

УДК 323.174

DOI 10.17506/dipi.2018.33.4.164172

РЕГИОНЫ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ПАРАДИПЛОМАТИИ



Баков Антон Алексеевич,

кандидат технических наук,
предприниматель,
Екатеринбург, Россия,
E-mail: a-bakov@yandex.ru



Керимов Александр Алиевич,

Уральский федеральный университет,
доцент кафедры политических наук,
кандидат политических наук, доцент,
Екатеринбург, Россия,
E-mail: kerimov68@mail.ru

Аннотация

Целью статьи является выявление и анализ факторов, благоприятствующих международной активности регионов – парадипломатии. Авторы выделяют две группы факторов: внутренние и внешние. Внутренние факторы обусловлены внутривнутриполитическими, внутриэкономическими, внутрисоциальными особенностями развития государства, а внешние определяются особенностями внешней политики государства, вовлеченностью в процессы глобализации. Авторы считают, что при оценке степени важности тех или иных факторов необходимо каждый раз исходить из конкретного случая реализации международной деятельности регионов на практике.

Ключевые понятия:

Парадипломатия, федерализм, регионалистское государство, региональный национализм, регион, глобализация.

В современном мире в условиях интенсификации международных отношений отчетливо прослеживаются две тенденции. С одной стороны, это процессы глобализации, стремление политических акторов к взаимопроникновению и открытости, с другой, – процессы регионализации, стремление отдельных территорий и народов к сохранению национально-культурного своеобразия, исторического наследия, этнической значимости, достижению политической автономии. Оба этих процесса, будучи взаимосвязанными и взаимообусловленными, в значительной степени оказывают влияние на конфигурацию политических структур и институтов любого государства. Следует отметить, что в условиях размывания границ между «внутренними» и «внешними» измерениями политики, «глобализация через акторов международной политики, таких как наднациональные политические организации, транснациональные корпорации, начинает оказывать активное воздействие и на внутривнутриполитические процессы в государстве, тем самым вовлекая в международные отношения и региональных акторов, международная деятельность которых в научной литературе получила название парадипломатии» [2, с. 31].

Возникает закономерный вопрос: какие факторы порождают парадипломатию, чем обосновывается международная активность регионов?

В силу сложности теории и практики данного феномена необходимо выделить группы факторов, порождающих и благоприятствующих международной активности регионов. Первая группа факторов связана с внутривнутриполитическими, внутрисоциальными, внутрисоциальными особенностями развития государства. Ко второй же группе факторов относятся особенности внешней политики государства, вовлеченность в процессы глобализации.

Среди внутренних факторов, обуславливающих международную деятельность регионов, необходимо выделить особенность территориально-государственного устройства страны. В условиях широкого развития горизонтальных связей происходит децентрализация политической системы с передачей полномочий субнациональным акторам.

Чаще всего децентрализацию политической системы связывают с развитием федерализма и регионального национализма. Изначально федерализм не был той теорией и практикой, которая способствовала развитию парадипломатических отношений. Исторически первая модель федерализма – дуалистическая – строилась на строгом разграничении полномочий центра и субъектов, при этом все международные отношения были строго отнесены к компетенции центра. Ситуация изменилась с развитием сначала кооперативной, а затем и конкурентной формы федерализма. На основе критического переосмысления опыта кооперативного федерализма в связи с изменением экономических условий возникла концепция конкурирующего федерализма.

В эпоху глобальной экономики и новых технологий региональная политика государства трансформируется. На смену поддержке отсталых регионов приходит политика поощрения наиболее динамично развивающихся территорий, максимальное развитие их конкурентоспособности с целью привлечения новых инвестиций. Конкурирующий федерализм предполагает соперничество различных органов власти, смоделированное по аналогии со свободным рынком. Если кооперативный федерализм сориентирован на интересы органов власти,

то конкурирующий федерализм в первую очередь заботится об удовлетворении потребностей граждан. Органы власти различного уровня соперничают друг с другом в области инновационной политики, а граждане голосуют за или против определенных нововведений. Таким образом, в современных федерациях, как правило, одновременно используются элементы как конкурирующего, так и кооперативного федерализма.

Соперничество между субъектами федерации стимулирует экономическое развитие и инновации. Кроме того, «регионы обладают определенными полномочиями и финансовыми ресурсами, необходимыми для осуществления экспериментальных программ и проектов, которые в случае их успешной реализации могут быть распространены на всю территорию страны» [3, с. 10]. Именно одним из инструментов конкурентной борьбы и становится парадипломатия, дающая возможность привлечь дополнительные инвестиции из-за границы для реализации проектов развития. При этом для того, чтобы привлечь внимание потенциальных инвесторов, регионам также приходится вступать в конкурентную борьбу.

Еще одним вариантом реализации идеи децентрализации является появление региональных государств, представляющих собой своеобразный синтез федерации и унитарного государства [3, с. 9]. Это объясняется тем, что автономии представляют собой особые политико-территориальные единицы, созданные с учетом национального состава, языка, культуры, проживающего в них населения. В то же время автономия не обладает всей полнотой власти, характерной для субъекта федерации.

Политическая автономия регионального государства имеет некоторые признаки государственности. Она (ее органы) обладает правом законодательства по вопросам местного значения, перечень этих полномочий обычно указывается в конституции или специальных законах. Так, в Ираке законом об Иракском Курдистане от 1974 г. Иракскому Курдистану было отведено право участия в решении некоторых общегосударственных вопросов, в том числе в переговорах о международных соглашениях, если они затрагивали вопросы автономных образований. Подобная практика существует в Португалии в отношении Азорских островов.

Для автономии характерно наличие местного парламента, иногда двухпалатного. Законы, принимаемые им, не должны противоречить интересам государства и его составных частей. Такие законы обычно могут издаваться по вопросам организации административных учреждений, подчиненных данному автономному образованию, административно-территориального деления автономии, местной полиции, рынков, санитарии, ремесленного обучения, дорожной сети, сельского хозяйства и др. Политическая автономия образует свой орган местной исполнительной власти. Это может быть коллегия, избранная законодательным собранием (советом) автономии, а может быть и его председатель, выступающий как глава исполнительных служб. В отличие от субъектов федерации, которые имеют иногда свою судебную систему вплоть до высших судов (например, в США), автономные образования своих судов не имеют. В государстве существует единая судебная система, и суды, расположенные на территории политической автономии, входят в нее. В очень редких случаях

политическое автономное образование имеет свое гражданство и свою конституцию. И субъект федерации, и политическая автономия регионального государства представляют собой политические структуры, близкие к государству, а также могут иметь полномочия на ведение международной деятельности. В целом, для субнационального актора при участии в международных отношениях нет принципиальной разницы, является ли он составной частью федерации или регионального государства.

Гораздо большее значение для децентрализации имеет тип взаимоотношений центра и региона. Если парадипломатия субъектов федерации является обоюдовыгодной, как для субъекта, так и для федерации, которая получает дополнительный канал инвестиций, то в случае с региональным государством согласие государства на парадипломатическую деятельность региона представляет собой определенную уступку, направленную на желание избежать роста сепаратистских настроений. Особенно это становится актуальным в регионах, выделенных по этническому признаку.

Важным фактором внешнеполитической активности регионов, сформированных по национальному признаку, является региональный национализм. А. Лекур и К. Морено выделяют три проявления национализма в контексте внешнеполитической активности региона [7].

Первое проявление национализма – национализм как форма идентификации. Он обеспечивает установление границ между различными группами по таким факторам, как язык и особенности менталитета. Высшей формой институционализации национальной идентификации является формирование государства-нации, однако в современном мире лишь незначительное число национальностей имеет собственное государство. В прошлом, когда основные политические процессы происходили во внутривнутриполитической плоскости, компромиссом между центральным правительством и представителями этнических групп было создание политических автономий (как, например, Страна Басков в Испании) или федерализация государства по этническому принципу (как, например, в Бельгии). В условиях глобализации политических процессов национальная идентификация становится невозможной без участия регионов с национальным своеобразием в международной политике [7]. При этом регионы во внешнеполитической деятельности стремятся к поиску этнически и культурно близких партнеров. Так, внешняя политика Квебека ориентирована на Францию, а Фландрии – на Нидерланды.

Вторым проявлением национализма являются выявление и артикуляция групповых интересов. Развитие этнорегиональной идентичности подразумевает выявление особенного понимания общественного блага, или его отдельных элементов, т.е. различных интересов, которые необходимо продвигать и/или защищать. А. Лекур и К. Морено выделяют два уровня выявления интересов [7]. Первый основан на подчеркивании и политизации культурных различий. Второй лежит в идеологическом поле. Националистические движения могут использовать разные идеологические платформы для выражения региональных интересов. Так, например, во Фландрии, основной идеологией националистов является христианская демократия, в то время как в Квебеке националисты более склонны к умеренно-левым взглядам.

Третье проявление национализма – мобилизация. Развитие националистических движений представляет собой результат борьбы за власть внутри группы и между различными группами [7]. В условиях борьбы за власть в регионе использование националистической риторики может быть залогом победы на выборах. При этом внешнеполитическая деятельность является одним из инструментов такой мобилизации. Международная деятельность региональной элиты может рассматриваться гражданами как ее способность отстаивать интересы регионов. Особенность парадипломатии как формы национального самовыражения в международном масштабе заключается в ее повышенной конфликтности. Парадипломатия имеет дело не просто со спорами относительно цели внешней политики, как в случае с традиционной дипломатией, но и с борьбой за само право вести внешнюю политику, которую власти региона ведут с центральным правительством.

В целом парадипломатия позволяет регионам, выделенным по этническим признакам, получить своеобразную компенсацию как нациям без государства и повысить уровень признания и статуса как внутри государства, так и в мировом масштабе. Парадипломатия также может быть и способом этнического самовыражения через установление политических, экономических и культурных связей с другими акторами внешней политики, которые ментально наиболее близки к этносу, населяющему регион. Внешнеполитическая деятельность рассматривается как инструмент теми представителями субнациональных элит, которые готовы мобилизовать общество не через идею сепаратизма, а через поиск консенсуса в распределении властных полномочий, в том числе в сфере внешней политики.

Другим внутренним фактором, побуждающим региональных акторов к международной активности, является экономическая асимметричность регионов. Составные части децентрализованного государства изначально находятся в неравном положении в силу различного географического положения относительно государственной границы и транснациональных транспортных потоков, в частности выходов к морю. В процессе экономического развития происходит еще большая дифференциация регионов по уровню развития транспортной и промышленной инфраструктуры, производства, торгово-экономических показателей и т. д.

Высокий уровень экономического развития региона выступает в качестве мотива внешнеэкономической, а за ней и внешнеполитической деятельности для региональных элит. Имея достаточные экономические ресурсы и опираясь на собственные полномочия, регионы могут вводить дополнительные к общегосударственным налоговые преференции или принимать другие меры государственной поддержки международного сотрудничества, создавая более благоприятные условия для привлечения иностранных инвестиций, для реализации крупных совместных проектов по сравнению с другими регионами собственного государства.

Заинтересованность региона в самостоятельной внешнеэкономической деятельности побуждается и особенностью структуры регионального рынка. Очевидно, что в зависимости от того, какой вид товаров и услуг является основным для предприятий региона, будет производиться выбор основных экономических партнеров, которые будут различными для разных регионов.

В экономическом отношении парадипломатия приносит выгоду как для центра, так и для регионов. Регионы, как уже говорилось, могут выстраивать внешнеэкономическую деятельность, исходя из особенностей собственного рынка. Для государства децентрализация внешней политики на практике означает ее разнонаправленность. Передача регионам полномочий по выбору внешнеэкономического партнера и поиску инвесторов делает внешнеэкономическую политику государства более гибкой и открывает новые каналы поступления инвестиций.

Среди внешних факторов, обуславливающих международную деятельность регионов, необходимо выделить глобализацию, которая представляет собой процесс изменения всех сторон жизни общества под влиянием общемировой тенденции к взаимозависимости и открытости, признанию растущей взаимозависимости современного мира, главным следствием которой является значительное ослабление государственного суверенитета [3, с. 6].

Процесс глобализации способствует разрушению важнейших социально-политических принципов индустриального общества, в рамках которого происходило становление и развитие большинства политических институтов современности, в том числе и государственного. К данным принципам можно отнести стандартизацию, концентрацию и централизацию [1, с. 11].

В результате институционализации международного права, увеличения роли международных организаций в сфере либерализации рынков и обеспечения взаимоотношений между ведущими экономиками мира, происходит формирование конкурентной среды не только для бизнеса, но и для регионов, интегрирующих в новую мировую политическую систему вместе с государством, в состав которого они входят. Регионы все меньше ощущают непосредственную зависимость от институтов центральной государственной власти и все больше от тенденций и последствий развития глобальной экономики.

Процесс глобализации способствует изменению взаимоотношений центра и регионов в сторону уменьшения внутригосударственной централизации. В условиях функционирования системы всемирной экономической взаимозависимости и открытия границ регионы становятся существенным звеном в цепи инноваций и экономических преобразований, они начинают искать пути эффективного использования появившихся возможностей установления прямых контактов с другими акторами мирового политического процесса.

Взаимоотношения, осуществляемые в рамках глобализации, увеличение роли регионов в данном процессе получили в научной литературе название «глокализации» [8, с. 34]. При этом необходимо иметь в виду, что ни глобализация, ни участие регионов в международной деятельности было бы невозможным без информационной революции [6, с. 5].

Еще одним фактором, содействующим возникновению международной активности регионов, является межгосударственная интеграция. Данный фактор очень близок к глобализации, и даже является одним из ее проявлений, однако затрагивает исключительно сферу межгосударственных отношений на уровне центральных правительств. Под межгосударственной интеграцией понимается развитие системы межгосударственных соглашений как в конкретной области (например, свободной торговли), так и направленных на сотрудничество в разных сферах [5, с. 28].

Создание межгосударственных организаций бросает вызов регионам. Международные обязательства, принятые на себя национальными правительствами при вступлении в межправительственную организацию, зачастую затрагивают те предметы ведения, которые отнесены к компетенции регионов. Это приводит к нарушению сложившегося внутреннего разделения предметов полномочий между органами власти национального, регионального и местного уровней. Нередко бывает, что государство, делегируя полномочия международной организации, передает ей именно те полномочия, которые ранее находились в компетенции регионов. Примером такой ситуации является участие Германии в Евросоюзе. Так, статья 24 Основного Закона ФРГ предусматривает передачу межгосударственным организациям той части суверенных прав, которые ранее составляли компетенцию земель (прежде всего это относится к культуре и СМИ) [4].

Данный вызов вынуждает регионы искать возможности не только отстоять свои полномочия, но и расширить их. Единственным выходом в таких условиях является участие в процессе принятия решений на международном уровне. Это становится возможным через имплементацию соглашений. Многие международные обязательства, принятые государством, не могут быть исполнены без непосредственного участия регионов. Наиболее показательным примером является участие бельгийских регионов и сообществ в выполнении обязательств по охране окружающей среды. И сообщества, и регионы могут отказаться выполнять предписания межправительственных организаций, сославшись на то, что они не принимали участие в установлении соответствующих норм. Так, к примеру, в бельгийской практике стало обычным правилом согласовывать с заинтересованными сообществами и регионами крупные международные акции федерального правительства, такие как подписание договора [5, с. 34]. Таким образом, межправительственная интеграция бросает вызов субнациональным акторам, поскольку затрагивает полномочия, отнесенные внутренним законодательством, прежде всего конституцией, к их компетенции. В то же время, интернализация компетенций регионов предоставляет им возможность отстаивать право на участие в принятии решений на международном уровне.

В заключение отметим, что существует множество факторов, детерминирующих международную деятельность регионов. Данные факторы тесно взаимосвязаны, и основной фактор выделить довольно сложно. Глобализация мировой экономики и политики в определенной степени стимулирует политическую децентрализацию и экономическую асимметричность регионов. В то же время, влияние глобальных процессов на деятельность региональных элит напрямую зависит от того, какими политическими полномочиями и экономическими ресурсами обладает регион.

1. Бирюков С.В. Современный федерализм: проблемы исследования и перспективы развития // Регионоведение. 2010. № 1. С. 9–18.

2. Благодатских В.Г., Керимов А.А. Концепт парадипломатии в политологическом дискурсе: сущность и основные направления исследований // Социально-политические науки. 2017. № 6. С. 31–36.

3. Васильева Т.А., Глигич-Золотарева М.В., Лебедев А.Н., Шульжен-

ко Ю.Л. Глобализация и федерализм // Государство и право. 2007. № 7. С. 5–16.

4. Леванский С.А. Германия: федерализм в мононациональном государстве [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/compare/levansky2.php>.

5. Насыров И.Р. Международное сотрудничество регионов: мировая практика и опыт Татарстана. Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2007. 329 с.

6. Courhence J. Glocalization: The Regional/International Interface // Canadian Journal of Regional Science 1995. N 1. P. 1–20.

7. Lecours A., Moreno L. Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the Basque Country Montreal [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tamilnation.co/conflictresolution/countrystudies/basque/paradiplomacy.htm>.

8. Robertson R. Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity // Global Modernities / ed. by M. Featherstone, S. Lash, R. Robertson. London, 1995. P. 25–44.

References

1. Biryukov S.V. Sovremennyy federalizm: problemy issledovaniya i perspektivy razvitiya // Regionologiya. 2010. № 1. S. 9–18.

2. Blagodatskix V.G., Kerimov A.A. Koncept paradiplomatii v politologicheskom diskurse: sushhnost' i osnovnye napravleniya issledovaniy // Social'no-politicheskie nauki. 2017. № 6. S. 31–36.

3. Vasil'eva T.A., Gligich-Zolotareva M.V., Lebedev A.N., Shul'zhenko Yu. L. Globalizaciya i federalizm // Gosudarstvo i pravo. 2007. № 7. S. 5–16.

4. Levanskij S.A. Germaniya: federalizm v mononacional'nom gosudarstve [E'lektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.politnauka.org/library/compare/levansky2.php>.

5. Nasyrov I.R. Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo regionov: mirovaya praktika i opyt Tatarstana. Kazan': Izd-vo Kazan. gos. un-ta, 2007. 329 s.

6. Courhence J. Glocalization: The Regional/International Interface // Canadian Journal of Regional Science 1995. N 1. P. 1–20.

7. Lecours A., Moreno L. Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the Basque Country Montreal [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tamilnation.co/conflictresolution/countrystudies/basque/paradiplomacy.htm>.

8. Robertson R. Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity // Global Modernities / ed. by M. Featherstone, S. Lash, R. Robertson. London, 1995. P. 25–44.

UDC 323.174

DOI 10.17506/dipi.2018.33.4.164172

REGIONS IN INTERNATIONAL ACTIVITY: FACTORS OF DEVELOPMENT OF THE PARADIPLOMACY

Bakov Anton Alekseevich,

Candidate of Technical Sciences,
entrepreneur,
Ekaterinburg, Russia,
E-mail: a-bakov@yandex.ru

Kerimov Aleksandr Aliev,

Ural Federal University,
Department of political sciences,
Associated Professor,
Candidate of Political Sciences,
Ekaterinburg, Russia,
E-mail: kerimov68@mail.ru

Annotation

The purpose of this article is to identify and analyze the factors conducive to international activity of regions of paradiplomacy. The authors distinguish two groups of factors: internal and external. Internal factors are caused by internal political, internal economic, social features of development of the state, and external factors are determined by features of foreign policy of the state, involvement in processes of globalization. The authors believe that in assessing the importance of certain factors, it is necessary to proceed from each time a specific case of implementation of international activities of the regions in practice.

Key concepts:

paradiplomacy; federalism; the regionalist state; regional nationalism; region; globalization.