.pinkcandyproductions.com/portfolio/conferences/globalization/pdfs/lecours.pdf (accessed: 28.02.2016).

17. *Putnam R.* Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press, 1993.

18. Territorial cooperation — extending interaction. Nordregio report 2007:1 [Electronic resource]. URL: http://www.nordregio.se/filer/Files/r200701/NR2007_1_chapter_4.pdf (accessed: 20.02.2016).

19. *Wendt A.* Social theory of international politics. Cambridge University Press, 1999.

20. *Wendt A.* Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics // International Organization, 1992. Vol. 46 (2). P. 391–425.

Рукопись поступила в редакцию 14 марта 2016 г.