

P.S. Smishenko

Регионализм и модели регионализации в сравнительной перспективе

R.S. Smishenko

Regionalism and Models of Regionalization in a Comparative Perspective

Рассматриваются процессы регионализации государств Европейского союза и Российской Федерации. Автор анализирует эволюцию данных процессов и раскрывает их ключевые проблемы. Используя сравнительный анализ, он определяет перспективы регионализации в Западной Европе и России.

Ключевые слова: регионализм, регионализация, децентрализация, Европейский союз, Российская Федерация.

The article considers processes of regionalization of the European Union and Russian Federation states. The author analyzes the evolution of these processes and discovers main problems. He uses comparative analysis to determine perspectives of regionalization in West Europe and Russia.

Key words: regionalism, regionalization, decentralization, European Union, Russian Federation.

Политический регионализм понимается иногда как серия сделок, результат политического торга между региональными и национальными элитами. Однако современный регионализм – феномен более глубокий. Регионализм, на наш взгляд, есть особая стратегия, базирующаяся на консенсусе внутри региона и направленная на создание в нем более сильных и эффективных политических и административных структур с целью его ускоренного развития. Как показывает опыт многих стран Европейского союза, регионализм в настоящее время олицетворяет собой перераспределение власти между центральным и региональным уровнями в пользу последнего [1, с. 48]. Например, в Бельгии регионализм был следствием конституирования данной страны в 1993 г. как федерации. Необходимо отличать регионализм от регионализации. Если регионализм предполагает существование стратегии региональных элит, направленной на перераспределение полномочий от центра к регионам, то регионализация описывает и анализирует *реальный процесс* перераспределения.

В современных обществах регионализацию можно рассматривать как результат процесса кризиса национального государства, что выражается в диффузии власти. Общие причины регионализации заключаются в стремлении сделать власть более эффективной, а также переложить на региональные органы часть ответственности за принимаемые решения, удовлетворить стремление тех или иных слоев общества к самоуправлению. Преимуществами регионализации *с точки зрения поддержки демократического процесса* являются существенный объем полномочий

региональных образований, позволяющий им при необходимости дистанцироваться от центра, а также сокращение дистанции между региональной политической элитой и рядовыми гражданами, дающее последним дополнительные каналы для участия в политической жизни.

Регионализация и децентрализация национальных государств Европейского союза были обусловлены комплексом причин. Первая причина заключалась в попытке предоставить регионам более широкое поле для самостоятельного роста, внутреннего развития, привлечения внешних ресурсов в противовес угрозе глобализации. Вторая причина – рост требований территориальной автономии, расширения политических прав регионов. Третья – углубление интеграционных процессов и их проникновение в компетенции регионов [2, с. 74].

Рассмотрим более подробно модели регионализации в некоторых государствах Европейского союза – Италии, Франции и Испании.

Территориальная структура *Италии* в своем современном виде была конституирована в 1970 г. Каждый регион имеет избираемую населением региональную ассамблею, которая, в свою очередь, избирает исполнительную власть (правительство) во главе с президентом региона. Согласно ст. 117 Конституции страны, региональные правительства несут ответственность за выполнение ряда функций (политика в области культуры, экологии, некоторые аспекты аграрной политики и политики в области образования), другие функции могут быть делегированы регионам центральным правительством. По большей

части деятельность правительств состоит в реализации политических решений, принимаемых в Риме. В отличие от федеративного устройства итальянские регионы не имеют прямого представительства в национальном парламенте.

В последние годы итальянские регионы демонстрируют растущее желание и способности формулировать и артикулировать свою новую роль в политическом процессе. Однако следует учитывать, что данные территории – это искусственные конструкции. В отличие от регионов со специальным статусом, полученным до 1970 г. (Сардиния, Сицилия, Южный Тироль и др.), они не имеют исторических корней, а их границы часто не совпадают с границами региональных сообществ. Политическая жизнь регионов сильно зависит от партий, которые воспринимают региональные выборы как некую стадию национальной политической конфронтации, где специфические региональные вопросы практически не играют роли в ходе предвыборной борьбы. Поэтому регионы испытывают затруднения в развитии своей политической культуры и, соответственно, слабы в формулировании и проведении собственной политики.

К середине 70-х гг. по всем регионам Италии избиратели и местная элита выступали активными сторонниками региональных реформ. С 80-х гг. отмечен поток инициатив со стороны северных и центральных регионов касательно изменения их роли в национальном политическом процессе. Первое важное предложение «регионального фронта» было озвучено в 1991 г. в декларации «К новому статусу региона». Предложение включало: требование расширения полномочий регионов, прямое участие региональных представителей в законодательном политическом процессе на национальном уровне через палату регионов или парламентский комитет, наконец, расширение финансовой самостоятельности регионов [3, с. 37–38]. Предложение вызвало конфликт между центром и регионами. Региональные власти решили не участвовать в работе Постоянной конференции «Государство – регионы», консультативном органе, связывающем регионы и центральное правительство. В это же время в регионах шло активное развитие нового класса региональных политиков. Основной причиной успеха регионализма как фокуса политических дебатов стали победы новых политических сил – итальянских лиг (особенно в Ломбардии) на региональных выборах начала 90-х гг.

До последнего времени роль регионов была опосредована их способностью устанавливать по большей части неформальные отношения с министерствами, которые участвовали в интеграционных процессах в ЕС. Однако подобных министерств было несколько, причем их функции часто дублировались. Сейчас регионы настаивают на установлении прямых контактов с институтами ЕС, создавая специальные комитеты.

Их задача – консультировать власти регионов по вопросам интеграции.

Тем не менее регионализация итальянской политики и общественной жизни, на наш взгляд, состоялась. В регионах очевидна тенденция к идеологической деполаризации и усилению лоббирования экономических и политических интересов на уровне центра. Однако имеются крупные проблемы, связанные с управленческой некомпетентностью региональных администраций [3, с. 71]. Более того, Италия не превратилась в федерацию, поскольку политический и конституционный статус ее регионов несравним со статусом, например, федерированных германских земель. Тем не менее региональные институты относительно глубоко укоренились в Италии. Утверждение их общественной легитимности – это процесс, требующий определенного времени.

Во Франции система административных регионов сложилась после того, как декреты 1950–1960-х гг. были существенно изменены по закону 1972 г., который создал систему региональных советов (сейчас их насчитывается 26). Однако первые прямые выборы в советы состоялись только в 1986 г. До этих пор советы состояли из депутатов национального парламента и представителей от органов местного самоуправления данной территории. Регионы обладают значительными полномочиями в таких сферах, как образование и профессиональное обучение, экология, программы экономического регионального развития. Тем не менее финансовые ресурсы их невелики (особенно по сравнению с муниципальными органами), поэтому они представляют собой лишь административный уровень без гарантированного конституционного статуса. Недостаточная значимость регионального уровня определяется, в частности, тем, что политики предпочитают бороться за места в органах местного самоуправления, а не за вакансии в региональной власти.

Однако региональные реформы, с нашей точки зрения, все-таки привели к некоторым сдвигам в отношениях между центром и регионами. Так, 1972 г. ознаменовал конец традиционной системы управления. Законы 1982, 1983 и 1986 гг. усилили регионы посредством расширения их компетенций и ресурсов, а также обеспечили им политическую легитимность прямыми выборами. Помимо вышеуказанных компетенций, в задачи региона входит также стимулирование и координация регионального развития, не нарушая при этом прав департаментов и коммун, которые не подлежат контролю со стороны региона. Согласно закону 1986 г. региональные советы избираются по пропорциональной системе. Тем не менее следует подчеркнуть, что избирательные кампании практически не содержат региональных сюжетов, за исключением выборов в Бретани и на Корсике [4, с. 29].

Интеграционные процессы в Западной Европе оказывают влияние на регионализм Франции в двух отношениях: центральные регионы, где региональная идентичность изначально слабее, усиливаются посредством интеграции, в то время как периферийные регионы слабо затронуты интеграцией и полагаются на переговоры с центральным правительством для усиления своей автономии. В этом отношении французский регионализм имеет общие черты с итальянским. Так же, как и в Италии, периферийные регионы отличаются апатией, слабо участвуя в европейских политических дебатах. Парадоксально то, что периферийные регионы, получающие средства из фондов ЕС, отличаются большим равнодушием к европейской идее.

На национальном уровне регионы действуют как группа давления через своих наиболее авторитетных представителей. Однако политическая вовлеченность регионов остается слабой. Маститые региональные политики уступают место более молодым, имеющим меньшее влияние на центральное правительство. Политическая база регионализма остается нестабильной и ограниченной. После 25 лет регионализации политический и институциональный статус регионов не отвечает их амбициям.

В Испании, в отличие от Франции, история распорядилась иначе. Эта страна никогда не была исторически сложившимся централизованным государством, она всегда отличалась правовым, политическим и культурным плюрализмом. Испанская история содержит периоды усиления и ослабления централизации. Так, первая современная Конституция Испании 1812 г. создала унитарное управление, разделив страну на пятьдесят провинций. Конституция первой Испанской Республики от 1873 г., напротив, превратила страну в федеративное государство. Оно состояло из трех уровней: муниципалитетов, регионов и самой федерации. Первая республика оказалась недолговечной, в частности, потому, что слишком радикально разрешила проблемы территориального порядка. В 1876 г. новая Конституция восстановила централизованное государство в стране.

Первой Конституцией, удовлетворившей по крайней мере отчасти требования испанских регионов, стала Конституция Второй Республики в 1931 г. Согласно этому документу было создано так называемое интегральное государство. Оно в целом имело унитарный характер, однако открыло возможность развития автономии для Каталонии, Страны Басков и Галисии. Уже через несколько лет были приняты соответствующие статуты данных территорий. Однако после окончания Гражданской войны 1936–1939 гг. режим генерала Франко укоренился на базе унитарного централизованного государства [5, с. 49]. Конституция 1931 г. была, по сути, компромиссом между традиционным централизованным государством и автоно-

мистскими устремлениями отдельных частей страны. При режиме Франко государственное единство было признано высшим приоритетом. В соответствии с этим государственная власть была организована строго иерархически снизу доверху.

Переход к демократии в Испании начался в 1976 г., при этом Конституцию 1978 г. отличало стремление дать ответы на вызовы регионализма. Основным законом страны предоставил возможность всем территориям получить доступ к широкой законодательной и институциональной автономии [5, с. 47–48]. Новая модель территориального устройства государства – автономия. Важно отметить, что Конституция Испании не устанавливает ни число, ни названия автономных сообществ, обозначая лишь пути для того, чтобы отдельные провинции или их объединения могли такие сообщества создавать. Данное право было в дальнейшем реализовано всеми провинциями. Испания имеет сейчас в своем составе семнадцать автономных сообществ. Конституция также не определяет уровень полномочий каждого автономного сообщества, ограничиваясь лишь списком полномочий и определяя два возможных пути достижения автономий: быстрый и медленный. Быстрый путь предусмотрен для исторических регионов, а потому позволяет получить сразу максимальный уровень полномочий. Медленный путь расширяет объем полномочий «молодых» регионов постепенно, по мере их готовности.

Таким образом, в Испании всегда в той или иной мере наличествовал политический и культурный регионализм, всегда существовали особые исторические территории. Нередко в научной литературе Испанию называют «унитарным региональным государством», что ясно отражает достигнутый в этой стране компромисс между концептами унитарного государства и политическими амбициями регионов.

Оценки *российской регионализации* – одной из существенных характеристик посткоммунистической России – полярны: от восприятия ее как нормальной реакции общества на советский сверхцентрализм до признания ее итогом формирования на территории страны авторитарных региональных политических режимов. Для России регионализация не была абсолютно новым феноменом. Так, в ходе советской истории имело место введение территориального принципа управления экономикой. Однако индустрия и военно-промышленный комплекс не вписывались в рамки регионов. Поэтому советская регионализация, носившая чисто экономический характер, была изначально ущербной. На рубеже 80–90-х гг. требования экономической регионализации (прежде всего регионального хозрасчета) со стороны союзных республик переросли в экономический, далее – в политический сепаратизм. Попытки союзного центра «умиротворить» республики посредством экономической регионализации оказались запоздалыми и не смогли

предотвратить территориальную дезинтеграцию Советского Союза.

Российская регионализация 90-х гг. носила стихийный характер, что стало возможным в силу политического кризиса самого федерального центра и быстрого развития и усиления региональных элит. Кроме того, этнические различия остались одним из ключевых факторов культурно-территориальной дифференциации. Таким образом, «пионерами» российской политической регионализации стали крупные, экономически и политически мощные республики – Татарстан и Башкортостан. Регионализация стала одной из причин усиления неоднородности, фрагментированности российского пространства.

Экономическая и политическая рецентрализация, начавшаяся с 1999–2000 гг., стала реакцией на усиление самостоятельности региональных лидеров и обусловила падение роли регионального фактора в российском политическом пространстве. Оценить итоги этого пока еще незаконченного цикла трудно. На наш взгляд, подобная дерегионализация чревата

опасностью резкого усиления центробежных тенденций при любом ослаблении федеральной власти.

Таким образом, становление национальных государств в Западной Европе не сгладило различия между регионами. Сегодня даже молодое поколение европейцев идентифицирует себя не с крупной, но с малой общностью – с регионом. Европейские сообщества показывают очень тонкую реакцию на пространство, что неизбежно находит выражение и в политической сфере. Регионы Российской Федерации также отличаются разнообразием. Однако если в 90-е гг. параметры их политического развития задавались внутренними факторами, то с конца XX – начала XXI в. они все больше определяются факторами внешними – концентрацией политической власти в центре. Реализация «центрального» интереса сводится к централизованному контролю над политическими институтами и процессами регионального уровня. Дальнейшее движение России по данному пути может превратить ее в унитарное централизованное государство, активно использующее авторитарные методы.

Библиографический список

1. Большаков С.Н. Региональные проблемы и процесс европейской интеграции // Федерализм. – 2006. – №2.
2. Бирюков С.В. Бельгийский кризис и «Европа регионов» // Свободная мысль. – 2009. – №8.
3. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. – М., 1996.
4. Артемьев А.Е. Корсиканский вопрос и матиньонский процесс // Свободная мысль. – 2007. – №9.
5. Писарик Г.Э. Испанская модель территориального устройства: государство автономий // Система автономий как модель укрепления институтов. – М., 2003.