

ИНИЦИАТИВА «СЕВЕРНОГО ИЗМЕРЕНИЯ» С ПОЗИЦИЙ КОНСТРУКТИВИСТСКОГО И ЛИБЕРАЛЬНОГО МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО ПОДХОДОВ

Предпринята попытка объяснить две зависимые переменные: создание «Северного измерения» и современный этап развития Инициативы. В качестве инструмента используются положения двух теоретических подходов: конструктивистского и либерального межправительственного.

О Северной Европе впервые заговорили как об активном участнике внешней политики ЕС в 1997 г., когда Премьер-министр Финляндии Пааво Липпонен выступил с идеей создания программы сотрудничества «Северное измерение» (СИ). Помимо Финляндии географические рамки СИ охватывали Швецию, Данию, Норвегию, Исландию, Польшу, Эстонию, Латвию, Литву и северо-запад России. Было заявлено, что одной из главных целей СИ является создание и поддержание стабильности, здоровой окружающей среды в регионе, а также сокращение социального и экономического разрыва между странами – участниками проекта. Вопросы военной безопасности намеренно были исключены из сферы деятельности СИ. Основная идея авторов Инициативы заключалась в том, что полная безопасность региона Северной Европы может быть достигнута лишь путем добровольного принятия Россией международных норм и стандартов поведения, а также интеграции стран в европейские структуры безопасности.

Академическое сообщество встретило СИ активными спорами. Многие исследователи утверждают, что Инициатива не сможет дать конкретные экономические результаты по причине отсутствия четко поставленных целей и единого бюджета. Другие исследователи полагают, что у Инициативы более далеко идущие цели, чем повышение благосостояния стран-участниц. Эта вторая группа считает, что СИ – это инструмент для преодоления деления на «своих» и «чужих» в Северной Европе. Подобное расхождение мнений объясняется тем, что две группы исследователей придерживаются разных теоретических подходов при оценке СИ и говорят о разных стадиях развития Инициативы.

Главная цель этого исследования – объяснить две зависимые переменные: создание СИ и современный этап развития Инициативы с помощью применения конструктивистского и либерального межправительственного подходов. В данном исследовании утверждается, что СИ было преимущественно задумано для преодоления ценностного и нормативного разрыва между странами-участницами, но с течением времени Инициатива приобрела характеристики, которые невозможно объяснить с позиций конструктивистского подхода.

Для начала необходимо разобраться в основных положениях двух теоретических подходов, используемых в данном исследовании. Либеральный межправительственный подход представляет процесс интеграции как рациональный выбор, совершаемый лидерами государств. Этот выбор осуществляется с учетом экономических интересов влиятельных групп внутри государства, баланса сил на международной арене и характеристик институтов, которым предстоит реализовывать принятое решение [1].

Конструктивизм утверждает, что «социальная реальность не дана нам свыше, она создается и воспроизводится людьми в их ежедневной деятельности» [2. С. 160]. В споре «Агент – Структура» конструктивисты говорят о взаимном влиянии агента и структуры, т.е. не только агенты меняют структуру под себя, но и социальная среда формирует идентичность агентов, действующих в ней [2. С. 159–175].

С точки зрения либерального межправительственного подхода можно назвать две причины создания СИ. Во-первых, присоединившись к ЕС в 1995 г., Финляндия стремилась не остаться в стороне от главных событий, происходивших в Союзе. Ее главной задачей являлась максимизация политико-экономической выгоды от своего членства в ЕС [3. С. 679]. Однако Финляндия была новичком Союза и не вносила большого вклада в коммунитарный бюджет, а потому не обладала дополнительными рычагами для защиты своих интересов в процессе принятия решений в ЕС. СИ должно было стать дополнительным рычагом для Финляндии. Хана Ойанен считает, что СИ было создано финнами, чтобы заставить Евросоюз работать на их собственные интересы [4. С. 363]. Ойанен утверждает, что многообещающие, но размытые задачи обеспечения «позитивной взаимозависимости» и «добавочной стоимости» были введены в План действий по СИ лишь для обеспечения его поддержки со стороны остальных стран ЕС.

Вторая причина связана с энергетической составляющей СИ. Почти во всех материалах по СИ говорится о заинтересованности ЕС в нефтегазовых запасах российского северо-запада [5. С. 43; 6]. Ряд исследователей утверждает, что СИ лоббировалось определенными группами интересов в ЕС, которые с помощью Инициативы надеялись оценить принципиальную возможность и перспективы энергодиалога между ЕС и Россией [7]. В 1997 г., когда было объявлено о создании СИ, Россия уже являлась важным поставщиком энергоресурсов для ЕС. За прошедшее время энергетическая взаимозависимость сторон только усилилась. Строительство Североевропейского газопровода говорит о том, что эта тенденция сохранится и в будущем. В этом контексте можно рассматривать СИ как программу, созданную в угоду интересам энергетической отрасли. Представители данной отрасли в России и государствах ЕС успешно лоббировали свои национальные правительства на предмет необходимости подобной программы. Практическая выгода от подобного сотрудничества была очевидна всем сторонам, вовлеченным в СИ.

Есть еще одна очень важная причина создания СИ, которую сложно объяснить с позиций либерального межправительственного подхода. Только конструкти-

визм может показать, каким образом СИ призвано стать постмодернистским решением проблемы противостояния Востока и Запада. С. Медведев полагает, что «для Севера Европы никогда не были актуальны вопросы передела власти и территорий благодаря психологическому настрою на сотрудничество, общим проблемам и задачам, большому опыту кооперации на местах» [8. С. 91]. Другими словами, СИ создавалось для того, чтобы сгладить разрыв между северными странами – членами ЕС и теми, кто не входит в Евро-союз. В рамках СИ Россия не должна была рассматриваться как «чужой» для стран региона. Анализ первых документов по СИ говорит о том, что эта Инициатива, в первую очередь, была призвана решить проблему усиливающегося ценностного разрыва между ЕС и Россией, который особенно очевиден на севере Европы благодаря наличию общей границы [9].

Конструктивизм также объясняет, почему изначально в рамках СИ такая большая роль отводилась деятельности международных региональных организаций (Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева – Евро-Арктического региона, Нордический совет) [10]. Эти организации должны были заниматься распространением новых ценностей: социализацией пространства СИ. Впоследствии, однако, роль данных организаций была значительно сокращена. Уже в Плане действий по СИ им отводилась только консультативная функция при Совете министров ЕС по определению приоритетов Союза в реализации СИ [11. Р. 23]. Главными ответственными за развитие СИ стали Комиссия и Совет министров ЕС. О причинах этого будет сказано ниже.

Таким образом, появление СИ – это результат действия целого комплекса факторов, который сложно объяснить в рамках одного теоретического подхода. Очевидно, однако, что на начальной стадии развития СИ одной из ключевых для Инициативы являлась задача конструирования новой идентичности для региона Северной Европы. Предполагалось, что эта идентичность включит Россию в Северную Европу на правах «своего».

Современные характеристики СИ не отвечают конструктивистской задаче построения новой идентичности на севере Европы. Прагматическая основа СИ оказалась гораздо более значимой для развития Инициативы, чем конструктивистская. Из всех секторов сотрудничества в рамках СИ (энергетика, экология, торговля, транспорт, телекоммуникации, здравоохранение и трансграничное сотрудничество) [11. Р. 3] наиболее успешно развивается энергетическое сотрудничество, поскольку конкретная выгода от него очевидна для всех 27 членов ЕС и России. В определенной степени именно этот факт обеспечивает продолжение поддержки СИ со стороны стран-участниц.

Региональные организации, о которых говорилось выше, постепенно потеряли свое влияние на развитие СИ, потому что государства – члены ЕС предпочли перенести центр принятия решений туда, где результат для них более предсказуем, – в институты ЕС. Ведь региональные организации Северной Европы включают не только государства ЕС, но и Россию как полноправного члена.

Сегодня СИ представляет собой традиционный инструмент внешней политики ЕС. Инициатива не спра-

вилась с более амбициозной задачей создания и распространения общих норм и ценностей. СИ оказалось функционально подчинено Соглашению о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и ЕС, Коллективной стратегии ЕС в отношении России и Стратегии развития отношений РФ с ЕС на среднесрочную перспективу. С точки зрения конструктивистского подхода подобное подчинение негативно сказывается на способности СИ к созданию и распространению новых норм. Во-первых, СПС и Коллективная стратегия распространяется на всю территорию России, а не только на ее северо-западную часть, как СИ. Россия в целом – слишком сложный, гетерогенный социум, чтобы можно было говорить об участии всей территории страны в данной Инициативе. Во-вторых, в СПС и Коллективной стратегии Россия не рассматривается как «член европейской семьи», скорее как нечто совершенно отдельное от нее. Хавьер Солана, например, выступал против обнародования Коллективной стратегии, т.к. считал, что это даст России возможность влиять на внутренние дела ЕС [12].

Почему СИ почти утратило свое конструктивистское начало к настоящему моменту? Источник этого нужно искать в способе формирования политических приоритетов в ЕС и России. В России на процесс формирования политических приоритетов очень сильное влияние оказывает государственный аппарат и крупный бизнес, который почти всегда связан с природными ресурсами. Другим общественным группам крайне сложно повлиять на данный процесс. Ни российский государственный аппарат, ни крупный бизнес не заинтересованы в нормотворческих функциях СИ. Бизнес воспринимает СИ лишь как еще один канал укрепления связей со своими европейскими партнерами. Для государственного аппарата нормотворческая функция СИ даже опасна, поскольку чревата потерей идейного контроля над северозападом страны.

Ситуация внутри ЕС оказалась во многом сходна с внутрисоюзным положением дел. Проекты по созданию еврорегионов на севере Европы идут вразрез с попытками построения централизованного Союза, который мог бы выступать в качестве единого действующего лица на международной арене [13]. В течение 1990-х гг. внутри ЕС происходила борьба за передачу все новых и новых сфер полномочий от национальных государств к наднациональным органам. Согласно первоначальному плану СИ требовало децентрализации ЕС и допуска северо-западных регионов России к процессу принятия определенных решений [14]. Безусловно, сложно представить, чтобы ЕС был готов пожертвовать достижениями последних 15 лет в области централизации процесса принятия решений ради СИ.

Таким образом, два основных действующих лица в рамках СИ, Россия и ЕС, оказались не заинтересованы в том, чтобы Инициатива превратилась в нечто большее, чем традиционную программу трансграничного сотрудничества. Несмотря на то что изначально в СИ закладывалась нормотворческая функция, она не была реализована при дальнейшем развитии Инициативы. Это привело к трансформации СИ в очередной инструмент во взаимоотношениях ЕС и России, что объясняет слабый интерес к Инициативе с обеих сторон сегодня.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Moravcsik A.* Preferences and power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist approach / A. Moravcsik // *Journal of Common Market Studies*. – 1993. – P. 473–521.
2. *Risse T.* Social Constructivism and Integration / T. Risse // *European Integration Theory* / Ed. by A. Weiner, T. Diez. – Oxford University Press, 2004.
3. *Arter D.* Small state influence within the EU: the case of Finland's Northern Dimension Initiative / D. Arter // *Journal of Common Market Studies*. – 2000. – № 38 (5).
4. *Ojanen H.* The EU and its Northern Dimension: an actor in search of a policy, or a policy in search of an actor / H. Ojanen // *European Foreign Affairs Review*. – 2000. – № 5 (3).
5. «The Northern Dimension» in the EU policy (The Commission report submitted to the European Council in Vienna in 1998) // *Euro*. – 1999. – № 11.
6. *Strengthening the Northern Dimension of European Energy Policy*. – P. 3. [Электронный ресурс]: Сайт Комиссии европейских сообществ. – Режим доступа: http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/docs/energy.pdf, свободный.
7. *Lange P.* The Northern Dimension. Energy supply of Europe and its energy security / P. Lange // *Internationale Politik*. – 2001. – № 1. – P. 39–49.
8. *Medvedev S.* Finland, Russia and the North / S. Medvedev, G. Gould // *International Politics*. – 2001. – March.
9. *Lipponen P.* «The EU needs a policy for the Northern Dimension», speech presented at the «Barents Region Today Conference», Rovaniemi, Finland 15.09.1997 / P. Lipponen. [Электронный ресурс]: Сайт Правительства Финляндии. – Режим доступа: <http://www.vn.fi/english/index.htm>, свободный.
10. *Browning Ch.* The construction of Europe in the Northern Dimension / Ch. Browning. [Электронный ресурс]: Сайт Копенгагенского института исследований мира. – Режим доступа: <http://www.copri.dk/publications/WP?WP%202001/39-2001.doc>, свободный.
11. *Action Plan for the Northern Dimension of external and cross-border policies of the EU 2000-2003*. [Электронный ресурс]: Сайт Комиссии европейских сообществ. – Режим доступа: http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/index.htm/06_00_en.pdf, свободный.
12. *Browning Ch.* The construction of Europe in the Northern Dimension / Ch. Browning. [Электронный ресурс]: Сайт Копенгагенского института исследований мира. – Режим доступа: <http://www.copri.dk/publications/WP?WP%202001/39-2001.doc>, свободный.
13. *Makarychev A.* Contours of regional identity: Testing constructivism on Kaliningrad's ground / A. Makarychev // *Journal of Eurasian research*. [Электронный ресурс]: Сайт журнала евразийских исследований. – Режим доступа: <http://www.actr.org/JER/issue4/4.htm>, свободный.
14. *Browning Ch.* The construction of Europe in the Northern Dimension / Ch. Browning. [Электронный ресурс]: Сайт Копенгагенского института исследований мира. – Режим доступа: <http://www.copri.dk/publications/WP?WP%202001/39-2001.doc>, свободный.

Статья представлена научной редакцией «История» 15 апреля 2008 г.