

**М.Ю. Панченко**

## **НЕОЛИБЕРАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПОРЯДКОМ**

В статье рассматриваются неолиберальные представления об основах, механизмах и перспективах регулирования регионального международного порядка. Проводится сравнительный анализ моделей управления, представляющих основные направления неолиберализма: институционализм, функционализм и неофункционализм. Выявлен вклад неолибералов в исследование проблем управления международными процессами.

**Ключевые слова.** Неолиберализм, институционализм, функционализм, неофункционализм, управление, региональный международный порядок.

The article presents neoliberal ideas with respect to the foundations, mechanisms and perspectives of regional international order regulation. It also unfolds the input that neoliberals have made in international relations management and solutions.

**Key words.** Neoliberalism, institutionalism, functionalism, neofunctionalism, management.

Проблема упорядочения международных процессов приобретает все большую актуальность. Это связано с ростом факторов неопределенности в мире, усилением нестабильности, обострением конфликтов между государствами: «Именно хаос и неконтролируемость развития международной системы представляют на сегодняшний день главный вызов всему человечеству»<sup>1</sup>. Активизировались международный терроризм, транснациональная преступность.

Особое значение имеют региональные международные отношения, поскольку регионы превращаются во влиятельных акторов мировой политики. Как отмечает А.Г. Эйсмوند, они являются одними из самых интересных «новых» субъектов международных отношений<sup>2</sup>.

В связи с этим представляется важным проанализировать неолиберальные концепции регулирования регионального международного

---

*Панченко Михаил Юрьевич* – кандидат педагогических наук, докторант кафедры социологии и политологии Московского Педагогического Государственного университета, e-mail: michaelpunch@hotmail.com.

<sup>1</sup> Мировая политика / Под ред. С.В. КОРТУНОВА. М., 2007. С. 125.

<sup>2</sup> *Эйсмوند А.Г.* Европейская региональная политика: анализ основных направлений исследования // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 2008. № 3. С. 95.

порядка, которые относятся к наиболее разработанной школе современной теории международных отношений.

По мнению неолибералов, управление международным порядком — это процесс «создания и осуществления системы правил, которые облегчают координацию и кооперацию социальных акторов и определяют затраты и приобретения коллективного действия»<sup>3</sup>.

Неолиберализм вырос из либерального подхода к международным отношениям. Однако сторонники неолиберальной парадигмы внесли некоторые коррективы в представления либералов о перспективах и механизмах управления региональным порядком.

Во-первых, они отказались от ожидания скорого создания мировой федерации как инструмента управления международным порядком, в том числе на региональном уровне. По мнению Д. Белла, «мировое правительство не будет создано — по крайней мере, в ближайшие несколько веков»<sup>4</sup>.

Во-вторых, неолибералы пересмотрели подход своих идейных предшественников, в соответствии с которым регионализация противостоит глобализации.

Неолиберальная парадигма неоднородна. По нашему мнению, применительно к избранному предмету исследования, в ее рамках можно выделить три наиболее влиятельных течения: институционализм, функционализм, неофункционализм.

Институционалисты полагают, что основой регионального и глобального порядка является один и тот же объективный процесс интернационализации международной жизни, который усиливает взаимозависимость государств на всех уровнях мировой системы. При этом экономические факторы рассматриваются как ключевые в процессе становления системы управления международным порядком.

Стремление получить прибыль, повысить конкурентоспособность на мировом рынке заставляет государства объединяться со своими соседями по региону, организовывать определенным образом совместное экономическое и политическое пространство, устанавливать на нем «правила игры» и т. д.<sup>5</sup> Как мы видим, сторонники институционализма подходят к анализу источников и механизмов управления региональным порядком с рациональных позиций.

По мнению неолибералов, углубление интеграции, взаимозависимости стран международного региона неизбежно заставляет их создавать совместные институты, заметно повышающие эффективность сотрудничества в достижении общих целей: повышение благосостояния, эко-

---

<sup>3</sup> *New Modes of Governance in the Global System* / Eds. by M. Koenig-Archibugi, M. Zürn. Houndmills, 2006. P. 3

<sup>4</sup> *Белл Д.* Мировой порядок в XXI в. // Свободная мысль. 2007. № 11. С. 86.

<sup>5</sup> *Murray Ph.* Should Asia Emulate Europe? // *Regional Integration — Europe and Asia Compared* / Eds. by W. Moon, B. Andreosso-O'Callaghan. Aldershot. 2005. P. 197—213.

номический рост, укрепление безопасности. Региональные институты действительно снижают цену транзакций, ускоряют коммуникации, повышают взаимную информированность, сокращают время на оценку угроз и ликвидируют «дилемму безопасности» (укрепление обороноспособности вызывает гонку вооружений, которая снижает безопасность государств)<sup>6</sup>, т. е. переводят управление региональными процессами на качественно новый уровень.

Очевидно, что институты рассматриваются представителями этого направления неолитерализма в качестве главного средства регулирования регионального порядка. Особое внимание значению наднациональных институтов в выработке международных норм, оценок и соглашений уделяют теоретики европейского регионализма, для которого характерна наиболее высокая степень зрелости порядка<sup>7</sup>.

При этом некоторые авторы делают вывод о том, что процесс институционализации порядка на региональном уровне проходит быстрее, а эффективность управления им выше, чем на глобальном.

Во-первых, соседи по региону часто имеют совпадающие интересы и общие исторические судьбы, что облегчает задачу согласования их позиций. Во-вторых, территориальная близость субъектов и относительно меньшие масштабы пространства, на котором происходит регулирование международных отношений, повышают результативность деятельности региональных организаций по поддержанию порядка<sup>8</sup>.

Большинство институционалистов в целом положительно оценивают возникновение очагов порядка в тех или иных регионах мира. Они считают, что это будет оказывать позитивное влияние на регулирование порядка в международном сообществе в целом. Стабилизация ситуации в отдельных районах планеты ведет к расширению многостороннего сотрудничества на глобальном уровне и таким образом ослабляет конфликт между региональными и мировыми процессами<sup>9</sup>.

Более того, ряд сторонников институционализма полагают, что региональные объединения превращаются в субъектов мирового порядка, способных внести организующее начало в глобальные процессы, во многом заменяя в этой роли государства. С учетом новой роли регионов формирующийся мировой порядок они называют

---

<sup>6</sup> *Hurrell A. Regionalism in Theoretical Perspective // Regionalism in World Politics / Eds. by L. Fawcett, A. Hurrell. Oxford, 1997. P. 64.*

<sup>7</sup> *European integration, regional policy and growth / Eds. by B. Funck, L. Pizzati. Wash., 2003; Rosamond B. Theories of European Integration. Basingstoke, 2000; Transnational Democracy: Political Spaces and the Social Constructivist Changes / Ed. by B. Anderson. L., 2002; Vachudova M. Europe undivided: democracy, leverage, and integration after communism. Oxford, 2005.*

<sup>8</sup> *Hurrell A. Op.cit. P. 56—57.*

<sup>9</sup> *Mittelman J. Rethinking the «New Regionalism» in the Context of Globalization. // Globalism and the New Regionalism / Eds. by B. Hettne. Houndmills, 1999. P. 29.*

«регионализированным»<sup>10</sup>. П. Мистри считает регионы «мостом между эрой национального государства, которая подходит к концу, и эрой глобального управления», поскольку региональные институты станут частью последнего<sup>11</sup>.

Несмотря на признание некоторых противоречий между регионализацией и глобализацией, институционализм в целом демонстрирует оптимизм в оценке взаимоотношений регионального и мирового порядка. Его приверженцы убеждены в том, что первый является «строительным блоком», «кирпичиком» второго.

При этом институты каждого из них выполняют специфические, взаимодополняющие функции в рамках «межрегионального глобализма»<sup>12</sup>. Региональные институты сосредоточены на решении местных проблем, поскольку обладают для этого большей легитимностью и компетентностью, глобальные могут создать благоприятные внешние условия и обеспечить их решение соответствующими ресурсами<sup>13</sup>.

Таким образом, институционалисты признают взаимное влияние механизмов управления региональным и глобальным порядком, возможность их конструктивного взаимодействия. Вместе с тем, они все-таки отдают некоторое предпочтение последним, так как региональные процессы рассматриваются как *инструмент* (хотя и очень важный) становления новых глобальных отношений.

Институционализм можно упрекнуть в преувеличении роли рациональных факторов в формировании системы управления региональным международным порядком, в первую очередь экономической выгоды как мотива международного сотрудничества. Практика показывает, что государства, которые поддерживают международный порядок, руководствуются не только меркантильными целями, но и культурно-ценностными соображениями, воплощая, таким образом, определенные социальные идеалы.

Функционализм и неофункционализм являются весьма влиятельными подходами к анализу региональной политики, особенно в Западной Европе, где на их основе была разработана программа европейской интеграции. Функционализм возник в 1930-е — 1940-е гг. Его основателем является Д. Митрани, который в своих работах исходил из необходимости преодолеть хаос, царящий в международных отношениях. По мнению

---

<sup>10</sup> *Hettne B.* Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation // *Globalism and the New Regionalism*. Op.cit. P. 21—23.

<sup>11</sup> *Mistry P.* The New Regionalism: Impediment or Spur to Future? // *Globalism and the New Regionalism*. Op.cit. P. 152.

<sup>12</sup> *Lloyd P., Vauntier K.* Regional Approaches to Cross-Border Competitions Politics // *Regionalism and Globalization: Theory and Practice* / Ed. by S. Lahiri. L.; N.Y., 2001. P. 302.

<sup>13</sup> *Henrikson A.* The Growth of Regional Organizations and the Role of the UN // *Regionalism in World Politics*. Op.cit. P. 122—168.

Д. Митрани, отсутствие порядка вызвано плохой организацией мировых процессов, индивидуализмом государств, их нежеланием подчиняться решениям каких бы то ни было наднациональных структур<sup>14</sup>.

Как преодолеть существующий в мире беспорядок? Д. Митрани и его последователи полагают, что формирование международного порядка будет происходить на основе объективного процесса усиления функциональной взаимозависимости государств. Будучи не способными в одиночку решить многие проблемы, стоящие перед ними, государства вынуждены кооперировать свою деятельность, создавая международные организации для достижения конкретных целей (например, строительство транспортной системы, совместная разработка полезных ископаемых).

Поскольку международные организации в целом более эффективны функционально, чем государства, процесс интеграции мировых субъектов будет расширяться и углубляться<sup>15</sup>. Доказав свою результативность в одних областях, сотрудничество государств и организаций будет распространяться на другие сферы («эффект обучения»).

Разрастающиеся международные организации образуют сеть взаимосвязанных проектов, ткань «функциональной реальности»<sup>16</sup>. Такая сеть создается постепенно, органическим путем, благодаря действию «механизма трансмиссионности», который выражается в появлении вспомогательных организаций, необходимых для координации смежных видов деятельности и удовлетворения потребностей, порождаемых ранее возникшими структурами<sup>17</sup>.

Д. Митрани был убежден в том, что таким образом легче обеспечить прочный союз государств, функциональная зависимость не совместима с войной и конфликтами между ними<sup>18</sup>. Как мы видим, функционалисты подводят объективный фундамент под процесс формирования системы управления международным порядком как на мировом, так и на региональном уровне.

В отличие от либерального «идеализма», который уповал на просвещение и международное право как средства упорядочения, Д. Митрани и его последователи полагают, что порядок в мире отвечает интересам государств и формируется естественным образом, шаг за шагом, по мере перехода от одних функциональных задач к другим. По мнению Д. Митрани, «функция создает организацию, а не наоборот»<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> *Mitrany D. The Functional Theory of Politics. N.Y., 1976. P. 91—92.*

<sup>15</sup> *Ibid. P. 10.*

<sup>16</sup> *См.: Mitrany D. Working Peace System. Chicago, 1966; Sewell J. Functionalism and World Politics. Princeton, 1966.*

<sup>17</sup> *Mitrany D. Working Peace System. Op.cit. P. 83.*

<sup>18</sup> *Mitrany D. The Functional Theory of Politics. Op.cit. P. 115—117, 120.*

<sup>19</sup> *Ibid. P. 118.*

Следует подчеркнуть, что функционалисты считают, что международные объединения вначале будут создаваться на «технической основе» и лишь затем переходить к политическим вопросам<sup>20</sup>. В результате длительного процесса упорядочения международных отношений сформируется «функциональная федерация», субъектами которой будут специализированные функциональные организации транснационального характера<sup>21</sup>.

Очевидно, что функционалисты исходят из того, что международные организации постепенно заменяют государства в роли главного инструмента регулирования мирового порядка, поскольку функциональные связи являются наднациональными и не признают государственных границ. Кроме того, функциональные структуры берут на себя выполнение важнейших задач государства, в частности повышение благосостояния граждан, защиту их прав, часто делая это более эффективно<sup>22</sup>. В результате лояльность индивидов по отношению к государству снижается и переходит к международным сообществам<sup>23</sup>.

Заметим, что функционалисты невысоко оценивают значение регионов как субъектов международного порядка, так как всемирная федерация создается не на территориальной, а на функциональной основе, игнорирующей региональные границы. Более того, функционализм относится к региональной интеграции с некоторым подозрением, видя в ней угрозу единству и порядку в мире.

Итак, функционализм, по нашему мнению, имеет много общего с другими течениями в рамках либеральной традиции изучения проблем управления региональным порядком. С либеральным «идеализмом» его сближает недооценка влияния региональных процессов на формирование системы регулирования мирового порядка, вывод о приоритете глобального над региональным.

С институционализмом функционалистов объединяют:

- рационализм, убежденность в том, что основой международного порядка является стремление государств получить выгоду (прежде всего, экономическую) от достижения стабильных и предсказуемых отношений в мире;
- высокая оценка роли международных организаций как инструментов управления международным порядком;
- оптимизм в анализе перспектив формирования системы регулирования международного и соответственно регионального порядка на прочной основе функциональной взаимозависимости.

---

<sup>20</sup> *Mitrany D.* The Functional Theory of Politics. Op.cit. P. 266.

<sup>21</sup> *Mitrany D.* Working Peace System. Op.cit. P. 83.

<sup>22</sup> *Alvarado J., Mendis P.* New Multilateralism in Action for Peace // World Affairs. 2008. Vol. 12. N 1. P. 16—30.

<sup>23</sup> *Mitrany D.* The Functional Theory of Politics. Op.cit. P. 10.

Признавая обоснованность многих положений функционализма, тем не менее нельзя согласиться с его недооценкой значения государств как субъектов международного порядка, невниманием к политическим факторам его становления, которое ставит под вопрос жизнеспособность «функциональной федерации».

Неофункционалистский подход в определенной мере попытался исправить перечисленные недостатки. Данная парадигма возникла во второй половине 1950-х гг. и представлена такими исследователями, как Э. Хаас, Л. Линдберг, С. Шайнголд, П. Шмиттер<sup>24</sup>.

Если обобщить вклад неофункционалистов в теорию международного порядка, то он, на наш взгляд, заключается в следующем:

*1. Конкретизация и уточнение механизмов и движущих сил формирования системы управления международным порядком.* В частности, ими был всесторонне исследован «эффект перелива» (spill-over). Он заключается в том, что в процессе деятельности функциональных организаций происходит распространение задач и успешного кооперационного опыта из одних сфер в другие. Л. Линдберг полагает, что «эффект перелива» создает ситуацию, в которой «начальная цель может быть достигнута только через дальнейшие действия, создающие в свою очередь условия и необходимость следующего действия, и т. д.»<sup>25</sup>. По мнению П. Шмиттера, «перелив представляет собой процесс, в рамках которого участники интеграционной схемы, договорившиеся о какой-либо коллективной цели, движимые различными мотивами, но одинаково неудовлетворенные достигнутыми результатами, стремятся к решению проблемы неудовлетворенности либо путем обращения к сотрудничеству в другом, связанном секторе, ...либо путем интенсификации их обязательств в первоначальном секторе, ...либо обоими путями»<sup>26</sup>. В любом случае механизм «перелива» обеспечивает формирование прочной функциональной основы регулирования регионального и мирового порядка, имеющей тенденцию к расширению. С его помощью сотрудничество государств становится «самоподдерживающимся».

*2. Изучение роли политических факторов становления и поддержания порядка.* Как мы отмечали выше, функционалисты считают, что политическая кооперация пассивно следует за экономической и возникает лишь на заключительной стадии складывания международного порядка. По сути, они сводят сотрудничество субъектов к чисто техническим

---

<sup>24</sup> Haas E. The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. L., 1958; Haas E. Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization. Stanford, 1964; Lindberg L. The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford, 1963; Schmitter P. Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration // International Organization. 1969. Vol. 23, N 1; Lindberg L., Scheingold S. Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community. N.Y., 1970.

<sup>25</sup> Lindberg L. Op.cit. P. 10.

<sup>26</sup> Schmitter P. Op.cit. P. 162.

проблемам. Неофункционализм, наоборот, придает большое значение политическому взаимодействию государств в процессе упорядочения международных отношений. Оно активно влияет на темп и глубину этого процесса<sup>27</sup> уже на начальном этапе экономической интеграции. Политизация, распространение процесса упорядочения отношений на сферу политики, носит неизбежный характер, без нее невозможно поддерживать прочный порядок на региональном и глобальном уровнях. Наднациональные международные институты служат гарантией необратимости новых отношений между субъектами мировой политики, основанных на предсказуемости, стабильности и приверженности определенным нормам и правилам.

3. *Выявление места регионального порядка в мировой системе.* Если функционалисты уделяют этой проблеме недостаточно внимания, то неофункционализм некоторые исследователи называют теорией региональной интеграции с учетом того значения, которое данное направление теории международных отношений придает региональному уровню политики<sup>28</sup>. Неофункционалисты проанализировали этапы и механизмы формирования системы регулирования регионального международного порядка, роль «эффекта перелива» в этом процессе. Они установили, что порядок в регионе неоднороден с точки зрения зрелости: между некоторыми государствами отношения более упорядоченные, чем между другими. Последователи неофункционализма не опасаются роста политической активности регионов, не считают, что регионализация ведет к фрагментации миропорядка. В этом отношении они разделяют оптимизм институционалистов, полагая, что становление порядка на глобальном уровне будет происходить через формирование устойчивых и предсказуемых международных отношений в рамках регионов. Так, они уверены, что успех интеграции на пространстве ЕС послужит толчком к дальнейшему упорядочению структурных связей в других районах и в мире в целом.

Следует отметить, что с институционалистами неофункционализм также сближает оценка роли государства как инструмента управления международным порядком. Его сторонники полагают, что процессы, происходящие в мировой системе, ведут к ослаблению возможностей национальных государств регулировать международный порядок: «Построенное было национальное государство отстает в Европе по всем фронтам... под действием сил интеграции между разрозненными политическими единицами, что стало в Европе историческим фактом»<sup>29</sup>. Этот вывод, сделанный Э. Хаасом еще в начале 1960-х гг., приобрел

---

<sup>27</sup> Pierson P. The Path to European Integration // Comparative Political Studies. 1996. Vol. 23, N 2. P. 123—163.

<sup>28</sup> Taylor P. Introduction // Mitrany D. The Functional Theory of Politics. Op.cit. P. 13.

<sup>29</sup> Haas E. International Organization: The European and the Universal Process // International Organization. 1961. Vol. 15, N 3. P. 366.

особую актуальность сейчас, если принять во внимание влияние наднациональных институтов, которые созданы к настоящему времени в ЕС.

На наш взгляд, выводы неофункционалистов и их предшественников о роли функциональной взаимозависимости как важнейшей основы процесса управления международным региональным порядком являются вполне обоснованными. Однако нельзя не заметить, что и те и другие явно недооценивают идеационные, правовые, военно-политические и другие средства становления и поддержания международного порядка. Иными словами, функционалистскому и неофункционалистскому подходу не хватает масштабности в рассмотрении проблем упорядочения глобальных и региональных международных отношений.

### Список литературы

1. *Белл Д.* Мировой порядок в XXI в. // Свободная мысль. 2007. № 11.
2. *Мировая политика* / Под ред. С.В. Кортунова. М., 2007.
3. *Эйсмонт А.Г.* Европейская региональная политика: анализ основных направлений исследования // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 2008. № 3.
4. *Alvarado J., Mendis P.* New Multilateralism in Action for Peace // World Affairs. 2008. Vol. 12, N 1.
5. *Haas E.* International Organization: The European and the Universal Process // International Organization. 1961. Vol. 15, N 3.
6. *Haas E.* The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. L., 1958.
7. *Haas E.* Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization. Stanford, 1964.
8. *Haas E.* International Organization: The European and the Universal Process // International Organization. 1961. Vol. 15, N 3.
9. *Henrikson A.* The Growth of Regional Organizations and the Role of the UN // Regionalism in World Politics.
10. *Hettne B.* Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation // Globalism and the New Regionalism.
11. *Hurrell A.* Regionalism in Theoretical Perspective // Regionalism in World Politics / Eds. by L. Fawcett, A. Hurrell. Oxford, 1997.
12. *Lindberg L.* The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford, 1963.
13. *Lindberg L., Scheingold S.* Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community. N.Y., 1970.
14. *Lloyd P., Vauntier K.* Regional Approaches to Cross-Border Competitions Politics // Regionalism and Globalization: Theory and Practice / Ed. by S.Lahiri. L.; N.Y., 2001.
15. *Mittelman J.* Rethinking the «New Regionalism» in the Context of Globalization. // Globalism and the New Regionalism / Ed. by B. Hettne. Houndmills, 1999.
16. *Mitrany D.* The Functional Theory of Politics. N.Y., 1976.
17. *Mitrany D.* Working Peace System. Chicago, 1966.
18. *Murray Ph.* Should Asia Emulate Europe? // Regional Integration — Europe and Asia Compared / Eds. by W. Moon, B. Andreosso-O'Callaghan. Aldershot, 2005.

19. *New Modes of Governance in the Global System* / Eds. by M. Koenig-Archibugi, M. Zürn. Houndmills, 2006.
20. *Pierson P.* The Path to European Integration // *Comparative Political Studies*. 1996. Vol. 23, N 2.
21. *Sewell J.* *Functionalism and World Politics*. Princeton, 1966.
22. *Schmitter P.* Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration // *International Organization*. 1969. Vol. 23, N 1.
23. *Taylor P.* Introduction // *Mitrany D.* *The Functional Theory of Politics*.