

СУБГОСУДАРСТВЕННЫЕ АКТОРЫ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

С.П. Артеев

ФГБОУ ВО «СГУ им. Питирима Сорокина», 167001, Республика Коми, Сыктывкар.

Рецензия на книгу: О.В. Плотникова, О.Ю. Дубровина «Международные связи регионов государств: характеристика и особенности». М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. 192 с.

Учебное пособие посвящено международной деятельности субгосударственных акторов международных отношений. Под субгосударственными акторами имеются в виду регионы государств. Авторы издания предлагают наряду с межгосударственными отношениями (первый уровень) и наднациональными организациями (второй уровень) выделить третий уровень международных отношений – международные связи регионов федеративных и унитарных государств. Тема весьма актуальна в силу продолжающейся перестройки архитектуры международных отношений и мировой политики. Помимо прочего, эти процессы приводят к вовлечению в международные отношения всё новых и новых акторов. В результате меняется конфигурация и роль традиционных игроков. Помимо долгосрочных эволюционных процессов, не стоит забывать и о положении России в последние несколько лет. Очевидно, что текущая мирополитическая напряженность вокруг Российской Федерации не может быть полностью устранена старыми методами. В то же время субгосударственные акторы способны гармонично сочетать в своей международной деятельности как приёмы, характерные для традиционных акторов – государств, так и наработки из арсенала нетрадиционных игроков – НКО, НПО и т.п. Позитивных результатов таким образом можно будет достичь быстрее и на межгосударственном уровне.

Ключевые слова: международные связи регионов государств, уровни международных отношений.

Международные связи регионов государств демонстрируют очевидный тренд на усиление своей роли в современном мире. В то же время «отклик» академического сообщества несколько отстаёт. Несмотря на обилие защищённых диссертаций по теме международных связей субгосударственных акторов, регулярно выходящие статьи в солидных научных периодических изданиях и наличие соответствующих дисциплин в вузах, где проводится обучения по направлению «Международные отношения», до сих пор ощущается острый недостаток именно учебной литературы по данной проблематике (впрочем, и об изобилии научных изданий также говорить не приходится). И тем примечательней выход учебного пособия О.В. Плотниковой и О.Ю. Дубровиной, посвящённого международно-деятельности субнациональных акторов.

Актуальность темы не вызывает сомнения. Более того, международно-политическая обстановка в последние несколько лет явно побуждает к поиску новых способов для решения как старых задач, так и ответа на новые вызовы. И в этом вопросе регионы государств способны сыграть весьма значимую роль.

Учебное пособие структурно разделено на введение, главы, заключение и дополнительные материалы. Первые три главы носят обобщающий характер и посвящены теоретическим, политико-правовым и институциональным основам международных связей регионов. В четвёртой главе авторы осуществляют компаративный анализ внешних связей регионов в федеративных и унитарных государствах. Пятая и шестая главы непосредственно связаны с международной деятельностью субъектов РФ. В пятой главе представлена классификация российских регионов и развернутая характеристика правовых основ их международной деятельности. Заключительная, шестая глава, содержит информацию о федерально-региональных консультативно-совещательных структурах России.

Данная работа носит концептуальный характер, что сближает её с монографическими исследованиями. Авторская концепция заключается в делении международных отношений на три уровня, исходя из государственно-политической природы её акторов. Основным уровнем по-прежнему остаётся взаимодействие на *национальном (межгосударственном)* уровне. Межгосударственный уровень выступает в качестве осевого, первичного уровня, на орбите которого располагаются ещё два уровня международного взаимодействия – *наднациональный* и *субнациональный*. Как известно, *наднациональный* уровень международных отношений (вторичный относительно государств) получает огромное влияние со второй половины XX в. Кроме того, начиная с последней трети XX в. все большую значимость приобретает третий уровень, на котором регионы государств вы-

ступают в качестве *субгосударственных/субнациональных* акторов международных отношений (данный уровень также вторичен по отношению к государствам). Конечно, все эти уровни не являются изолированными, а подвержены взаимной диффузии. В определённом смысле такая концепция бросает вызов многим устоявшимся положениями теории международных отношений. И хотя авторы не останавливаются на этом подробно, представляется необходимым сделать некоторые пояснения. Прежде всего, данная концепция трудновместима с классическими идеями неореализма, сформулированными в трудах таких классиков как Д. Сингер и К. Уолц, что, впрочем, вполне объяснимо. Основные положения неореализма были сформулированы и представлены академическому сообществу в эпоху холодной войны, когда неореализм был наиболее востребованным в силу ярко выраженного конфронтационного характера международных отношений в глобальном масштабе. Известно, что неореализм, как и реализм, характеризуется ориентированностью на государство в качестве единственного ключевого игрока анархичных международных отношений. Именно поэтому фокус внимания неореалистов сосредоточен на анализе различных аспектов вопросов безопасности (на индивидуальном, национальном и международном уровнях). Между тем, масштабные перемены, происходившие в последней трети XX в., привели к тектоническим сдвигам в системе международных отношений. В результате произошли серьёзные структурные изменения и в составе субъектов международных отношений. Активизация международной деятельности субгосударственных игроков стала более заметной в 1990-е гг., хотя регионы Канады, ФРГ и некоторых других государств Запада к этому периоду имели уже несколько десятилетий опыта в сфере культурно-гуманитарного и научно-образовательного международного сотрудничества. Помимо субгосударственных акторов, глобализация, развернувшаяся в полную силу после прекращения существования биполярной системы, также вывела на мировую арену других участников – НКО, НПО и ТНК и т.п. Можно говорить о формировании целого класса нетрадиционных акторов международных отношений в постбиполярный период. В связи с этим объяснительный потенциал моделей неолиберального институционализма (в части понижения роли государства) и конструктивизма (особая роль культурных и социальных ценностей) является более адекватным для анализа появления субнациональных акторов и их поведения в международных делах. По всей видимости, предложенная О.В. Плотниковой и О.Ю. Дубровиной концепция тяготеет именно к этим парадигмам в ТМО. В то же время не вполне прояснённым остаётся вопрос о месте субнациональных игроков среди других нетрадиционных участни-

ков международных отношений. Основным тезисом авторов в рамках предложенной концепции можно считать идею о высокой степени специфичности субгосударственных акторов на международной арене. Действительно, среди множества других новых, нетрадиционных игроков, прочно обосновавшихся в международных отношениях во второй половине XX – начале XXI вв., положение регионов государств является весьма примечательным. По многим параметрам субнациональные акторы представляют из себя наиболее сложные объекты для научного анализа. Как уже было обозначено выше, субгосударственные акторы, с одной стороны вторичны относительно государств и это накладывает не только определённые ограничения, но обуславливает поведение, сходное с «родительским элементом». С другой стороны, регионы государств имеют возможность более активно использовать инструментарий, применяемый другими нетрадиционными акторами. Иначе говоря, субнациональные игроки являются акторами комбинированной природы.

Помимо наличия концептуальных основ с научным изданием данную работу сближает и рассмотрение такой сложной темы как политическая составляющая в деятельности субгосударственных акторов. Авторы аргументированно и взвешенно выражают свою позицию (С. 125 - 134). Они справедливо указывают на наличие и необходимость региональной компоненты во внешней политике РФ. Заслуживают особого внимания и убедительные доводы в пользу диагональных связей регионов (С. 108). Именно диагональные связи, то есть сотрудничество по линии «субъект РФ – зарубежное государство», зачастую подвергаются необоснованной жёсткой критике. Между тем, диагональные связи сами по себе не несут угрозу для Центра, зато открывают возможности для реализации масштабных проектов, которые невозможно реализовать по линии «регион государства – региона государства», но которые в то же время малоинтересны Центру.

В то же время, учебное пособие, содержит некоторые дискуссионные моменты, что обусловлено сложностью темы. Авторы считают, что регионы *не обладают международной правосубъектностью* (С. 9, 11, 14). Эта мысль представляется излишне категоричной. Некоторые отечественные учёные выдвигают немало весомых аргументов в пользу того, что регионы государств по факту являются субъектами международного права [4]. Обычно сторонники позиции о «нулевой» правосубъектности регионов государств делают ссылки на основополагающие международно-правовые акты по этим вопросам (Венская конвенция о дипломатических сношениях, Венская конвенция о праве международных договоров). Однако это не выглядит убедительным, ведь в период, когда эти акты создавались и вводились в действие, мирополитическая система сильно отличалась

от современной и субнациональные акторы ещё только начинали выходить на международную сцену, а сами основополагающие акты далеко не во всех случаях трактуются однозначно и содержат соответствующие запретительные нормы. В противном случае не очень понятно, каким образом заключаются успешные международные соглашения между регионами государств, где обе стороны берут на себя юридические и финансовые обязательства и несут за них ответственность. Даже если Центр будет вовлечён, например, в субгосударственный экономический спор, именно регионы будут основными участниками разбирательств. Кстати, есть соответствующая судебная практика по субъектам РФ, которая опровергает, что субъекты федерации «не могут быть участниками международного публичного права» (С. 69, при этом на С. 23 утверждается прямо противоположное). Кроме правосубъектности, нельзя обойти и тесно сопряжённый с ним вопрос о *неделимости суверенитета в федеративных государствах* (С. 68-69). Как утверждают авторы, суверенитет не может быть поделен и в этом вопросе они солидарны с многими юристами-международниками. Здесь просматривается излишняя ориентированность на нормативный идеал. Между тем в практическом плане в определённые исторические периоды суверенитет оказывался в разделённом состоянии не только в федеративных государствах (противостояние союзного и российского Центров в конце 1980-х гг., взаимоотношения Центра и регионов РФ в 1990-е гг., вольные города и державы-гаранты, особый государственно-правовой статус зависимых территорий США). Именно поэтому сегодня исследователи из самых разных областей научного знания стремятся рассматривать суверенитет не только с правовых, но и с политологических, экономических, социологических точек зрения. В результате российские, европейские и американские авторы указывают на высокую долю сложности этого явления. Суверенитет следует понимать, скорее, как многоуровневый мультиаспектный процесс, нежели как некоторый статичный результат, подчиненный бинарной логике. Помимо этого, О.В. Плотникова и О.Ю. Дубровина в своём пособии подвергают жёсткой критике такой политический механизм как *договоры о разграничении предметов ведения между федеральными и региональными властями*, который, по их мнению, «противоречит сущности истинного федерализма» (С. 71). Авторы аргументируют свою позицию тем, что в случае заключения таких договоров выпадает «главный субъект, который творит федерацию: свободные и равноправные граждане» (С. 71), а также тем обстоятельством, что такой договор «противоречит юридической природе договора: договор пригоден лишь для регулирования спора между субъектами, которые равны по своему статусу» (С. 71). Почему авторы считают граждан исключёнными из этого процесса, не-

■ Рецензии

понятно, ведь и федеральные, и региональные власти хотя бы формально, получают мандат на управление демократическим путем. Также недоумение вызывает и обязательное равенство статусов при заключении договоров, ведь неравенство ещё не означает принуждение и т.п. Кроме того, исходя из авторской концепции, несколько парадоксально и противоречиво выглядит и утверждение «государства считают свои регионы акторами международных связей, но не международных отношений» (С. 23) в то время как во Введении авторы прямо указывают на наличие «третьего уровня в системе международных отношений – субнационального» (С. 7). Видимо, данное положение нуждается в каких-то дополнительных пояснениях. О.В. Плотникова и О.Ю. Дубровина полагают, что в последние пятнадцать лет наблюдается *мощное развитие международных связей российских регионов при активной поддержке федеральных властей* (С. 151). Данный тезис выглядит излишне оптимистичным и недостаточно фундированным. Ни в тексте, ни в примечаниях и ссылках не обнаруживаются данные (в виде статистических выкладок), подкрепляющие это утверждение. Более того, можно выдвинуть противоположный аргумент. Например, не очень понятно, почему на столь благоприятном фоне сокращается количество представительств МИД РФ в регионах, а бюджетное финансирование оставшихся учреждений подвергается «оптимизации», в результате чего уменьшается численность персонала (это началось ещё до 2014 г.). По какой причине именно в 2000-е гг. многие субъекты РФ упразднили органы исполнительной власти, которые специализировались в сфере внешних связей. С высокой долей вероятности данные контент-анализа материалов региональных СМИ также покажут снижение интереса региональных властей и общества к теме международной деятельности субъектов РФ по сравнению с 1990-ми гг. Тем не менее, данные дискуссионные моменты

и возможные недочёты не умаляют научной и педагогической значимости учебного пособия.

В силу функционального назначения рассматриваемой работы – учебное пособие – необходимо охарактеризовать его и с педагогического ракурса. Пособие содержит необходимую базовую информацию по проблематике международных связей регионов в доступной форме. Авторы (в сотрудничестве с издательством) значительное внимание уделяют продуманной системе рубрикации и оптимальному визуальному оформлению текста. Помимо этого, в конце каждого параграфа имеются контрольные вопросы, которые являются хорошим способом ввести интерактивность в учебный процесс. Кроме того, в конце издания помещён глоссарий с основными терминами по субгосударственным связям. В то же время в пособии ощущается нехватка наглядного формата представления информации: отсутствуют схемы, графики, таблицы. Также в случае своего наличия полезную функцию мог бы выполнить и раздел с контрольно-измерительными материалами для оценки знаний студентов (тесты, тематика контрольных работ, вопросы для коллоквиумов и т.п.).

Несмотря на наличие ряда дискуссионных положений и выявленные недочёты, данное пособие является качественно выполненным учебным изданием. Авторы представили систематизированную, научно и педагогически обоснованную концепцию международной деятельности регионов государств. По сути, эта заявка на получение регионами государств «своего места» в российском сегменте ТМО. Также появление такой работы вносит существенный вклад в институализацию международных связей регионов в качестве важной учебной дисциплины. Кроме того, информация из пособия может пригодиться и специалистам-практикам. Структура книги позволяет эффективно использовать её в качестве удобного справочника в повседневной деятельности.

Список литературы

1. Александров О.Б. Регионы во внешней политике России. Роль Северо-Запада. М.: МГИМО(У) МИД России, 2005. 187 с.
2. Маркушина Н.Ю., Харлампьева Н.К. Северо-Западный федеральный округ: внешние связи. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2008. 260 с.
3. Плотникова О.В. Теория, система и практика международных связей регионов. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2004. 262 с.
4. Толстых В.Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. М.: Международные отношения, 2004. 176 с.

Об авторе

Артеев Сергей Павлович – преподаватель кафедры истории России и зарубежных стран Института истории и права ФГБОУ ВО «СГУ им. Питирима Сорокина», 167001, Республика Коми, Сыктывкар, Октябрьский пр-т, 55, специализация – «история международных отношений». E-mail: artsp7@yandex.ru.

THE THIRD LEVEL OF INTERNATIONAL RELATIONS: CHARACTERISTICS OF SUB-STATE ACTORS

S.P. Arteev

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Syktyvkar State University named after Pitirim Sorokin». 167001, Komi Republic, Syktyvkar, the October Avenue, 55.

Abstract: *The article is in the genre of the review for textbook O. V. Plotnikova and O. Y. Dubrovina International relations of the regions States: characteristics and features (Moscow: Norma ; INFRA-M, 2016. 192 p.). Textbook on international activities of sub-state/subnational actors in international relations. Under the sub-state/subnational actors refers to the regions of the States. The authors propose an along with interstate relations (first level) and supranational organizations (second level) to distinguish a third level of international relations – international relations of the regions in Federal and unitary States. The topic is very relevant due to the ongoing restructuring of the architecture of international relations and world politics. In addition, these processes lead to involvement in international relations new actors. The resulting configuration and the role of traditional players. In addition to long-term evolutionary processes, we should not forget about the position of Russia in the last few years. It is obvious that the current tensions around the Russian Federation may not be fully resolved with the old methods. At the same time, sub-state/ subnational actors as subjects of a combined nature, the role played by regions of the Russian Federation, able to combine harmoniously in its international activities as the techniques characteristic of the traditional actors – States and developments in the tools of non-traditional actors – international non-governmental and non-profit organizations etc. As a result of positive results can be achieved faster and at the interstate level. The review considers the subject and the relevance of the topic, presents the analysis of the content of the work. Marked strengths of the textbook, including those associated with the consideration of the diagonal ties and the political components in the international activities of the regions. In addition to the advantages, attention is paid to the analysis of controversial moments. Some authors benefits seem too rigid or insufficiently substantiated. Noted and some defects. The conclusion about the serious significance of this educational publication is not only for a student audience, but also for practitioners.*

Key words: international relations of the state regions, levels of international relations.

References

1. Alexandrov O.B. *Regiony vo vneshnei politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Regions in Russia's foreign policy. The Role Of The North-West]. Moscow, MGIMO University, 2005. 187 p. (In Russian)
2. Markushina N.Y., Kharlampieva N. T. *Severo-Zapadnyi federal'nyi okrug: vneshnie svyazi* [The North-West Federal Okrug: external relations]. Saint Petersburg, Saint Petersburg University Press, 2008. 260 p. (In Russian)
3. Plotnikova O.V. *Teoriia, sistema i praktika mezhdunarodnykh svyazei regionov* [Theory, system and practice of international relations of the regions]. Novosibirsk, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, 2004. 262 p. (In Russian)
4. Tolstykh V.L. *Mezhdunarodnaia deiatel'nost' sub"ektov Rossiiskoi Federatsii* [International activity of subjects of the Russian Federation]. Moscow, International relations, 2004. 176 p. (In Russian)

About the author

Sergey P. Arteev – lecturer of the Department of history of Russia and foreign countries of the Institute of history and law of Syktyvkar State University named after Pitirim Sorokin, 167001, Republic of Komi, Syktyvkar. E-mail: artsp7@yandex.ru.