

ПЕРМСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Н. В. Борисова, К. А. Сулимов

МНОГОУРОВНЕВАЯ ПОЛИТИКА



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«ПЕРМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Н. В. Борисова, К. А. Сулимов

МНОГОУРОВНЕВАЯ ПОЛИТИКА

*Допущено методическим советом
Пермского государственного национального
исследовательского университета в качестве
учебно-методического пособия для студентов,
обучающихся по направлениям подготовки бакалавров
«Политология» и «Международные отношения»*



Пермь 2022

УДК 327(075.8)

ББК 66.4я7

Б825

Борисова Н. В.

Б825 Многоуровневая политика [Электронный ресурс]: учебное-методическое пособие / Н. В. Борисова, К. А. Сулимов; Пермский государственный национальный исследовательский университет. – Электронные данные. – Пермь, 2022. – 4,31 Мб ; 129 с. – Режим доступа: <http://www.psu.ru/files/docs/science/books/uchebnie-posobiya/borisova-sulimov-mnogourovnevaya-politika.pdf>

ISBN 978-5-7944-3787-4

Учебно-методическое пособие предназначено для поддержки одноименной учебной дисциплины и призвано познакомить студентов направлений подготовки бакалавриата «Политология» и «Международные отношения» с относительно новым ракурсом рассмотрения территориально-политической проблематики современного мира.

Авторский эмпирический и теоретический материал издания подготовлен авторами в рамках реализации двух исследовательских проектов: проекта РНФ № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств», выполненного в Пермском государственном национальном исследовательском университете, проекта РНФ № 19-18-00053 «Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)», выполненного в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

УДК 327(075.8)

ББК 66.4я7

*Издается по решению ученого совета историко-политологического факультета
Пермского государственного национального исследовательского университета*

Рецензенты: кафедра «Иностранные языки и связи с общественностью» Пермского национального исследовательского политехнического университета (рец. – канд. полит. наук, доцент **Е. В. Шестакова**);

старший научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов ПФИЦ УрО РАН, канд. ист. наук, доцент **В. С. Ковин**

© ПГНИУ, 2022

© Борисова Н. В., Сулимов К. А., 2022

ISBN 978-5-7944-3787-4

Оглавление

Введение	4
Тема 1. Политико-территориальная организация общества: принципы, уровни, элементы.....	7
Тема 2. «Страна» и «автономия» как единицы учета в современном мире	23
Тема 3. Национальные государства	39
Тема 4. Макрорегионы и интеграционные объединения	51
Тема 5. Субнациональные АТЕ и территориальное измерение политики	58
Тема 6. Регионализм: теоретические концепции и политические практики	72
Тема 7. Многоуровневое управление: теоретические подходы и практическое воплощение.....	86
Приложение 1. Многоуровневая политика в странах ЕС: сравнительный анализ Италии, Испании, Германии и Швейцарии	99
Приложение 2. Механизмы многоуровневой политики в современной России	115

Введение

Учебное пособие «Многоуровневая политика» предназначено для поддержки одноименной учебной дисциплины и призвано познакомить студентов с относительно новым ракурсом рассмотрения территориально-политической проблематики современного мира.

Концепт «многоуровневое управление» (multi-level governance – MLG) уже имеет некоторую историю, но до сих пор не получил должного развития в российском академическом и экспертно-аналитическом дискурсе. Объем исследовательской литературы не очень значителен, отсутствуют учебники, хрестоматии и учебные пособия. Применительно к самой России по-прежнему в основном используются традиционные теории федерализма, местного самоуправления, регионализма, интеграции. Между тем в последние 25–30 лет данное понятие приобрело немалую популярность и широко используется для анализа и представления комплексности современных территориально-политических процессов. Конкретное истолкование концепта остается дискуссионным, существуют различные подходы. В данном пособии «многоуровневое управление» представлено как дополняющее традиционные теории, акцент сделан на взаимосвязи разных подходов, открывающих различные ракурсы реальности. Их совокупность и задает пространство «многоуровневой политики».

Инструментальной задачей пособия является представление студентам базового и первичного материала по теме, который задает минимально необходимый уровень знаний по курсу и может стать основой для углубления в проблематику через использование дополнительных материалов, источников и литературы. Пособие состоит из шести частей, в которых последовательно раскрывается заявленная тема.

Первая тема пособия «Политико-территориальная организация общества: принципы, уровни, элементы» проблематизирует территориально-политическое измерение социальной жизни. Здесь раскрываются понятия «политическое пространство», «социальное пространство», «локальность», «граница», демонстрируются разные подходы к анализу территории, формулируются уровни политико-территориальной организации общества.

Вторая тема – «Страна» и «автономия» как единицы учета в современном мире» посвящена обсуждению понятий «страна», «государство» и образующих его административно-территориальных единиц. Отдельное внимание уделено понятию автономия и вариациям автономий в современном мире.

Тема третья – «Национальные государства» – посвящена во многих отношениях ключевой разновидности современной институциональной связи политики и территории – суверенному государству. Именно оно сделало территориальность принципиальной основой современного политического существования, тем самым существенно повлияв на территориально-политическую организацию «вовне» и «внутри» себя. Особое внимание уделено «федерации» как политической форме, традиционно призванной отразить комплексность и взаимозависимость политических отношений в территориальном измерении.

Тема 4 «Макрорегионы и интеграционные объединения» посвящена раскрытию проблематики территориально-политической организации «вовне» суверенного государства. Студенты знакомятся с макрорегионами на политической карте мира, понятием международной интеграции и интеграционными объединениями.

В пятой теме – «Субнациональные АТЕ и локальное измерение политики» – речь идет о процессах и территориально-политических формах «внутри» национального государства. Эти формы не сводятся к федеративным структурам и сам концепт федерализма не вмещает всего разнообразия и комплексности реально существующих форм и отношений. Вводится понятие сложноустроенных политий, оно раскрывается в соотношении с федерализмом, административно-территориальным делением, проблематикой политической автономии и power-sharing. В качестве примера проявления комплексного характера вертикальных и горизонтальных отношений в территориально-политическом измерении представлен анализ этнических региональных автономий.

Шестая тема – «Регионализм: теоретические концепции и политические практики» – посвящена явлению, которое принято рассматривать как один из ключевых драйверов актуализации территориально-политической проблематики в современности. Обозначены основные подходы к его пониманию, его связи с проблематикой идентичности, характеристиками сообщества, политической субъектностью и агентской логикой его существования.

Завершающая, седьмая, тема учебно-методического пособия – «Многоуровневое управление: теоретические подходы и практическое воплощение» – сначала представляет в сжатой форме концепт «многоуровневого управления» в контексте его изначального референта, Европейского союза. Затем рассматривается проблематика многоуровневого управления в современной России. Речь идет и об организационно-институциональных аспектах территориально-политической организации, и о реальных практиках межуровневых взаимодействий территориальных политий. Пример конкретной практики представлен в анализе

взаимодействия разных уровней публичной власти по поводу федерального законодательства (право субъектов РФ подавать проекты федеральных законов) и оспаривания ими действий друг друга (право обращения регионов, муниципалитетов и федерального центра в Конституционный суд РФ).

В двух приложениях представлены авторские подходы к исследованию практик многоуровневой политики в европейских странах и современной России, выполненному в рамках исследовательского проекта за счет гранта Российского научного фонда (проект № 19-18-00053 «Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

Тема 1. Политико-территориальная организация общества: принципы, уровни, элементы

Как мы видим политику? Как она организована и что отличает ее структуру? Можно ли в политике, равно как и в обществе выделять уровни, сегменты? На эти и другие вопросы можно давать разнообразные ответы, содержание и логика развертывания которых, конечно же, зависит от того, как мы понимаем политику.

Существуют несколько традиций в понимании политики. Классическая традиция восходит к аристотелевскому полису и предлагает понимать под политикой искусство управления государством, как то, что касается всех граждан. Вторая традиция (восходит к идеям Н. Макиавелли, а также связана с наследием М. Вебера) определяет политику как борьбу за власть. Фактически из этой традиции «вырастают» конфликтологические теории, а также понимание политики в качестве действий по поиску / достижению компромисса. Наконец, третья традиция понимает политику как активное участие граждан в определении и регулировании общественных отношений. В своей ставшей уже классической статье «Политическая теория: общие проблемы» Ай Янг¹ пишет о том, что в последней четверти XX века политологи-теоретики использовали понятия «политика» и «политическое» преимущественно к рациональному активному участию рядовых граждан в общественной жизни. Такой взгляд очевидным образом противостоит веберовскому, шмиттовскому и уж тем более аристотелевскому пониманию политики как борьбы за власть, как отношений в бинарном измерении «друг-враг» в качестве атрибутивного признака государства. Такой переворот в понимании политики и политического и последовавший за этим пересмотр теоретического обоснования мира политики, произошел в середине XX века и тесным образом был связан с именем Х. Арндт, предложившей понимать политику как коллективную общественную жизнь, которую отличает то, что, «используя соответствующие понятия и предпринимая необходимые действия, люди сообща создают и воссоздают законы и институты, в рамках которых развивается их совместная жизнь, разрешают возникающие конфликты и разногласия и тем самым творят собственную историю»². Современные политические теории отличает то, что при обсуждении политики в центре внимания оказываются модели общественной жизни, общественного (социально-политического) поведения и пуб-

¹ Янг А. М. Политическая теория: общие проблемы // Политическая наука: новые направления / Ин-т «Открытое общество»; под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна, науч. ред. рус. изд. Е. Б. Шестопаля. М.: Вече, 1999. С. 453.

² Там же. С. 453–454

личных отношений, поскольку именно они составляют основу для функционирования политических институтов, обуславливают такие политические феномены, как борьба за власть, принятие и претворение в жизнь политических (публичных) решений. Большинство современных политических теоретиков сходятся на том, что с политикой мы имеем дело там, где:

- целеполагание составляет основу для разработки и принятия согласованных общественно значимых решений;
- индивиды и / или группы, обладая властью, обеспечивают институциональный контроль над целедостижением;
- для взаимодействия индивидов и/ или групп создаются политические институты, регулирующие это взаимодействие;
- целостная система политических / властных институтов и политических процессов способна воспроизводиться.

Само понятие политики исторически и содержательно связано с понятием «полис». Изначально местом политики (как вида деятельности, как сферы деятельности человека) был город-государство. Естественно, что правомерным оказывается вопрос о политическом строе государства – *polity*, что отсылает нас к понятиям «политическая система», «политический режим». И здесь мы можем правомерно спросить: сколько государств в современном мире? как устроены эти государства? как они изменяются? Поскольку политика – это вид деятельности, связанный с целедостижением, то политическая деятельность, политическое действие, стратегия – это политический курс (*policy*). Всякая политическая деятельность, контролируемая обществом – это *public policy*. В этом случае можно задать следующие вопросы: какие действия, стратегии составляют политику? от чего зависит их разнообразие? какие институциональные формы они принимают?

Наконец, политика как сфера общественных отношений, сфера борьбы за власть – это *politics*. Политика, будучи в широком смысле деятельностью, активностью, сопряженной с борьбой за власть, безусловно имеет пространственное и темпоральное измерения. Это означает, что изучение политики предполагает обращение к ее разнообразным аспектам – пространственно протяженным и темпорально обусловленным. Государство как форму политической организации невозможно помыслить вне территории. К существенным признакам государства относят, во-первых, наличие территории, в отношении которых осуществляется власть, обладающая суверенитетом, а во-вторых, территориальный принцип организации государственной власти.

Политика и проблема территориальности

Джозеф Камиллери в 1990 году писал, что «мы живем в эпоху, где нет жестких границ, базирующихся на принципе национальной идентичности»³. Но так ли это на самом деле? С одной стороны, действительно на рубеже XX–XXI веков и в последнее десятилетие отмечается рост внегосударственных и даже внетерриториальных практик организации политической жизни, особенно поддерживаемых современными масс-медиа и информационными технологиями в контексте глобализации. Но, с другой стороны, миграционные потоки в страны ЕС из стран Ближнего Востока вновь актуализировали проблемы государственной границы, конфликтов внутри государств, политических дискуссий на аренах ЕС о субъектности национального государства в сфере миграционной политики и разрешении миграционного кризиса.

Или, например, не уходящие из мировой повестки территориальные конфликты: в начале XXI века 50 стран мира находились в состоянии территориальных споров разной степени интенсивности и конфликтности. «По подсчетам американского исследователя Дэниела Пайпса, в Африке насчитывается 20 подобных споров, в Европе – 19, на Ближнем Востоке – 12, в Латинской Америке – 8»⁴. К числу актуальных территориальных споров, в орбиту которых включена Россия, относятся, например, спор с Японией о Курильских островах и спор о принадлежности Крыма Украине. К серьезным территориальным спорам на постсоветском пространстве следует отнести конфликт в Нагорном Карабахе между Азербайджаном и Арменией, в который в силу геополитических интересов опосредовано вовлечены также Турция и Россия.

Эти и другие примеры позволяют утверждать, что территориальность как системное качества общества не потеряло своего значения. Территориальность предполагает относительную *социальную* однородность населения; относительно общее самосознание и менталитет коллектива людей в пределах общих границ. Однако следует отметить, что далеко не всегда административно-территориальные единицы совпадают с лингвистическими или, например, религиозными.

³ Camilleri J. Rethinking Sovereignty // Contending Sovereignties. Redefining Political Community. Edited by R. B. J. Walker and Saul H. Mendlevits. Lynne Rienner Publishers. Boulder; London, 1990.

⁴ Неурегулированные территориальные споры в мире. Справка // РИА Новости. 2008. 26 авг. URL: <https://ria.ru/20080826/150695029.html> (дата обращения: 19.04.2021).



Рис. 1. Религиозная карта современной Европы

Источник: Жаңалықтар. Новости. News. URL: <https://zen.yandex.ru/media/mangystau/religiousnaia-karta-evropy-5f82b03b109c65627eb0d39b> (дата обращения: 15.05.2021)

«Религиозная карта современной Европы» (рис. 1) хорошо демонстрирует справедливость данного утверждения. Во-первых, в современном европейском обществе значима доля атеистов: иными словами, в любой стране есть те, кто считают себя атеистами, и есть те, кто исповедуют ту или иную религию. И они не локализованы в границах какой-то административно-территориальной единицы в составе страны. Во-вторых, в границах не только одного государства, но и локалитета бок о бок могут проживать носители различных религиозных убеждений и взглядов, что, конечно, отражается в относительно разном видении мира, ценностных ориентациях и моделях поведения, а также является потенциально конфликтогенным и фракционализирующим / сегментирующим для общества и сообщества фактором.

В свою очередь, языковая карта современной Европы демонстрирует еще большую территориально протяженную лингвистическую гетерогенность обществ современных европейских государств (см. рис. 2).

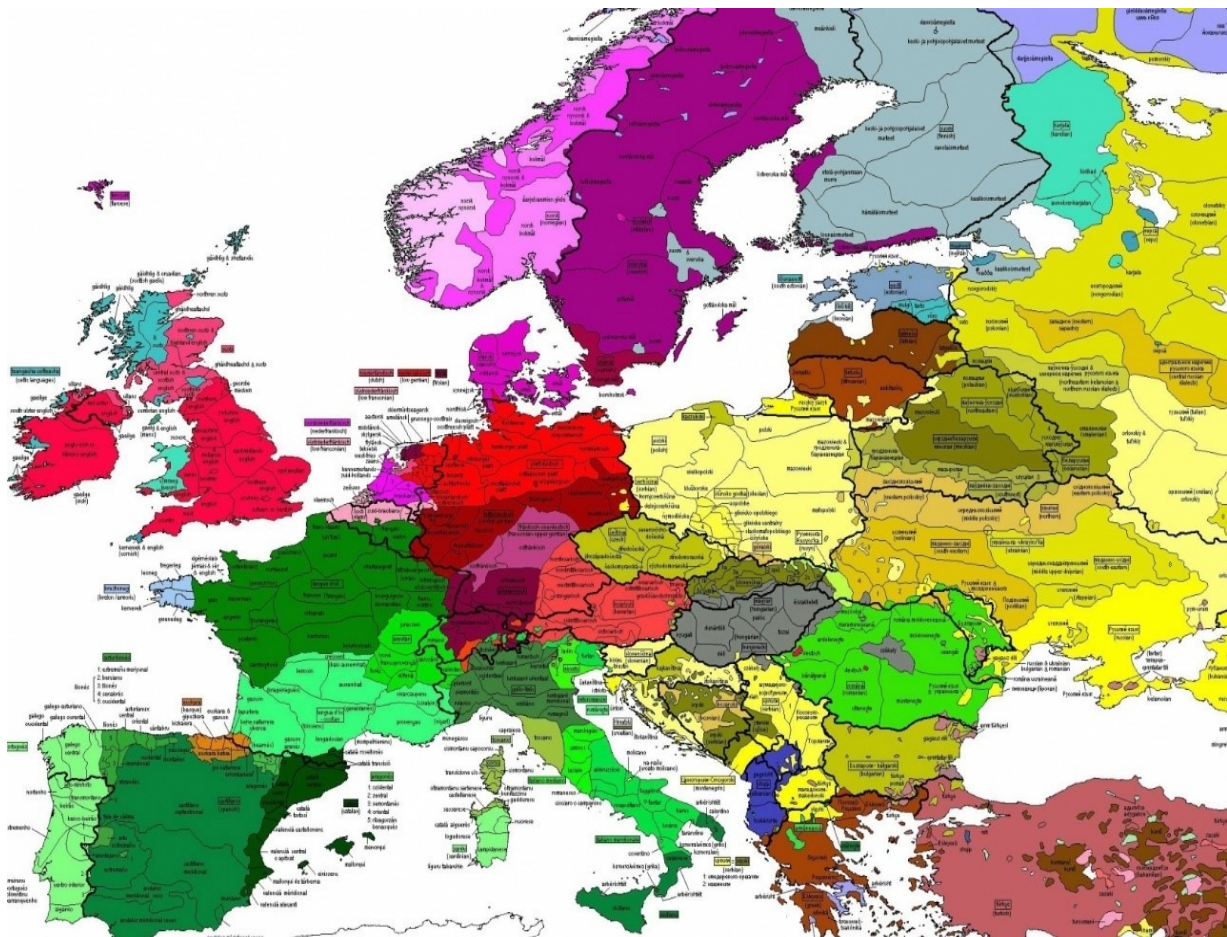


Рис. 2. Лингвистическая карта Европы

Источник: Regnum. URL: <https://regnum.ru/pictures/2339099/8.html>
 (дата обращения: 15.05.2021)

Подобные несовпадения потенциально создают условия для лингвистически и/или религиозно обусловленных территориальных конфликтов как между странами, так и внутри стран, урегулирование которых запускает принятие специальных политико-институциональных решений, изменяющих пространство политики и административно-территориальное устройство страны.

Политическое пространство

Пространство является философской категорией и определяется как «способ существования объективного мира, характеризующийся протяженностью и объемом и неразрывно связанный со временем»⁵. Пространству свойственны системность, динамичность, размерность, плотность, концентрация, поляризация, энтропийность. В социальных науках существует обширный пласт литературы, посвященный феномену социального и политического пространства. Так, в рамках марксистского подхода социальное пространство мыслится как форма и

⁵ Левин В. И. Философия, логика и методология науки. ПГТА. Пенза, 2010. 66 с.

условие функционирования общественных отношений или как форма бытия социальной формы движения, где общество было высшей формой движения материи. И. Ильин, обращаясь к работам К. Маркса, пишет, что он мыслил (социальное) пространство как место общественного производства, а также воспроизводства общественных производственных отношений⁶. В такой интерпретации важным оказывается локализованность этих отношений. Однако Ильин отмечает, что Маркс считал, что «при капитализме пространство – это форма проявления, скрывающая антагонистические общественные отношения, а также представляющая свою противоположность – время, количество», кроме того, «пространство при капитализме дает основу для формирования идеологических мистификаций, правовых представлений и пр.»⁷.

Более развернутыми являются социологические концепции социального пространства, к числу которых можно отнести концепции Г. Зиммеля, П. Сорокина, П. Бурдьё, А. Лефевра.



Георг Зиммель,
1858–1918

Источник: [Викимедиа](#)

Георг Зиммель, немецкий философ и социолог, свою концепцию социального пространства изложил в работах «Социология пространства» (1903 год) и в главе «Пространство и пространственные порядки общества» монографии «Социология» (1908 год). Зиммель был первым, кто предложил видеть в нем пространство, освоенное человеком. Он полагал, что социальное пространство имеет границы, которые делят его на зоны действий и взаимодействий индивидов. Иными словами, Г. Зиммель связал взаимодействия и активность людей с понятием социального пространства. В своей работе «Большой город и психическая жизнь» он сформулировал идею о социальных дистанциях в контексте городской пространственной среды: по мере урбанизации (роста городов) происходит интенсификация социальных контактов, в которые включен индивид, но при этом эти контакты носят кратковременный характер, что только увеличивает социальную дистанцию между индивидами⁸. Основные тезисы, составляющие суть концепции социального пространства, предложенной Г. Зиммелем, можно сформулировать следующим образом:

- пространство не является причиной социальных процессов, социальной коммуникации, социальных практик;
- пространство образуется и воспроизводится в процессе социального взаимодействия индивидов, обладающих телесностью;

⁶ Ильин И. Понятие (социального) пространства в теории Карла Маркса // Virtus, 2015. № 3. С. 10

⁷ Там же.

⁸ Simmel G. The Metropolis and mental life. Trans, by K. Wolff. N. Y.: Free Press, 1950. P. 71.

- социальное пространство – это своего рода пространство тел, а потому дистанции между индивидами обусловлены их способностью воспринимать телесность друг друга посредством органов чувств;
- органы чувств (зрение, обоняние, слух) играют значимую роль в социальных взаимодействиях.

Если слух позволяет воспринимать события в последовательности их звучания, то зрение дает возможность фиксировать то, что есть и остается, то, что привязано к месту, происходит в конкретном месте, связано с конкретной территорией, очерченной границами – то, что *локализовано* (имеет место – to take place).

В русле такой логики интересны идеи Б. Верлена. Известный российский социолог Александр Филиппов пишет, что Верлен, работая с понятием «локус» («локало»), предлагает понимать его в качестве как «schauplatz» (нем. – сцена, арена; дословно – «место, где происходит шоу, где разворачивается действие»)⁹. Иными словами, Верлен связывал пространство с совокупностью действий, событий: локус означает связанность физического окружения с «типичными взаимодействиями», из которых и состоят социальные образования¹⁰. Типичность действий указывает на их институционализированность, повторяемость, устойчивость – важнейшие признаки политического порядка.

Если Зиммель стоял у истоков социологии пространства, то российский и американский социолог Питирим Сорокин обратился к понятию социального пространства в контексте концептуального осмысления феноменов социальной мобильности и социальной стратификации¹¹.



Питирим Сорокин, 1889–1968

Источник: [Kominform](#)

Для Питирима Сорокина социальное пространство представляет собой систему общественных отношений, в которой индивид занимает своё (особое) место в соответствии с системой координат, присущей социальному пространству. Иными словами, социальное пространство есть не что иное, как система внутригрупповых и межгрупповых отношений индивидов.

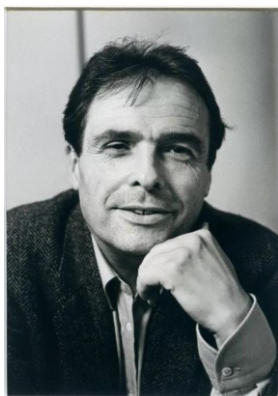
Социальное пространство имеет два измерения – горизонтальное и вертикальное. Первое измерение образовано принадлежностью индивидов группам – профессиональным, этническим, политическим, конфессиональным, языковым и т. п. Второе,

⁹ Филиппов А. Социология пространства. СПб.: Адмирал, 2008. С. 242.

¹⁰ Там же.

¹¹ Сорокин П. Система социологии. М.: Наука, 1993. Т. 1, 2.

по сути, является социальной стратификацией и образовано принадлежностью индивидов классам (стратам), наличием у индивида социального статуса. В логике П. Сорокина, политическое пространство является частным случаем социального пространства. Политическое пространство – это поле действия разных социальных сил. Оно существует в форме политической дифференциации, которая обнаруживает себя в тех случаях, когда в пределах группы существуют ранги и иерархии. Политическая стратификация испытывает влияние двух основных факторов: размера политической организации и разнородности ее членов. Их усиление увеличивает политическую стратификацию (иерархию). Вычленение слоев позволяет говорить об уровнях политического пространства.



Пьер Бурдьё, 1930–2002

Источник: Политика

Идеи П. Сорокина о социальном пространстве как системе общественных отношений были так или иначе продолжены Пьером Бурдьё, который считал, что «...классы, вычленяемые в социальном пространстве, не существуют как реальные группы... Есть только пространство отношений...»¹².

Поскольку Бурдьё мыслит социальное пространство как структуру расположенности социальных позиций, то для него социальное пространство *a priori* иерархизировано. Он также обращается к вопросу о политике в контексте рассуждений о социальном пространстве, указывая на то, что политическое поле внутри социального пространства является относительно автономным его измерением:

«...Политическое поле, понимаемое одновременно как поле сил и поле борьбы, направленной на изменение соотношения этих сил, которое определяет структуру поля в каждый данный момент, не есть государство в государстве... Политическая жизнь может быть описана в логике спроса и предложения: политическое поле это место, где в конкурентной борьбе между втянутыми в неё агентами рождается политическая продукция, проблемы, программы, анализы, комментарии, концепции, события, из которых и должны выбирать обычные граждане, низведённые до положения “потребителей” и тем более рискующие попасть впро- сак, чем более удалены они от места производства...»¹³.

¹² Бурдьё П. Социальное пространство и генезис «классов» // Социологическое пространство Пьера Бурдьё. URL: <http://bourdieu.name/content/socialnoe-prostranstvo-i-genezis-klassov> (дата обращения: 15.05.2021)

¹³ Бурдьё П. Социология политики. М.: Socio Logos, 1993. С. 182

Таким образом, для П. Бурдые политическое пространство (поле политики) – есть пространство развертывания политических отношений, отношений, связанных с борьбой за власть.



Энтони Гидденс, 1938 г.р.
Источник: [Wikipedia](#)

Разговор о социальном пространстве не мыслим без обращения к идеям Энтони Гидденса. В своих теоретических поисках он отталкивается от формулировки Т. Парсонса о том, что главная (основная) проблема социологии – это проблема социального порядка. А. Филиппов отмечает, что социальный порядок, по мнению Э. Гидденса, противостоит не процессам дезинтеграции социальной системы, а «хаосу и бесформенности»: «Появление формы в социальных отношениях это “соединение пространства и времени”¹⁴. А. Филиппов следующим образом интерпретирует идеи Гидденса:

«...Кто-то присутствует здесь и сейчас, а кто-то нет; кто-то присутствует в другое время, кто-то отсутствует сейчас, но находится в пределах досягаемости в другом месте... в общем все многообразие социальных отношений некоторым образом упорядочено и оформлено именно в пространстве и времени...»¹⁵.

Между тем ни П. Сорокин, ни П. Бурдые, ни Э. Гидденс в своих рассуждениях о социальном пространстве не обращались к вопросу о связи социального пространства и территории. При этом мыслить социальные (политические) отношения вне территории, без территориальной привязки едва ли оправдано в полной мере, что так или иначе мы обсуждали выше.



Джеффри Александер, 1947 г.р.
Источник: [CambridgeBlog](#)

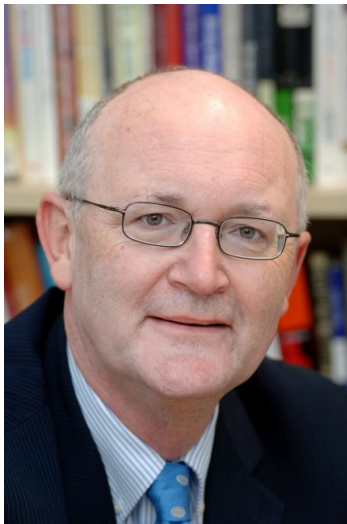
В связи с этим следует упомянуть концептуализацию социального пространства Дж. Александром. В частности, он совершенно справедливо настаивает на том, что территория фундаментальна для любого исторически реально существующего общества, что именно территория обращает социальное пространство общества в особое место, что «общество может стать уникальным и осмысленным только как особое место»¹⁶.

¹⁴ Филиппов А. Социология пространства. СПб.: Адмирал, 2008. С. 25.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Alexander J. C. Contradictions: The Uncivilising Pressures of Space, Time and Function // Soundings. 2000. Vol. 16. Pp. 96–112.

В практиках социальной (политической) коммуникации территория не просто приобретает примордиальное качество, но становится основанием для идентичности, соединяя и разъединяя общество, группы, индивидов. Речь идет о важнейшей функции территории для пространства социально-политических отношений – идентификационной: «свой – чужой», «внутри – во вне».



Найджел Трифт, 1949
Источник: Warwick

Связанность социально-политического пространства и территории ожидаемо обсуждает в своих работах английский географ Найджел Трифт. Он указывает на то, что географические детерминанты (геологическая система, топография, акватории) постоянно испытывают влияние человека, общества и наоборот. И потому необходимо «конституировать регион как структуру [социальных] взаимодействий»: в конкретном регионе возможны одни действия и невозможны другие¹⁷.

Одним из центральных вопросов монографии Александра Филиппова «Социология пространства» является вопрос «где?». Заочно дискутируя с Бурдье, Александром, Трифтом и др. Филиппов пишет о том, что «понятие региона может быть удовлетворительно сформулировано только при методологически удовлетворительном решении проблемы места и проблемы границы»¹⁸. Он отмечает, глобальный современный мир отличает появление и сосуществование множества разнообразных пространственных членений локальных идентификаций и солидарностей¹⁹. И в этой логике он предлагает следующее концептуальное прочтение феномена социального пространства:



Александр Филиппов, 1958 г.р.
Источник: SYL

«Есть некоторое устройство, расположение мест и территорий, а есть, кроме того, разного рода добавления, наслоения и много образные восприятия этих мест и территорий. “То же самое” место может быть занято разными людьми или группами. На “том же самом” месте могут быть построены разные здания, проложены дороги и т. п. “Та же самая” территория может по-разному восприниматься разными людьми (что находит свое выражение в популярной географической идее “мысленного картографирования”»²⁰.

¹⁷ Цит. по: Филиппов А. Социология пространства. С. 241

¹⁸ Там же. С. 17.

¹⁹ Там же. С. 18.

²⁰ Там же. С. 239.

Такое видение региона указывает на значимость социальных действий, практик социальной коммуникации и идентификации, также социального восприятия, надления смыслом.

Выше мы уже обсуждали понятие «политическое пространство». Так, А. Дахин и Н. Распопов, обсуждая [региональное] политическое пространство, указывают, что это поле, «где разворачиваются взаимодействия социальных агентов по поводу завоевания, удержания и передачи власти», т. е., в сущности, разворачивается политика и политическая борьба. Качество политического пространства зависит от административно-территориальных границ, традиций политической жизни, политической истории, архетипов политической жизни, политических учреждений и институтов, правовых и моральных норм²¹. Распопов и Дахин рассматривают политическое пространство на примере регионального политического пространства: в широком смысле они отождествляют его с принадлежностью к определенной политической культуре, а в узком определяют через функционирование институтов власти на определенном уровне. Им вторит В. Мохов, отмечая, что политическое пространство всегда имеет свои границы, определяемые географическими границами (например, страна, регион) и ареалом политического, идеологического, государственного влияния²².

Уровни политико-территориальной организации общества

«Сколько в современном мире стран?» Казалось бы, ответ на этот вопрос должен быть простым в том смысле, что можно указать точное их количество. Однако в любом современном учебнике по политической географии мы встретим ответ «около 200». Почему? Дело в том, что далеко не все страны, которые объявляют себя государствами, обладают необходимыми (обязательными) атрибутами независимого государства. Есть страны, которые делегируют часть своих полномочий в области внешней политики, организации обороны, финансовой политики другим странам или передают часть из этих полномочий на наднациональный уровень. Более того, есть страны, где, хотя и нет формальной передачи части суверенитета на наднациональный уровень или другому, например, более крупному, государству, но центральное (национальное) правительство, напротив, делится своими полномочиями с нижестоящим уровнем – регионами, департаментами, кантонами. Такой вариант может иметь разнообразное политико-институциональное оформление, например федеративное устройство, о котором мы будем говорить в теме 3, посвященной национальным государствам.

²¹ Дахин А. В., Распопов Н. П. Проблема региональной стратификации в современной России. Н. Новгород, 1998. С. 73.

²² *Топология политического пространства*. ПГТУ. Пермь, 2002. 215 с.



Ростислав Туровский, 1970
Источник: Regnum

Ростислав Туровский выделяет три подхода к анализу о территории. Первый подход – институциональный: рассматривается территория как политический институт («институционализация территории») ²³. В этом случае речь идет о территориальной форме организации публичной власти: унитарные, федеративные федерированные государства; разнообразные по своему статусу и политической субъектности

в их составе административно-территориальные образования субнационального и субрегионального уровня. Р. Туровский пишет:

*«...Территория как политический институт включает следующие элементы: 1) политико-административные границы, обозначающие географические пределы юрисдикции; 2) территориальную власть и бюрократию; 3) жителей территории, включенных в субъект-объектные властные отношения с территориальной бюрократией...»*²⁴.

Форма устройства государства отражает, таким образом, особенности территориально политической организации государства, свойственную ему систему распределения властных полномочий между центром и регионами, локальностями, политико-институциональные особенности субнационального уровня и субрегионального уровней организации власти. Согласно этой логике в политической науке выделяют три основные модели государственной структуры:

1) унитарная, для которой характерно наличие единого территориального центра власти (современные Франция, Египет, Норвегия);

2) федеративная, которую отличает наличие двух официальных государственных уровней, полномочия и компетенции между которыми распределены конституционных или договорным способом (США, РФ, Индия, ФРГ, Канада, Бразилия);

3) конфедеративная, в которой центр власти не является носителем верховной власти, а наделен полномочиями по усмотрению составляющих ее политических субъектов энтитетов (Швейцария [до последней трети XIX века], Европейский Союз [с определенными оговорками]).

Второй подход к пониманию территории – общественный: «субъектом политических отношений выступает территориальное (возможно – локальное)

²³ Туровский Р. Структура политического пространства и территориально-политические системы. URL: https://ecsocman.hse.ru/data/523/651/1219/chapter1_turovsky.pdf (дата обращения: 15.05.2021).

²⁴ Там же. С. 13.

сообщество»²⁵. Туровский отмечает, что важнее в таком видении территории фокусирование внимания на сообществе «объединении людей по территориальному признаку для выражения своих политических интересов вне прямой связи с административно-территориальным делением»²⁶. Политические интересы осознаются и артикулируются, продвигаются в процессе политической коммуникации и в связке с местом, его осознанием как значимого для сообщества и его членов. Очевидно, что в этом случае мы имеем дело с идентичностью, которая в современном мире носит множественный характер, что применительно к территории проявляется в многоуровневости идентификационной матрицы: национальная, региональная, локальная идентичность.

Третий подход, по Р. Туровскому, – контекстуальный: территория (локус) является «политическим контекстом в силу той онтологической пространственности, о которой говорит Э. Сойя (пространство как одновременность, социальный результат и активная сила)»²⁷.

Туровский предлагает трехмерную пространственную конструкцию локуса: «Если территорию рассматривать как плоскость, то, действительно, возникает “странное” схождение политических контекстов разного территориального уровня в одной точке»²⁸. Их как бы соединяет вертикальное измерение, имеющее политический характер и предполагающее иерархию территориальных уровней со свойственными каждому из них властными полномочиями.



Игорь Окунев, 1986 г.р.
Источник: [МГИМО](#)

В контексте понимания сложности политического устройства современного мира следует согласиться с автором одного из лучших современных учебников по политической географии, российским специалистом в области пространственного политического анализа, директором Центра пространственного анализа международных отношений МГИМО Игорем Окуневым в том, что политическое пространство представляет собой своего рода «многослойный пирог», при том, что политическая карта мира показывает только лишь один его уровень – национальное государство.

И. Окунев справедливо замечает: «...Находясь в одной точке физического пространства, мы одновременно пребываем в нескольких политических пространственных измерениях (слоях), связанных и / или обособленных друг от друга...»²⁹. Иными словами, политико-территориальная структура современного

²⁵ Туровский Р. Указ. соч. С. 14.

²⁶ Там же.

²⁷ Там же. С. 17.

²⁸ Там же.

²⁹ Окунев И. Политическая география: учеб. пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2019. С. 11.

общества в каждую единицу времени нас с кем-то соединяет, а с кем-то разделяет. Возникают вопросы: как устроена политико-территориальная структура современного общества? Какие ее уровни можно выделить?

И. Окунев называет следующие территориальные уровни политического пространства: глобальный, мегарегиональный, трансрегиональный, макрорегиональный, мезорегиональный, смешанный, государственный, союзеренный, супрарегиональный, региональный, интрарегиональный, субрегиональный, локальный³⁰. С точки зрения настоящего курса интерес представляют преимущественно локальный, региональный, государственный и образующие надгосударственный уровень глобальный, мегарегиональный, трансрегиональный, макрорегиональный территориальные уровни политического пространства, речь о различных аспектах которых пойдет в следующих темах.

Элементы политического пространства принято различать исходя из следующих критериев: уровень пространства и степень политической оформленности. В этой логике элемент каждого уровня стремится к политической и правовой субъектности, понимаемой как способность самостоятельно устанавливать правила на своей территории. В этом случае применительно к любому из государств и образующим его реальным / потенциальным территориальным уровням можно говорить о тенденциях регионализации и централизации. В такой логике, пишет И. Окунев, можно выделять пять стадий (состояний) суверенизации³¹. Во-первых, это дискурсивная стадия, когда элемент существует только в воображении людей и эти представления о нем используются в дискурсивных практиках. Так, для государственного уровня это дискурс о государственности (например, формирование идеи о создании государства Израиль в первой половине XX века). Во-вторых, структурная стадия, на которой элемент оформлен в виде политически несамостоятельной структуры (площадки для общения или административно управленческой единицы). Здесь Окунев приводит пример повстанческих государств – Северного Кот-д’Ивуара в 2002–2011 годах и Юго-Восточного Сьерра-Леона в 1991–2002 годах. В-третьих, это институциональная стадия, которую отличает политическая институционализированность элемента и его способность выработать самостоятельные решения. При этом важно, что элемент не обладает признаками суверенитета. Применительно к государствам это будет непризнанное государство, а к субнациональному уровню – автономия. В-четвертых, унитарная суверенная стадия: элемент в этом случае уже имеет признаки суверенитета и даже организует элементы более низкого уровня. Речь идет, прежде всего, об унитарных государствах. Примечательно, что применительно к локаль-

³⁰ Окунев И. Указ. соч. С. 12.

³¹ Там же. С. 17–20

ному уровню это будет случай города-государства: Ватикан, Сингапур тому примеры. И, наконец, федеративная суверенная стадия, на которой элементу свойственны признаки суверенитета, а также его образуют элементы более низкого уровня. И это, конечно, многочисленные федерации.

Таким образом, мы видим, что политическое пространство или пространство политики требует выделения не только его территориальных границ и учет его многоуровневой структуры, а также сложной конфигурации практик взаимодействия уровней политики и принятий решений.

Понятия

Политика, политическое пространство, территория, территориальность, уровни политического пространства.

Литература

1. *Бурдьё П.* Социальное пространство и генезис «классов» // Социологическое пространство Пьера Бурдьё. URL: <http://bourdieu.name/content/socialnoe-prostranstvo-i-genezis-klassov> (дата обращения: 15.05.2021)
2. *Ильин И.* Понятие (социального) пространства в теории Карла Маркса // *Virtus*. 2015. № 3. С. 8–13.
3. *Окунев И.* Политическая география: учеб. пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2019. 512 с. Гл. 1, параграфы 2–4.
4. *Топология политического пространства.* ПГТУ. Пермь, 2002. 215 с.
5. *Туровский Р.* Структура политического пространства и территориально-политические системы.
URL: https://ecsocman.hse.ru/data/523/651/1219/chapter1_turovsky.pdf (дата обращения: 15.05.2021)
6. *Филиппов А.* Социология пространства. СПб.: Адмирал, 2008. 285 с.

Практикум

Используя материалы рекомендуемых источников подготовьте ответы на следующие вопросы:

1. Уровни политико-территориальной организации общества в современном мире: способы выделения и характеристика.
2. Уровни политико-территориальной организации общества: пример Великобритании.
3. Brexit:
 - а. Что такое Brexit?
 - б. Как Brexit проявляется на различных уровнях политико-территориальной организации?

- с. Какие уровни приобретают субъектность в результате Brexit? Интересы и ресурсы.
- д. Какие уровни задействованы в этом процессе косвенно? Интересы и ресурсы.

Работа в группе: заполнить таблицу.

Уровень	Характеристика уровня	Уровни политико-территориальной организации общества: Великобритания	Влияние Brexit: субъекты	Влияние Brexit: ресурсы	Влияние Brexit: интересы	Динамика субъектности

Рекомендуемые для подготовки источники и литература

1. *Brooks S.* Brexit and the politics of the rural // European society for Sociology. Sociologia ruralis. 2019. Vol. 60, No. 4. Pp. 790–809. DOI:10.1111/soru.12281.
2. *Hooghe L., Mark G.* Types of multi- level governance // Handbook on Multi-level Governance, ed. Enderlein H. at all. Edward Elgar Publishing Limited, 2010.
3. *Wellings B.* Brexit, nationalism and disintegration in the European Union and the United Kingdom // Journal of Contemporary European Studies. 2020. Vol. 29, No. 3. Pp. 322–334 DOI: 10.1080/14782804.2020.1753664
4. *Ананьева Е.* Брекзит: предыстория и причины // Международная жизнь. 2018. 26 фев. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/19402>
5. *Жигалов Р.* История Брексита: как Британия выходила из Евросоюза // Дискурс. 2018. 4 июл. URL: <https://discours.io/articles/social/istoriya-breksita-kak-britaniya-vyehodila-iz-evrosoyuza>
6. *Калмыков А.* Выиграла или проиграла Британия от выхода из Евросоюза? // BBC News. Русская служба. 2022. 3 янв. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-59839559>
7. *Окунев И.* Политическая география: учеб. пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2019. 512 с. Гл. 1, параграфы 2–4.
8. *Чихарев И.* Многомерность мировой политики (к современным дискуссиям) // Полис. 2005. № 1, С. 161–172. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=9164423&>.

Тема 2. «Страна» и «автономия» как единицы учета в современном мире

Ключевой формой территориальной организации современного мира по-прежнему остается суверенное государство (*nation-state*). Возможно, под влиянием разных процессов (прежде всего глобализации) его доминирование в политическом, экономическом, культурном (идентичность) и прочих отношениях уже не столь безусловно как раньше, но для разнообразных социальных субъектов, от конкретных индивидуумов до глобальных корпораций, государство остается единственным безусловным референтом самого их социального существования. Основным фактором такого доминирования суверенных государств является то, что они обладают исключительным контролем над конкретной территорией с четко очерченными границами. При этом сама идея *nation-state* предполагает, что этот контроль носит универсалистский характер, который имеет следствием тренд к унификации как социальных практик внутри контролируемой территории, так и форм территориальной организации по всему миру. С последним связано то обстоятельство, что в современном мире, *казалось бы*, не осталось физических территорий, не входящих в то или иное суверенное государство (за некоторыми исключениями, основное из которых – Антарктида, статус которой, однако, также является результатом межгосударственного соглашения и при этом оспаривается).

Однако универсализм имеет пределы. Наряду с суверенными государствами в современном мире представлено значительное количество территориальных образований с разнообразными особыми статусами. Они существуют как вне суверенных границ государств, так и внутри их. При этом само различие на «вне» и «внутри» регулярно проблематизируется как в концептуальном, так и в конкретном политическом отношении. Также проблематичными являются и формы связи между государствами и территориями с особыми статусами. На сегодня отсутствует конвенциональное понимание природы и форм «территорий с особым статусом», а также того, по отношению к чему и как эту «особость» следует определять. В рамках концептуальной дискуссии для фиксации и описания таких территорий используются десятки различных терминов, среди которых, пожалуй, наиболее широким по охвату понятием является «автономия», но далеко не все с этим согласны³². Одна из ключевых трудностей научного описания состоит в том, что в процессе концептуализации понятий для дальнейшего эмпирического использования необходимо сохранить связь с реальными практиками,

³² Панов П. Мир этнических региональных автономий: представление новой базы данных. // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2016. № 4. С. 69–97.

в том числе в отношении используемых терминов, которые необычайно разнообразны и многочисленны, потому что задаются уникальным конкретным контекстом. В концептуальных построениях, так или иначе затрагивающих эту тему, можно встретить различные конфигурации таких терминов как «ассоциированные государства», «федерации», «конфедерации», «автономные регионы и провинции», «гомруль» (home rule), «территориальное самоуправление», «деволюция», «децентрализация», «регионализм» и т. д.³³

При этом такой термин, как «страна», почти не используется в научном вокабулярии, несмотря на его широкое применение в обыденной практике. Точнее говоря, он используется, но как своего рода вспомогательный инструмент, для обиходного указания на класс объектов, интуитивно обладающих некой общностью, которая, однако, конкретизируется с использованием других терминов и понятий. Однако именно анализ такого использования позволяет углубить понимание характера и структуры территориального устройства современного мира.

Кто и как считает страны?

В обыденном языке слово «страна» имеет массу значений, актуализируемых в зависимости от контекста. Важно также, что в разных языках оно по-разному звучит и пишется и имеет разную этимологию. Русское слово «страна» является заимствованием из церковно-славянского (по другим источникам – старославянского) языка и имеет исходное значение, пересекающееся со словом «сторона»³⁴. То есть страна – это сторона чего-то, а именно земли, территории. Английское слово *country* происходит через ряд опосредований от лат. *contra*, т. е. противоположная сторона, лежащее что-то напротив, находящееся перед тобой³⁵. Французское слово *raus* происходит от лат. же *ragus* – разновидность территориальной единицы в римскую эпоху и Средневековье. Но принципиальным представляется то, что все эти слова разных языков имеют пересекающееся значения, а именно отсылают к культурно-историческому и социальному, в широком смысле, содержанию: «Страна – это единство народа, природы и культуры»³⁶. Во Франции, например, *raus*, кроме прочего, обозначает область, жи-

³³ *Ackren M.* Conditions for Different Autonomy Regimes in the World. A Fuzzy-Set Application. Abo: Åbo Akademi University Press, 2009. 228 p.; *Elazar D.J.* Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. Harlow: Longman Current Affairs, 1994. 364 p.; *Ghai Y.*, ed. Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 312 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511560088>.

³⁴ *Фасмер М.* Этимологический словарь русского языка. М.: Прогресс, 1987. Т. 3. 832 с.

³⁵ *Definition of country.* Merriam-Webster. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/country> (accessed: 05.03.2017).

³⁶ *Лухачёв Д.* Заметки о русском. // Новый мир. 1980. № 3. URL: <http://likhachev.fond.spb.ru/Articles/zam.htm> (дата обращения: 05.03.2017).

тели которой имеют общие географические, экономические, культурные или социальные интересы, а также имеют право заключать контракты коммунального планирования в соответствии с законом³⁷.

Интересно, что, хотя «страноведение» признается «старейшей ветвью географии, возникшей еще в античном мире», авторы учебников по соответствующей дисциплине признают, что до настоящего времени общепринятого определения данного понятия нет, а «страну», по сути, приравнивают к «государству»³⁸.

В то же время слово «страна» (преимущество по-английски) широко используется в международном контексте для охвата некой совокупности территориальных образований, которая всегда больше и шире существующего количества суверенных государств. Конкретные совокупности сильно варьируют по количеству и составу в зависимости от сферы, цели использования и прочих конкретных обстоятельств.

Такие известные международные организации, как Международная федерация футбольных ассоциаций и Международный олимпийский комитет включают в себя, соответственно, 211 футбольных ассоциаций¹ и 206 национальных олимпийских комитетов¹. В обоих случаях количество и состав не совпадают не только между собой, но и с перечнем стран – членов (193 и 2 наблюдателя) ООН. Каждый случай несовпадения может быть объяснен. Например, историческими обстоятельствами развития мирового футбола и Великобритании можно объяснить то, что в состав ФИФА входят ассоциации отдельных британских «стран» Шотландии, Англии, Уэльса и Северной Ирландии, а также другие территории, имеющие отношение к Великобритании, например Ангилья или Гибралтар, а собственных олимпийских комитетов в них нет, не говоря уже о членстве в ООН. Или то, что Косово является членом и ФИФА, и МОК, но путь в ООН ему в ближайшее время заказан. Важно, что обе организации имеют собственную политику по представительству отдельных территориальных образований в собственных рядах.

Другой подход можно увидеть реализованным в международном стандарте ISO 3166 – кодировка стран (*country codes*) и их административных единиц³⁹.

³⁷ Loi no 95-115 du 4 février 1995 [archive] d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX9400057L> (accessed: 05.03 2017).

³⁸ Козырева А. Страноведение: учеб. пособие. ЯрГУ. Ярославль, 2012. 112 с.; Сапожникова Е. Страноведение: теория и методика туристского изучения стран. М.: Издательский центр «Академия», 2004. 240 с.

³⁹ Country Codes – ISO 3166. International Organization for Standardization. URL: <https://www.iso.org/iso-3166-country-codes.html> (accessed: 05.03.2017).

Перечень образований верхнего уровня стандарта ISO, широко используемого в разных сферах деятельности, включает 249 единиц. Фактически суть политики Агентства поддержки ISO 3166 состоит в отказе от всякой политики. Наименования стран попадают в стандарт только из специальных справочных документов ООН. И, в общем, нет оснований сомневаться в этом. Но если обратиться к списку стран и областей, представленных на странице Статистического управления ООН⁴⁰, то можно видеть, что он и по количеству (241 единица), и по составу отличается от перечня верхнего уровня ISO 3166. В последнем представлены, например, Антарктида и Тайвань (как провинция Китая), отсутствующие в списке ООН. Но в оооновском перечне есть Нормандские острова отдельно, Джерси и Гернси – отдельно, а еще небольшой остров Сарк, который вообще-то входит в Гернси, но имеет собственный парламент – в совокупности получается матрешка из трех «вложенных» территорий (в ISO 3166 есть только Джерси и Гернси).

Существуют и национальные стандарты. Так, например, в России действует собственный Общероссийский классификатор стран мира (ОКСМ), в котором термин «страна» используется в очень широком значении, почти как родовое понятие, но без понятийной строгости и четкости: «объектами классификации ОКСМ являются страны мира, под которыми понимаются суверенные государства и территории, имеющие политические, экономические, географические, исторические особенности и представляющие интерес с точки зрения внешнеторговых операций, транспортных перевозок и т. д.»⁴¹.

В Общероссийский классификатор стран мира включена 251 единица (к перечню международного стандарта ISO 3166 добавлены Абхазия и Южная Осетия).

В свою очередь, США также имеют свой стандарт – справочник Центрального разведывательного управления США «The World Factbook»⁴². «Страны» в нем могут включать «независимые государства», «зависимые территории» (dependencies) и «области особого суверенитета» или другие географические объекты.

«The World Factbook» использует схожий российскому подход к применению термина «страна» (*country*). Всего в этот справочник включены данные по 267 отдельным территориальным единицам. Но надо учитывать, что среди них есть Антарктида, Европейский Союз, все пять мировых океанов и мир в целом.

⁴⁰ Countries or areas, codes and abbreviations. United Nations Statistics Division (UNSD). URL: <https://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49alpha.htm> (accessed: 05.03.2017).

⁴¹ ОК (МК (ИСО 3166) 004-97) 025-2001 Общероссийский классификатор стран мира: утвержден постановлением Гос. комитета Рос. Федерации по стандартизации и метрологии от 14 дек. 2001 г. № 529-ст.

⁴² The World Factbook: DEFINITIONS AND NOTES. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/notesanddefs.html> (accessed: 05.03.2017).

Главное, что объединяет эти и другие примеры перечней стран, используемых в современной международной практике, заключается в том, что все они пытаются учесть сложность территориальной конфигурации современно мира. Но, сталкиваясь с высокой степенью многообразия характеризуемых и классифицируемых случаев, необходимостью сочетания как формальных, так и неформальных подходов (а также, зачастую, еще и учета политической конъюнктуры), составители перечней предлагают довольно существенно различающиеся между собой результаты.

Так или иначе, ключевым для определения понятия «страна» признается наличие некоей системной общности, заключенной в достаточно четко различимые границы. С точки зрения политических наук, следовательно, речь должна идти о политической общности и политических границах. Понятия «страна» и «государство», таким образом, действительно, если и не совпадают полностью, то очень сильно пересекаются.

Однако все же возникает целый ряд вопросов о соотношении понятий «страна» и «государство», на которые, следуя такому подходу, сложно давать адекватные ответы. Например, если речь идет о динамике и преемственности, остается ли «страна», если на данной территории уже больше нет отдельного суверенного государства или таких государств несколько? Можно ли, например, называть Грузию страной в период, когда она находилась в составе Российской империи, а затем Советского Союза с учетом того, что до включения в состав империи единого грузинского государства не существовало? Не представляет ли Грузия как страна в таком случае обращенный в прошлое конструкт? Была ли Польша страной в период, когда территория бывшего польского государства была разделена между тремя европейскими державами? Соответственно, существовала ли Русь как страна, когда находилась под властью Золотой Орды?

С другой стороны, можно ли считать странами все, в том числе особым путем образуемые, суверенные (полностью или частично) государственные единицы, например Данциг и Мемель после Первой мировой войны, Триест и Западный Берлин после Второй? Отрицательный ответ на этот вопрос очевиден, но уже сложнее ответить на этот вопрос в отношении Аландских островов (отдельная самоуправляющаяся часть Финляндии), исходные условия предоставления особого (даже не самостоятельного, а автономного) статуса которым в начале 1920-х годов были весьма схожими.

Вероятно, ряд проблем разрешается, если признать, что понятие «страна» имеет различное содержание, с одной стороны, в исторических науках (в т. ч. в исторической географии), а с другой стороны, в политических (в т. ч. в политической географии). В политических науках во главу угла неизбежно ставится наличие на территории особого государственного аппарата и суверенитета. Как

правило, это обусловлено спецификой населения данной территории – его этнического состава, языковых и конфессиональных особенностей, системы идентичностей, исторически сложившихся традиций и т. д. С точки зрения истории основной интерес для изучения представляет сам этот социум, имеющий при этом связь с определенной территорией, процесс его формирования, развития трансформации. На практике оба эти подхода не могут существовать полностью автономно и игнорировать друг друга.

Как следствие, ответ на простой, казалось бы, вопрос «сколько в мире стран?» приобретает неоднозначный характер, даже если под «страной» понимаются территории, выделяемые исключительно по политическим границам. При этом «страны» признаются «основными единицами социально-политической организации мира». Таким образом, «страна» должна являться базовой или, по крайней мере, одной из базовых единиц (элементов) для важной и давно состоявшейся научной дисциплины – политической географии и весьма значимой для целого ряда других наук, включая политологию. Колебания в определении числа стран, как было показано выше, в основном укладываются в интервал 200–300 единиц, что не очень велико в абсолютном исчислении, но весьма значимо в относительном (1/3 от максимума).

«Беспорные» случаи стран составляют полностью суверенные государства, признанные таковыми на международной арене (т. е. абсолютным большинством других таких же государств). Необязательным, но значимым подтверждением такого статуса в современных условиях стало также членство в ООН. Неопределенность задается тем, что в реальной политической практике отсутствует конвенциональный подход к определению и фиксации суверенности публично-правовых образований. В схематизированном виде противостоящие позиции описываются в терминах декларативной теории государственности (или декларативной теории признания) и конститутивной теории государственности. Ключевое различие между ними заключается в оценке необходимости признания со стороны других суверенных государств. Конститутивная теория постулирует необходимость такого признания (полноправное членство в ООН фактически выступает высшей формой признания в современном мире), декларативная теория – отсутствие такой необходимости (в ее рамках необходимыми оказываются только постоянное население и определенная территория, правительство и способность вступать в отношения с другими государствами)⁴³. Не вдаваясь в тонкости спора о том, что и как создает государственную суверенность, можно отметить, что сами государства и те образования, которые хотят ими стать, ведут

⁴³ The Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. Original text at UN Treaties Series, Registration Number: 3802. Available at: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20165/v165.pdf> (accessed: 5.03.2017).

себя инструментально, т. е. используют подход, наиболее подходящий их политическим целям и конкретным обстоятельствам.

Так или иначе, проблемы создают:

1) непризнанные и частично признанные суверенные государства, точное число, которых тоже сложно назвать. Возникновение таких государств может быть вызвано различными причинами (устойчивые сепаратистские настроения, внезапный кризис и распад сложносоставных государственных образований, внешнее вмешательство и начавшиеся военные конфликты и т. д.). Срок существования непризнанных государств очень разный. Некоторые из них (если брать бесспорные случаи, например, созданное в 2007–2008 годах полковником Мохамедом Бакаром государство на острове Ндзуани, входящем в Коморские острова) продержались всего несколько месяцев. Есть и такие (Тайвань), что существуют уже многие десятилетия. Степень признания тоже может быть различной – от полного отсутствия такового до признания достаточно большим числом государств – вряд ли можно точно назвать, сколько таковых требуется, чтобы считать государственное образование уже «признанным». Сложно не только отделить «непризнанные» государства от «признанных», но и «непризнанные» от тех случаев, когда нельзя говорить о «государстве» вовсе. В ряде случаев сепаратисты, потеряв контроль над территорией вовсе или сохранив его лишь в небольшой части, на длительное время сохраняют отдельные атрибуты государственности, в том числе международное представительство (Тибет);

2) территории с особым статусом, оговоренным в международных соглашениях (обычно таковых называют четыре – Аландские острова, Шпицберген, Гонконг и Аомынь; Антарктида в этом списке, как правило, не фигурирует, поскольку, во-первых, не имеет постоянного населения, а во-вторых, не включена как особая часть в состав какого-то одного государства);

3) зависимые территории, имеющие постоянное население, обычно речь идет о 38 владениях крупных держав – Австралии, Великобритании (включая три коронные, отнюдь не удаленные от основной части страны, земли – острова Джерси, Гернси и Мэн), Дании, Нидерландов, Новой Зеландии, США и Франции;

4) заморские территории, которые считаются неотъемлемыми частями соответствующих государств, но географически значительно удалены от их основного территориального массива, в частности, относящиеся к другой части света (2 автономных региона Португалии, 3 территории Испании, 3 общины Нидерландов и 5 заморских регионов Франции; в этом же ряду могут быть и Гавайи как «заморский» штат США, однако в данном случае это вряд ли будет корректным, поскольку речь идет о субъекте первого уровня симметричной федерации);

5) автономные территории, по сути обладающие особым статусом, но входящие в состав государств, не относимых ранее к колониальным державам.

С этой точки зрения интересен, например, случай южнокорейского острова Чеджу, который в части своего современного статуса и особенностей исторического развития отличается от основной части страны, вероятно, в большей степени, чем британские Джерси и Гернси, но в списке отдельных «стран», фактически никогда не фигурирует.

«Владения» или «автономии»?

Наряду с проблемой непризнанных (или частично признанных), но реально существующих государственных образований камнем преткновения при подсчете «стран» становится наследие колониальных империй. Основным географическим фактором, обуславливающим обособленность их бывших частей, является не столько удаленность от основного территориального массива, сколько его прерывистость.

Еще сто лет назад при определении числа «стран» наряду с полностью суверенными государствами так или иначе учитывались их «владения», а термин «автономии» вовсе не был в ходу. В континентальных монархиях единицей «владения», по сути, являлась территория, учитываемая в качестве отдельного титула, принимаемого главой государства (вне зависимости от существующей на данный момент системы административно-территориального управления). Так, например, «большой титул» российских монархов по преимуществу представлял собой весьма скрупулезное и в основном соответствующее действительности перечисление больших и малых владений. Расширялось государство – расширялся и титул. Постепенно и то и другое достигло невероятных размеров.

Английский дипломат Э. Сатоу приводит в своем известном пособии по дипломатической практике в качестве некоего занятного курьеза «большой титул» Александра III, заявленный в одном из официальных дипломатических писем:

«Божией Милостию, Мы, Александр III, Император и Самодержец Всероссийский, Московский, Киевский, Владимирский, Новгородский, Царь Казанский, Царь Астраханский, Царь Польский, Царь Сибирский, Царь Херсониса Таврического, Царь Грузинский, Государь Псковский и Великий князь Смоленский, Литовский, Волынский, Подольский и Финляндский, Князь Эстляндский, Лифляндский, Курляндский и Семигальский, Самогитский, Белостокский, Корельский, Тверский, Югорский, Пермский, Вятский, Болгарский и иных; Государь и Великий князь Новгорода Низовския земли, Черниговский, Рязанский, Полоцкий, Ростовский, Ярославский, Белозерский, Удорский, Обдорский, Кондийский, Витебский, Мстиславский и всея Северныя страны Повелитель; Государь

Иверския, Карталинския и Кабардинския земли и области Арменския; Черкасских и Горских князей и иных Наследный Государь и обладатель; Государь Туркестанский; наследник Норвежский, Герцог Шлёзвиг-Голитинский, Стормарнский, Дитмарсенский и Ольденбургский и пр., и пр., и пр.»⁴⁴.

Под статью русскому был «большой титул» австрийских Габсбургов. Текст титула, принятого в 1806 году Францем I, приводит в своем исследовании К. А. Макартни:

«Мы, Франц Первый, Божией Милостью, Император Австрийский, Король Иерусалимский, Венгерский, Богемский, Далматинский, Хорватский, Славонийский, Галицийский и Лодомерский; Эрцгерцог Австрии; Герцог Лотарингии, Зальцбурга, Вюрцбурга и, у Франков, Штирии, Каринтии и Крайны, Великий Герцог Кракова; Великий Князь Семиградья, Маркграф Моравии, Герцог Сандомира, Мазовии, Люблина, Верхней и Нижней Силезии, Аушвица и Затора, Тешина и Фриуле, Князь Берхтесгаденский и Мергентхаймский, владетельный Граф Габсбурга, Горца и Градиски; Маркграф Верхних и Нижних Лужиц и Истрии, Господин Земель Волынских, Подляхских и Бржеских, Триеста, Фриденталя и Ойленбурга и Виндисхенской Марки, и пр., и пр.»

Впоследствии этот титул, в соответствии с изменением и границ, и геополитических приоритетов державы, то расширялся еще более, то претерпевал некоторые сокращения. Так, при Фердинанде в него вошло, а при Франце-Иосифе было исключено упоминание о «королевствах» Ломбардии, Венеции и других итальянских владениях. Франц-Иосиф добавил также «Буковину» и «Каттаро»⁴⁵.

Определенным аналогом монаршего титула при республиканской форме правления может являться статья или пункт конституции либо ее преамбула, содержащие сведения о составе данного конкретного государства. С этой точки зрения вполне континентально-имперским был третий раздел советской конституции 1977 года («Национально-государственное устройство СССР»), где в определенной, вполне сравнимой с монаршим титулом, иерархии перечислялись все союзные республики и, далее, автономные образования, входившие в их состав.

⁴⁴ *Самой Э.* Руководство по дипломатической практике. М: Изд-во Ин-та междунар. отношений, 1961. С. 85–86.

⁴⁵ *Macartney C. A.* The Habsburg Empire. 1790–1918. London: Weidenfeld and Nicolson, 1968. 834 p.

Однако восприятие «владений» в колониальных империях изначально было иным. По сути, заморские владения (а именно территориальная обособленность от основного государственного ядра – «метрополии» и составляет первоначальную основную характеристику «колонии») рассматривались не как часть большой единой страны, а как некие подвластные иные страны.

В отличие от пышных титулов Романовых и Габсбургов, титул английских королей был совсем коротким. В XVIII веке и даже еще в середине XIX столетия в нем отсутствовало какое-либо упоминание обширнейших «заморских» колоний, зато скрупулезно перечислялись весьма скромные владения Ганноверской династии на Европейском континенте и унаследованные ее представителями бессмысленные уже звания. Так, на английских гиньях второй половины XVIII века были вычеканены первые буквы слов, составлявших фразу:

«Великобритании, Франции (рудимент, оставшийся со времен Столетней войны) и Ирландии король и верный защитник, Брауншвейгский и Люнебургский герцог, Священной Римской империи архиказначей и курфюрст».

Только в последней четверти XIX века в титуле британских монархов появляется первое упоминание огромных заморских владений, наличие которых давно уже являлось определяющим для судеб страны. В 1876 г. королева Виктория по инициативе Б. Дизраэли становится «Императрицей Индии». При восшествии на престол Эдуарда VII в его титул по настоянию Дж. Чемберлена было введено «король всех британских доминионов, лежащих за морем». Эти нововведения совпадают с началом попыток «федерализации» империи. Таким образом, речь фактически шла о том, чтобы задействовать институт монархии для обеспечения целостности державы, здание которой стало давать первые трещины. До того монархия и держава существовали не то чтобы абсолютно независимо друг от друга, но все же в разных плоскостях.

Полностью «имперским» – *«Елизавета Вторая, Милостью Божией Королева Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и других Ее королевств и территорий, Глава Содружества наций, Защитница веры и пр., и пр., и пр.»* – титул британского монарха стал только в 1952 году, т. е. тогда, когда распад империи шел уже полным ходом. Причем в государствах-членах Содружества (бывших колониях) этот титул звучал теперь по-другому: на Цейлоне, например, Елизавета II должна была именоваться *«Елизавета Вторая, Королева Цейлона и Ее других Государств, и Территорий, Глава Содружества»*⁴⁶.

⁴⁶ Сатой Э. Указ. соч. С. 369.

При этом с точки зрения форм и методов управления владениями, их статуса, возможности предоставления им особых прав и свобод серьезных различий между континентальными и колониальными империями никогда не было – все они укладывались примерно в один и тот же спектр. Более того, редко какую империю можно признать континентальной или колониальной «в чистом виде».

Примером может служить Британская империя – возможно, самая колониальная из всех колониальных. Однако сама ее метрополия – Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии – представляла собой, по сути, «континентальную» (как ни парадоксально звучит это применительно к архипелагу) мини-империю. Ирландию часто именуют «первой» или «белой» колонией Англии. Положение Ирландии в составе Британской империи и ее отношения с Лондоном скорее напоминают отношения Прибалтики с Петербургом или Чехии с Веней, чем, например, Индии с тем же Лондоном. Нечто подобное можно сказать о Шотландии и Уэльсе. Д. Ливен в своей статье, посвященной сравнению Царской России и Советского Союза с другими имперскими образованиями, проводит, в частности, параллель между Шотландией и Украиной⁴⁷.

В отношении Ирландии и Шотландии речь, таким образом, идет не «колониях», а о «провинциях» империи («национальных окраинах» в дореволюционной российской, а потом и советской терминологии). Однако восприятие «заморских» британских владений в качестве отдельных стран не только отличалось от восприятия «ближних» владений изнутри, но и влияло на их восприятие извне. Именно поэтому британцы под своей «страной» часто понимают либо все Соединенное Королевство, либо, по крайней мере, Великобританию в целом. Однако Шотландия, Уэльс и Ирландия (затем – Северная Ирландия), а также иногда острова Джерси, Гернси и Мэн, сохранив свой особый статус, за границей и раньше воспринимались как отдельные «страны». Ныне понимание Англии, Шотландии, Уэльса и, в меньшей степени, Северной Ирландии именно как отдельных «стран» (*country*), не обладающих суверенитетом, тоже широко распространено и является коллективно разделяемым представлением. Подтверждение этому можно найти не только в соответствующих статьях англоязычной Википедии, но и в официальном вокабулярии государственных ведомств⁴⁸. Более

⁴⁷ Lieven D. The Russian Empire and the Soviet Union as Imperial Politics. *Journal of Contemporary History*. 1995. Vol. 30, Issue 4. P. 617; Грудзинский В. Британия и Россия: судьбы двух империй. (К вопросу о политической эволюции). Из британской истории нового и новейшего времени. Челябинск, 1992. С. 21–22.

⁴⁸ The Countries of the UK. Office for National Statistics. URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginner-s-guide/administrative/the-countries-of-the-uk/index.html> (accessed: 05.03.2017).

того, на официальном сайте Содружества (*the Commonwealth*)⁴⁹ на странице, посвященной Соединенному Королевству, оно описано как союз четырех стран («*UK is a union of four countries*»)⁵⁰. То есть фактически речь идет о двухуровневой конструкции: «страны внутри страны» (*countries within a country*), одно из которых – Соединенное Королевство – обладает суверенитетом, а четыре других являются «конституирующими странами» (*constituent countries*). Однако в разных контекстах могут использоваться и другие обозначения для этих стран, прежде всего «регион». Контексты также задают сложную систему отождествлений, различий и иерархий в конфигурации пяти стран. Например, британцы (скорее даже англичане) легко шутят, что если какой-либо англичанин стал знаменитым (ученым, спортсменом, артистом, etc), то его и будут называть англичанином. Если прославится шотландец (валлиец, северный ирландец), то, по крайней мере, англичане станут называть его британцем. Наконец, важно отметить, что британский кейс хорошо демонстрирует, как проблематизируется использование слова «страна» из-за политизации. Из четырех «внутренних британских стран» наиболее «спорной страной» является Северная Ирландия, и именно по политическим причинам. Использование того или иного обозначения («колония», «провинция», «регион», «страна», «часть») для нее часто оспаривается, поскольку, так или иначе, связано с политическими предпочтениями⁵¹. Противостоят друг другу в Северной Ирландии, как известно, националисты и юнионисты, и спор между ними – это не только спор по поводу власти, но и по поводу культурной идентичности, т. е. какой именно *страной* или частью какой *страны* должна быть Северная Ирландия.

С другой стороны, в отличие от Британской империи, царская Россия и Советский Союз представляют собой характерный пример «континентальной» державы, однако Русскую Америку и Порт-Артур легче охарактеризовать в «колониальных» терминах. Более того, «колониями», в исконном смысле этого слова, были российские поселения на Камчатке и в северной части Охотского моря – по суше добраться до них и сейчас практически невозможно, поэтому их положение, с социальной, экономической и психологической точек зрения, не отличается от «удаленного», «заморского» и «островного». Такие пересечения «колониального» и «континентального» начал частично и образуют спорные случаи «стран».

Другая причина появления «спорных случаев» – различия как бывших, так и сохраняющихся «владений» по базовым характеристикам. Основная из них –

⁴⁹ Добровольная ассоциация 52 государств, генетически связанная с существовавшим до 1946 года Британским содружеством наций.

⁵⁰ United Kingdom. The Commonwealth. URL: <http://thecommonwealth.org/our-member-countries/united-kingdom> (accessed: 05.03.2017).

⁵¹ Whyte J. Interpreting Northern Ireland. Oxford: Clarendon Press, 1991. 308 p.

трансформировался ли в них в рамках имперской системы прежний социум («туземные колонии», «национальные окраины») или возник принципиально новый («переселенческие территории»). Последние и изнутри, и извне зачастую воспринимаются как более близкие к «метрополии» и наиболее интегрированные с ней. Особенно это характерно для держав континентального типа (тот же случай Камчатки или Сахалина). Однако следует учитывать, что, во-первых, исторически в переселенческих обществах процессы формирования собственной идентичности и ее политизация зачастую происходили даже быстрее, чем в «туземных», а во-вторых, в ряде случаев новые переселенческие общества даже в языковом и расовом отношении могут радикально отличаться от населения метрополии (например, острова Вест-Индии, часть из которых до сих пор остаются владениями европейских держав).

Наконец, следует принимать во внимание и размеры «владений». По-прежнему казусом выглядит формальный и неформальный статус отдельной страны для британского владения острова Питкэрн с населением 49 человек (самое маленькое из числа территорий, регулярно попадающих в списки «стран»). Вопрос не в том, что Питкэрн не соответствует всем иным критериям «страны» (собственная история, идентичность, четкие границы и т. д.), а в том, почему тогда в том же качестве не рассматриваются или рассматриваются не так часто другие подобные территории.

Распад имперских систем вел к обособлению «владений». Однако оптимальная (для участников процесса) степень этого обособления могла быть различной, исходя из рассмотренного выше их многообразия. Корни проблемы, таким образом, можно свести к упрощенному восприятию таких сложных и индивидуальных, гетерогенных по своей основе систем, какими являлись империи, преимущественно или полностью распавшиеся в настоящее время, а также к такому же восприятию их наследия. Прежние дискурсы в новых условиях просто перестают работать, соотнести их с современными реалиями оказывается все сложнее. Можно согласиться, например, с выводом Н. Добронравина о том, что «скорее всего, деколонизация остается одним из глобальных вопросов повестки дня ООН лишь по инерции, как воспоминание о былых достижениях мирового сообщества. Подход к самоуправляющимся территориям как к недолговечным “остаткам империй” сегодня уже не выглядит убедительно»⁵².

Как тенденция: в дальнейшем акцент с рассмотрения в качестве стран отдельных «владений» может переместиться на рассмотрение в таком качестве отдельных «автономий» (фактически все оставшиеся сейчас «бывшие колонии»

⁵² Добронравин Н. Конец деколонизации: самоуправляющиеся территории в составе обновленных (постколониальных) империй / Препринт М47/16. Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт Петербурге. СПб., 2016. С. 18.

имеют автономный статус). Иными словами, если сейчас в основном возникают вопросы, в каком качестве («стран» или нет) следует учитывать те или иные *владения*, то в дальнейшем речь, вероятно, все больше пойдет об *автономиях*. К тому же данному понятию легче дать более четкое определение и, соответственно, подвергнуть измерению на степень соответствия ему тот или иной конкретный случай. При этом удаленные, территориально обособленные «автономии» в несимметричных федерациях, вероятно, легче всего будут восприниматься как отдельные «страны», как это и происходит уже сейчас.

Однако в трактовке понятия «автономия» тоже существуют различные подходы. Например, с легалистской точки зрения, под «автономными образованиями» в РФ могут пониматься скорее автономные округа и область⁵³. Но тогда упускается из виду сущностное измерение автономии, а именно самоуправление. Ведь не только автономные округа и область имеют некоторую степень самостоятельности, автономности, но и все остальные субъекты Российской Федерации. Правда, в таком случае автономиями необходимо признать все 85 субъектов РФ. Такой подход возможен. Выбор определяется концептуальными и эмпирическими задачами конкретного исследования. Принципиальная концептуальная развилка состоит в том, понимать ли автономию как «широкий концепт для обозначения разнообразных форм самоуправления либо как специфический термин для определения конкретных форм территориального самоуправления»⁵⁴. Если использовать широкий подход, то почти все территории современного мира можно описать терминах двух иерархически соотнесенных классов. Во-первых, суверенные государства, включая те образования, которые стремятся ими стать, – т. е. непризнанные (частично признанные) государства. Во-вторых, автономии, т. е. есть территориальные единицы, так или иначе, но иерархически, подчиненно, связанные с каким-то суверенным государством (хотя термин «автономия» при этом может и не использоваться).

Но почему некоторые территории становятся автономиями? Вне всякого сомнения, не существует одной универсальной причины, но проведенный выше анализ демонстрирует, что идея «автономии» связана с идеей «страны» – как с чем-то, отсылающим к особенному культурно-историческому и социальному содержанию некоторой территории. Реализация этой связи всегда имеет политический характер и разворачивается в конкретных условиях и обстоятельствах. Из этого следует, что не все «страны» становятся автономиями, но все автономии

⁵³ Катков Д., Корчиго Е. Конституционное право России: учеб. пособие. URL: <http://www.bibliotekar.ru/konstitucionnoe-pravo-5/48.htm> (дата обращения: 04.03.2017).

⁵⁴ Панов П. Мир этнических региональных автономий: представление новой базы данных // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2016. № 4. С. 69–97.

несут в себе что-то «страновое». Особенно четко это видно, если в фокусе рассмотрения оказываются этнические территориальные автономии, т. е. такие административно-территориальные единицы (АТЕ), которые в рамках приоритета суверенного государства обладают достаточно высокой степенью политического самоуправления, имеют особый статус (асимметричные преференции, например языковая политика, представительство в органах власти, экономические преференции и т. п.) по сравнению с другими АТЕ того же уровня, и если такие преференции более или менее конвенционально связываются с определенной этнической спецификой конкретной территории⁵⁵.

Таким образом, «государство» – это термин, задающий политико-институциональное измерение территориального образования, а термин «страна» – «культурное», прежде всего, вероятно, «политико-культурное». Между этими измерениями разворачиваются сложные отношения одновременно взаимозависимости и отталкивания. У данных терминов есть как общие атрибуты (территория и население), так и специфические («власть» у государства и «политизированная культурная идентичность» у страны). Потенция появления «автономии» как территориального образования обнаруживается в тот момент и в той точке, когда территориальные границы «государства» и «страны» не совпадают, когда два измерения («власть» и «идентичность») конфликтуют между собой в территориальном измерении.

Общим условием реализации этой потенции является появление политической субъектности у «страны», т. е. возникновения некой силы, которая, опираясь на «культурную» специфику территории, сможет поставить вопрос о ее политико-институциональном статусе. Дальнейший ход событий определяется взаимодействием этого политического субъекта или их совокупности с властями государства пребывания (host state), в процессе которого последние отвечают на поставленный вопрос. Большое значение имеют конфигурация и характер политической субъектности «страны», которые весьма вариативны. Можно видеть, как в некоторых случаях субъектность как бы вызревает и актуализируется изнутри «страны» (из бесспорных примеров – Шотландия, Каталония и даже Абхазия), в других – ее становление скорее представляет ответную реакцию на предложение со стороны властей государства (Уэльс), иногда ключевую роль, наряду с внутренними акторами, играют внешние, в том числе kin-state (Южный Тироль, Аланды). Так или иначе успешный, для политического субъекта, представляющего «страну», результат заключается в том, что его территория обретет

⁵⁵ Список существующих в мире этнических региональных автономий (более 100), базу данных и другие материалы см. в: Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств. URL: http://identityworld.ru/index/atlas_era/0-4 (дата обращения: 05.03.2017).

политико-институциональный статус: либо автономный, в составе государства пребывания, либо суверенный, когда «страна» встанет на путь самостоятельной государственности. Оба эти варианта дают возможность снять напряжение между территориальными измерениями «власти» и «идентичности», по крайней мере, на какой-то период.

Статус автономии, таким образом, не следует воспринимать, как обязательно «временный» или «переходный» (хотя в некоторых случаях это действительно оказывается так). При этом в современном мире он зачастую оказывается самодостаточен и вполне устойчивым.

В практическом отношении, для унификации подходов к учету базовых единиц социально-политической организации (например, при подготовке справочников), уже сейчас может быть рекомендовано рассмотрение всех несимметричных автономий первого уровня (включая «владения») на основе единых правил, но в рамках разделов, посвященных соответствующим суверенным государствам, частью которых они являются, а также выделение в качестве особых случаев непризнанных и частично признанных государственных образований. Вероятно, так же, что при использовании в таком отношении термина «страна», стоит иметь в виду неизбежно возникающую тенденцию к политизации и, следовательно, возможной субъективности оценок некоторых отдельных случаев.

Понятия

Государство, страна, административно-территориальная единица, автономия. Этническая региональная автономия, автономный регион, политическая карта мира

Литература

1. *Балансируя притязания: этнические региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств* / под ред. П. В. Панова. М.: Полит. энцикл., 2017. 214 с.
2. *Добронравин Н.* Конец деколонизации: самоуправляющиеся территории в составе обновленных (постколониальных) империй / Препринт М47/16. Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге. СПб., 2016.
3. *Козырева А.* Страноведение: учеб. пособие. ЯрГУ. Ярославль, 2012. 112 с.
4. *Панов П.* Мир этнических региональных автономий: представление новой базы данных // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2016. № 4. С. 69–97.
5. *Сапожникова Е.* Страноведение: теория и методика туристского изучения стран. М.: Изд. центр «Академия», 2004. 240 с.

Тема 3. Национальные государства

Что есть национальное государство? Какие теоретические подходы к пониманию национального государства существуют? Можно ли говорить об особенностях становления и развития национальных государств в разных странах мира? Что отличает федеративные и национальные государства?

В юридическом отношении термин «государство», как правило, используется для обозначения института господства, характерной чертой которого является обладанием монопольным правом на применение легитимного принуждения. В рамках такого подхода верным будет следующее определение понятия «государство»: «...Способ территориально-политической организации общества, социальный институт, складывающийся в результате возникновения деятельности публичной власти, который руководит основными сферами общественной жизни, используя при необходимости аппарат принуждения»⁵⁶. Подобное определение государства означает, что его обязательными признаками являются: «политическая организация общества, обеспечивающая решение его “общих дел”, наличие публичной власти, понимаемого как специальный слой профессиональных управленцев, ограничение пределов действия власти на определенной территории, превращение в граждан (подданных); введение налогов – экономические основы деятельности»⁵⁷.

Как возникает государство? В исследовательской литературе для объяснения процесса возникновения государства используется понятие «государствогенез» как особый тип политогенеза. Под последним понимают процесс возникновения и развития политической подсистемы сложного общества⁵⁸. «В результате государствогенеза в управлении обществом все большую роль начинают играть административные, силовые и правовые методы, применяемые новыми типами военных и гражданских профессиональных управленцев-администраторов»⁵⁹. Почему и под влиянием каких условий эти методы оказываются более важными? В юридической литературе упоминается следующие теории, объясняющие процесс возникновения государства:

⁵⁶ *Всемирная история государства и права: энцикл. словарь / под ред. А. В. Крутских. М., 2001. С. 95.*

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ По мнению Л. Гринина, «политогенезом можно считать процесс выделения в обществе политической стороны как самостоятельной и частично автономной, процесс появления особых властных форм организации общества. Все это, естественно, связано с концентрацией власти и политической деятельности (как внутренней, так и внешней) в руках определенных групп или слоев». Более подробно см.: *Политогенез и историческая динамика политических институтов: от локальной потестарности к глобальной мир-системе: коллект. монография / под ред. Л. Е. Гринина. М.: Моск. ред. изд-ва «Учитель», 2019. 608 с.*

⁵⁹ *Политогенез и историческая динамика политических институтов: от локальной потестарности к глобальной мир-системе. С. 10.*

1) *теологическая теория*, восходящая к идеям Ф. Аквинского, Ж. Маритена, Ф. Лебюффа, объясняет возникновение государства актом божественной воли;

2) *патриархальная теория*, к сторонникам которой, как правило, относят Аристотеля, Г. Мэма, Д. Мердока, Н. Михайловского, объясняет возникновение государства разрастанием семьи из поколения в поколение;

3) *органическая теория*, представителями которой являются Г. Спенсер, Р. Вормс, Й. Прейс, предполагает появление государства из общества естественным путем подобно клеткам человеческого тела, которые по мере развития организма начинают «специализироваться» – выполнять определенные функции; государство, подобно человеку, рождается, живет, стареет и умирает;

4) сторонники *психологической теории* (Г. Тард, Л. И. Петражицкий) объясняют возникновение государства свойствами и особенностями человеческой психики – потребностью человека подчиняться и быть зависимыми от тех, кто обладает властью;

5) *марксистская теория* (материалистическая) теория связывает происхождение государства с появлением института частной собственности, разделением общества на классы и сопряженными с этим классовыми противоречиями; государство мыслится основоположниками этого подхода К. Марксом и Ф. Энгельсом «как инструмент господствующего класса для подавления классового противника»;

6) *теория насилия*, представителями которой были Л. Гумплович, К. Каутский, Е. Дюринг, объясняет возникновение государства процессом завоевания одного племени другим; в результате этого процесса победитель и становится господствующим;

7) *теория общественного договора*, сформулированная в трудах Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, объясняет появление государства через понятие «общественный договор», заключение которого мыслится как результат рационально обусловленной воли народа; общественный договор лежит в основе добровольного объединения людей, обеспечивая достижение свободы и реализацию общих интересов.

Следует отметить, что существуют теории, объясняющие не только то, как возникает государство, но и то, чем оно является. Речь идет, например, о традиции, заложенной И. Кантом в понимание государства как множества людей, объединенных законами, или о подходе М. Вебера в понимании государства как административного порядка, закона, имеющего силу принудительной власти над гражданами в рамках территории. Если первый лежит в основе юридической традиции, то второй – в основе социологической традиции в понимании государства.

Вместе с тем ни одна из этих теорий не обсуждает феномен национального государства и не дает ответа на вопрос о его специфике и условиях возникновения.



Владимир Малахов, 1958 г.р.

Источник:

Институт философии РАН

В частности, российский политолог, специалист по проблематике национализма В. Малахов отмечает, что «национальное государство – это современное государство, государство эпохи модерна» и что его «антонимом является традиционное государство – государство сословно-династическое»⁶⁰. В. Малахов задается вопросом: в чем разница между ними? Первое объяснение – способ правления. Если в основе сословно-династического государства лежит патримониальное правление монарха, то «национальное государство национальное опирается на анонимную бюрократию». Второе объяснение различия

между традиционным и национальным государством заключается в том, что первое не вмешивается в частную жизнь своих «подданных» (населения), а институтами ее регулирования является, как правило, церковь. Национальное государство, напротив, «регулирует частную жизнь своих граждан». В качестве практик вмешательства государства в жизнь граждан Малахов называет: самогонварение, государственные школы, регистрация рождения и смертей, регулирование сексуальной жизни. Третье объяснение: для традиционного государства в территориальная интегрированность минимальная, в то время как национальное государство внутренне интегрировано, что проявляется в наличии единого административного пространства, налоговой, образовательной системы, массовых коммуникаций⁶¹.

Понятие «национальное государство» связано с понятием «нация», которая в современной политической науке, как правило, понимается как простая совокупность граждан, которых отличает осознание принадлежности к единому политическому сообществу⁶². Такое понимание нации означает, что национальное государство является сообществом граждан.

⁶⁰ Малахов В. Национальное государство / ПостНаука. URL: <https://postnauka.ru/video/38495> (дата обращения: 21.05.2021).

⁶¹ Там же.

⁶² Осколков П. Очерки по этнополитологии: монография. М.: Аспект Пресс, 2021. С. 57.

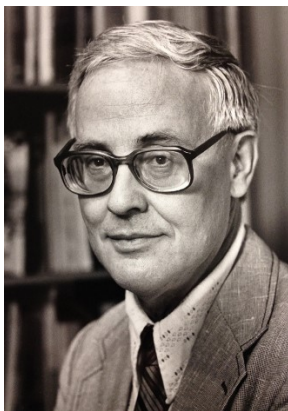


Юрген Хабермас, 1929 г.р.

Источник: Википедия

Известный немецкий философ и социолог Юрген Хабермас отмечает, что в немецкой политико-правовой традиции «государство» одновременно относят к исполнительной ветви власти как гаранту внутреннего и внешнего суверенитета (*staatsgewalt*), к четко ограниченной территории (*staatsgebiet*) и к совокупности граждан, понимаемой в качестве «символического носителя законного порядка, составляющего юрисдикцию государства в границах его территории» (*staatsvolk*)⁶³. Когда и почему «подданные» государства становятся его гражданами? Ю. Ха-

бермас пишет, что «...современные государства существовали задолго до возникновения «наций»... современное государство и современная нация сплелись в форму национального государства не ранее конца XVIII столетия»⁶⁴. Приобретение качеств гражданственности было связано с распадом религиозной организации и разрушением монархической лояльности, на место которых пришло чувство политической общности и гражданской идентичности.



Бenedикт Андерсон,
1936–2015

Источник: Magisteria

В свою очередь известный британский политолог Бенедикт Андерсон, рассуждая в своей работе «Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма»⁶⁵ о нациях и национализме, отмечает, что формирование нации как политического феномена сопряжено с развитием капитализма в качестве условия становления единой стандартизированной системы образования, необходимой, прежде всего, для подготовки бюрократического аппарата как важнейшего элемента современного государства. Также Б. Андерсон пишет, что для становления национального государства был значим единый язык, способствовавший установлению национального сознания.

Для этого важным оказалось появление печатных изданий. Язык становится не просто маркером, но инструментом национальной идентификации и приобретает национально-государственное значение.

⁶³ Хабермас Ю. Европейское национальное государство: его достижения и пределы. О прошлом и будущем суверенитета и гражданства // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох и др. М.: Праксис, 2002. URL: http://travellingscience.blogspot.com/2013/11/blog-post_5995.html (дата обращения: 19.05.2021).

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма / Пер. с англ. В. Николаева; вступ. ст. С. П. Баньковской. М.: Кучково поле, 2016. 416 с.

«...Романовы открыли, что они великороссы, Ганноверы — что они англичане, Гогенцоллерны — что они немцы, а их кузены с несколько большими затруднениями превращались в румын, греков и т. д. <... > “Натурализации” династий Европы — маневры, не обошедшиеся во многих случаях без отвлекающих акробатических трюков, — постепенно привели к возникновению того, что Сетон-Уотсон язвительно называет “официальными национализмами”, в числе которых царистская русификация является лишь самым известным примером...»⁶⁶



Эрик Хобсбаум, 1917–2012
Источник: [The Guardian](#)

Известный британский историк-марксист Эрик Хобсбаум, отталкиваясь от идеи английского философа и антрополога Эрнеста Геллнера о национализме как «принципе сопряженности политических и культурных единиц», отмечает, что нация не является первичной и неизменной социальной общностью, поскольку характерна исключительно для определенного, исторически недавнего периода. Более того, ее создание сопряжено не просто с изобретением традиции (в терминах Б. Андерсона), но конструировано с помощью единого языка, появлению которого способствовало книгопечатание, постепенное распространение массовой грамотности и массового образования⁶⁷. Но нация конструируется усилиями правительств, ораторов и активистов политических движений и партий. Нация всегда связана с государством и предполагает национальную идентификацию, которая имеет сильно выраженный языковой характер. При этом совсем не обязательно, что стандартизированным (литературным) национальным языком владело большинство населения, потому как много важнее идея о коллективности народов, их интегрированности. В сущности, национальное государство не обязательно является моноэтническим. Более того, нередко современное национальное государство по составу населения полиэтническое, что оказывает влияние на его политико-институциональное и административно-территориальное устройство. Речь идет о федерациях и федерированных политиях.

⁶⁶ Андерсон Б. Указ. соч. С. 158–159.

⁶⁷ Хобсбаум Э. Нации и национализм после 1780 г. СПб.: Алетейя, 1998.

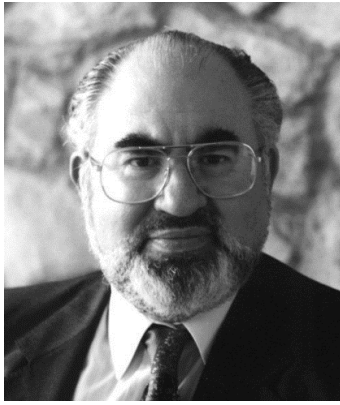
Федерации

Федерация – это союзное государство, состоящее из нескольких государственных образований (энтитетов, субъектов федерации), каждое из которых обладает собственной компетенцией и своей системой законодательных, исполнительных и судебных органов. К признакам федеративного государства в теории федерализма относят: 1) наличие энтитетов, наделенных сферой собственных властных полномочий; 2) энтитеты не обладают полным суверенитетом; 3) наряду и при верховенстве федеральной конституции и законов действуют конституции и законы ее энтитетов; 4) помимо федеральных органов власти есть органы ее субъектов при разграничении их компетенции в сфере законодательства и управления; 5) в федеральном парламенте обеспечивается представительство энтитетов.

Мы намерено оставляем за рамками нашего повествования сюжеты и проблемы, связанные с унитарными государствами и унитаризмом как политическим принципом территориальной организации власти, поскольку в этом случае вопрос об унитаризме не открывает дискуссии об иерархиях и факторах, ее поддерживающих или фрагментирующих. А вот федерализм как политический принцип территориальной организации общества если и не вступает в противоречие с принципом политической иерархичности, то, как минимум, корректирует его, поскольку предполагает соучастие, распределение полномочий и компетенций, политическую автономность уровней власти. Именно в связи с этим мы обратимся к теориям федерализма.

Существуют различные подходы к пониманию федерализма и подходы к характеристике теорий федерализма. В юридической литературе популярно выделение двух направлений в теории федерализма: функциональная теория и законодательная теория⁶⁸. Первая имеет дело с характеристикой целей, направлений и методов деятельности основных субъектов федеративных отношений. Содержательно функциональная теория отвечает на вопрос об оптимальном соотношении полномочий и компетенций органов власти различных уровней на основе принципа субсидиарности. Законодательная теория федерализма фокусирует свое внимание на особенностях принятия решений законодательными органами власти, в т. ч. в отношении вопросов о бюджете и налогах.

⁶⁸ Более подробно см.: Чурилов С. Основные юридические доктрины федерализма: правовые аспекты // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2010. № 11(87). С. 84–93.



Даниэл Элейзер,
1934–1999

Источник: [Alchetron](#)

В свою очередь, в политологической литературе также можно выделить несколько подходов к пониманию федерализма. Так, в 1970-е годы на волне популярности темы федерализма в политической науке Даниэл Элейзер сформулировал шесть критериев, лежащих в основе концепции политического федерализма: 1) наличие многообразия политических соглашений и структур, к которым можно применить термин «федеральный»; 2) обеспечение синтеза единства и многообразия; 3) федерализм одновременно включает в себя и структуру и процесс государственного управления; 4) федерализм одновременно представляет собой и политический и социокультурный феномен; 5) он предусматривает как определенные цели, так и средства их достижения; эти цели могут быть по своему характеру и ограниченными и глобальными; 6) федерализм предполагает, как внутригосударственное, так и межгосударственное объединение⁶⁹.

Следует различать федерализм и федерацию, равно как и федеральное/ федеративное устройство: федерализм им не синонимичен, во-первых. А во-вторых, федерализм и/или его элементы могут присутствовать в политико-институциональном устройстве и политико-управленческой практике вполне унитарных государств. Но политические последствия федералистских элементов в унитаризме будут иные, чем при федерализме. Кроме того, важен территориальный



Уильям Райкер,
1920–1993

Источник: [Britannica](#)

аспект федерализма, проявляющийся в институционализации самоуправления и политической автономии энтитетов, составляющих федерацию. Федерализм не является дескриптивным термином: он нормативен и институционален, поскольку связан с установлением условий соединения частей (многообразия) в единое целое (единством).

Другой известный теоретик теории федерализма Уильям Райкер в отличие от Д. Элазара противопоставляет империи и называет следующие три признака федеративной конституции: «1) в стране имеются два уровня власти, управляющие одной и той же территорией и одним и тем же населением; 2) каждый из этих уровней имеет хотя бы одну сферу компетенции, в которой он способен действовать полностью автономно; 3) имеется какая-то (например, конституционная) гарантия

⁶⁹ Элейзер Д. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5. С. 112.

самостоятельности каждого уровня власти в пределах его исключительной компетенции»⁷⁰. Райкер был первым, кто концептуализировал федерализм как торг. Он пишет о том, что федеративная конституция является «плодом торга», во-первых, а во-вторых, такого рода сделки «желательны для всех вовлеченных сторон»⁷¹.

Почему возможен федерализм? У. Райкер называет два условия:

«Во-первых, политики <...> обычно стремятся расширить подконтрольную им территорию, <...> но, думая об экспансии, они зачастую не способны обеспечить ее путем простого завоевания, в потому они должны предложить какие-то уступки правителям привлекательных для них земель. Именно в этом и состоит суть федеративной сделки»⁷².

Иными словами, федерация как сделка обусловлена необходимостью расширения территории без применения силы. Во-вторых, политики, принимающие федеративные сделки, идут на ее заключение под угрозой извне или ради реализации желания «участвовать в будущей агрессии, организуемой оформляющейся федерацией». Эти два условия Райкер называет «условием экспансии» и «условием обороны» соответственно и считает их обязательными⁷³.

Какой бывает федерализм? Д. Элазар выделяет три основные модели современного федерализма: швейцарскую, американскую и канадскую.

Первая – швейцарская модель – отличается тем, что федерация построена с учетом местных этнических и лингвистических различий. Швейцарская модель характерна для Швейцарии, Боснии и Герцеговины. На рис. 3 представлена политическая карта Боснии и Герцеговины, а на рис. 4 – этническая карта той же федерации. На картах хорошо видны общие совпадения границ энтитетов с границами пространственной локализации нациеобразующих групп. Другое название этой модели – «этническая федерация».

Американская модель характерна, прежде всего, для США. Федерация там создавалась «снизу» – самими штатами, образованными сугубо по территориальному принципу. Кроме США такая модель характерна для Австралии. Обратите внимание на рис. 5, на котором изображена политическая карта США. Ровные,

⁷⁰ Райкер У. Федерализм: теория, происхождение, предназначение // Неприкосновенный запас. 2018. № 2. С. 124–147. URL: https://www.nlobooks.ru/magazines/neprikosnovennyy_zapas/118_nz_2_2018/article/19682/ (дата обращения: 18.05.2021).

⁷¹ Там же.

⁷² Там же.

⁷³ Там же.

как прочерченные по линейке границы штатов, образующих американскую федерацию, отличают США, в формировании которой нет этнических оснований. Последнее позволяет такую федерацию считать территориальной.

**ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО
БОСНИИ И ГЕРЦЕГОВИНЫ**



Рис. 3. Политическая карта БиГ
Источник: [ПОЛИТнавигатор](#)

Етнички састав становништва Босне и Херцеговина 2006. године по општинама/општинама

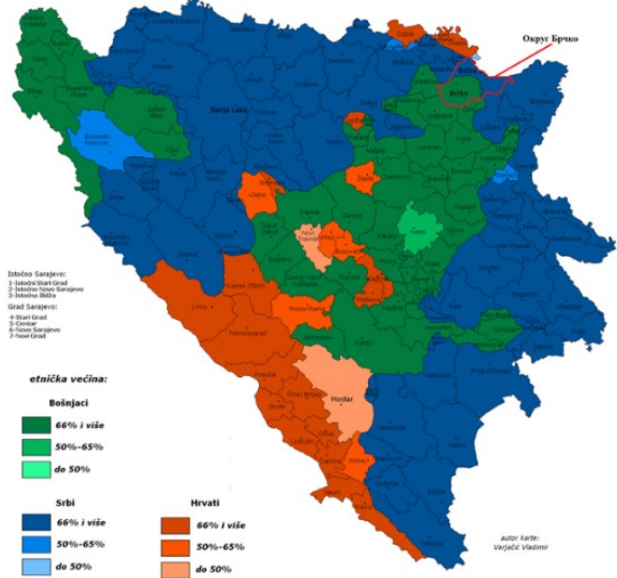


Рис. 4. Этническая карта БиГ
Источник: [ZenYandex](#)



Рис. 5. Политическая карта США
Источник: www.etsy.com

Канадская модель, характерная для Канады и Индии, где существуют общества с множеством культур (см. рис. 6 и 7).



Рис. 6. Языковая карта Индии

Источник: Creative Commons / автор: Filpro



Рис. 7. Политическая карта Индии

Источник: Bookz.ru

В исследовательской литературе, посвященной федерализму, вопрос о практиках решения этнонациональных вопросов в Канаде, Индии, России увязывается с политико-институциональным оформлением национально-территориальной федерации, которую составляют энтитеты, выделенные по этническому, а также и энтитеты, сформированные по территориальному принципу. Именно поэтому такой тип федераций называется смешанным.

Что отличает этническую и смешанные федерации? Во-первых, все или часть субъектов федерации отличаются друг от друга этническим составом населения, культурой, бытом, традициями и обычаями, религией и верованиями. Во-вторых, характерная для любой федерации система power-sharing как политико-институциональное устройство, которое обеспечивает распределение политической власти между различными этническими сегментами / группами и их совместное участие в процессе принятия политических решений, сочетается с политикой преференций для этнических групп. Для этнических и смешанных федераций, таким образом, характерен принцип этнического представительства в высших государственных органах федерации; институционально обеспечена гарантия административного/ политического суверенитета мажоритарных и миноритарных этнических групп. Кроме того, политика преференций в отношении титульных для энтитетов групп реализуется в различных областях, в т. ч. в области налогообложения, культуры, языка. В отличие от этнических федераций, где

энтитеты имеют равный правовой статус (так же как и в территориальных федерациях), в смешанных энтитеты имеют неодинаковый правовой статус. Субъекты федерации, которые формируются по этническому принципу, имеют больший объем прав, чем те субъекты, которые формируются по территориальному принципу (политика преференций). Кроме того, «неравенство энтитетов» в смешанных федерациях проявляется в том, что, как правило, между федеральным центром и субъектами федерации заключаются двухсторонние договоры, содержание которых может быть неодинаковым.

Понятия

Политогенез, национальное государство, нациестроительство, конструктивизм, федерация, федерализм, федерализация

Литература

1. *Андерсон Б.* Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма / пер. с англ. В. Николаева; вступ. ст. С. П. Баньковской. – М.: Кучково поле, 2016. 416 с.
2. *Малахов В.* Национальное государство / ПостНаука.
URL: <https://postnauka.ru/video/38495> (дата обращения: 21.05.2021).
3. *Осколков П.* Очерки по этнополитологии: монография. М.: Аспект Пресс, 2021. 176 с.
4. *Политогенез и историческая динамика политических институтов: от локальной потестарности к глобальной мир-системе: коллективная монография / под ред. Л. Е. Гринина.* М.: Моск. ред. Изд-ва «Учитель», 2019. 608 с.
5. *Райкер У.* Федерализм: теория, происхождение, предназначение // Неприкосновенный запас. 2018. № 2. С. 124–147. URL: https://www.nlobooks.ru/magazines/neprikosnovennyu_zapas/118_nz_2_2018/article/19682/ (дата обращения: 18.05.2021).
6. *Хабермас Ю.* Европейское национальное государство: его достижения и пределы. О прошлом и будущем суверенитета и гражданства // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох и др. М.: Праксис, 2002. URL: http://travellingscience.blogspot.com/2013/11/blog-post_5995.html (дата обращения: 19.05.2021).
7. *Хобсбаум Э.* Нации и национализм после 1780 г. СПб.: Алетейя, 1998.
8. *Чурилов С.* Основные юридические доктрины федерализма: правовые аспекты // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2010. № 11(87). С. 84–93.
9. *Элейзер Д.* Сравнительный федерализм // Полис. Политические исследования. 1995. № 5. С. 106–115.

Практикум

1. Содержание основных теоретических подходов к объяснению нацистроительства.
2. Характеристика исторических вех нацистроительства.
3. Характеристика влияния процессов образования и функционирования национальных государств на развитие системы международных отношений.
4. Групповая работа: подготовка экспертного доклада «Непризнанное государство N: политические амбиции и возможности»:
 - Основания претензии N на государственность?
 - Характеристика стадии государственности политики на текущий момент.
 - Стороны/участники международных отношений, заинтересованные в признании данной политики как государства: состав, мотивы, ресурсы.
 - Противники N: состав, мотивы, ресурсы?

Тема 4. Макрорегионы и интеграционные объединения

Политическая карта современного мира дает все-таки одномерное представление о его устройстве: в первой главе пособия рассматривались территориальные уровни политического пространства. Установлено, что основной – национальный уровень – дополняется разнообразными ниже- и вышестоящими уровнями. Так, применительно к современной Европе при обсуждении надгосударственного уровня политики речь идет, прежде всего, о Европейском Союзе – наиболее ярком и показательном примере интеграционного объединения, которое, так или иначе, действует в рамках макрорегиона – Европы.

Макрорегионы на политической карте мира

Регион в качестве географической общности может образовываться на разных уровнях политической карты мира: можно говорить о макрорегионе Сибирь в составе России, а можно о Ближнем Востоке как макрорегионе, объединяющем несколько стран. В современной политической географии макрорегионы, как правило, относят к надгосударственному уровню политики.

Следует отметить, что система континентов представляет собой базовую сетку деления мира на макрорегионы. В этом случае следует иметь в виду, что континент, как материк, имеет геологическое измерение, а как часть света – измерение историко- и политико-культурное. Но совсем не обязательно они совпадают. Конечно, пример Европы в этом смысле – пример совпадения и континента, и части света. И это, в таком случае, пример континентального макрорегиона. Но в современном мире есть примеры трансконтинентальных макрорегионов: Ближний Восток, Латинская Америка. Так или иначе, совокупность макрорегионов наднационального уровня «можно рассматривать как фрагментацию глобальной политической системы»⁷⁴. Анализ и классификация региональных структур разного уровня позволяет глубже понимать и объяснять пространственные и темпоральные особенности современной политики в ее динамике.

Существуют различные классификации макрорегиональных объединений.

Так, директор Центра комплексного китаеведения и региональных проектов МГИМО Алексей Воскресенский выделяет следующие разновидности макрорегионов: географические, историко-культурные, культурно-религиозные (цивилизационные), международно-политические, геоэкономические и геополитические. Начнем с географических макрорегионов, основанием для выделения

⁷⁴ *Современные макрорегионы: проблемы классификации* // РСМД. 2019. 4 июня. URL: <https://russian-council.ru/blogs/svfu-experts/sovremennye-makroregiony-problemy-klassifikatsii/> (дата обращения: 12.06.2021).



Алексей Воскресенский
1960 г.р.
Источник:
Сравнительная политика

которых являются их физико-географические характеристики⁷⁵. В этом случае мы имеем дело с упоминавшимися выше континентами и материками, образованными по линиям тектонических разломов, горным массивам и другим физико-географическим элементам. Совокупность географических макрорегионов, таким образом, составляют: Европа, Азия, Америка, Австралия и Океания, Африка. Следует отметить, что работа с понятием «географический макрорегион» требует внимания к физико-географическим основаниям близости стран, а не к их включенности, например, в интеграционные экономические / политические процессы или к их культурно-цивилизационной принадлежности.

Основанием для выделения историко-культурных макрорегионов служит их история, язык и культура, в т. ч. этнические характеристики. Например, российский макрорегион образуют страны СНГ, а в Прибалтику (Балтийский макрорегион) включены Литва, Латвия, Эстония. Балканский макрорегион образуют Словения, Хорватия, Босния, Сербия, Черногория, Болгария, Греция, также включают Румынию.

Фактически можно говорить о том, что историко-культурные макрорегионы являются мезорегионами по отношению к географическим макрорегионам. Их соотношение представлено на примере Европейского макрорегиона в табл. 1.

Табл. 1. Макрорегион Европа: мезорегионы и государства

<i>Мезорегион</i>	<i>Часть мезорегиона</i>		<i>Государства</i>
Северная Европа	Британские о-ва		Великобритания, Ирландия
	Северные страны		Исландия, Дания, Финляндия
		Скандинавия	Норвегия, Швеция
	Прибалтика		Эстония, Латвия, Литва
Западная Европа			Франция, Германия, Монако
	Бенилюкс		Бельгия, Нидерланды, Люксембург
	Альпийские страны		Швейцария, Австрия, Лихтенштейн

⁷⁵ Более подробно см.: *Воскресенский А.* Региональные подсистемы международных отношений и регионы (к постановке проблемы) // *Восток – Запад – Россия: сб. ст. М.: Прогресс – Традиция, 2002. С. 139–142.*

<i>Мезорегион</i>	<i>Часть мезорегиона</i>	<i>Государства</i>
Южная Европа	Иберийские страны	Испания, Португалия, Андорра
	Апеннинские страны	Италия, Ватикан, Сан-Марино
	Юго-Восточная Европа	Словения, Хорватия, Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория, Македония, Албания, Греция
Восточная Европа		Румыния, Болгария
	Центральная Европа	Польша, Чехия, Словакия, Венгрия
		Россия, Беларусь, Украина, Молдавия

Источник: Окунев И. Политическая география: учеб. пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2019. С. 57

Примечателен пример историко-культурного макрорегиона Центральная Америка, который географически находится на континенте Северная Америка (рис. 8).



Рис. 8. Макрорегион Центральная Америка

Источник: [Mapas](#)

Такое выделение обусловлено спецификой исторического развития Центральной Америки: до начала XIX века ее территории были преимущественно колониями Испании, наследием которой для стран, образующих этот макрорегион, стали общность языка, особенности политико-институционального развития и устройства.

К культурно-религиозным макрорегионам А. Воскресенский относит конфуцианско-буддистский, индуистский, мусульманский, православный, западно-христианский, латиноамериканский, африканский, тихоокеанский (японский)⁷⁶. Но при этом выделение макрорегионов по культурно-цивилизационным основаниям является относительным, более динамичным в темпоральном отношении, нежели географическое.

Международно-политические макрорегионы А. Воскресенский определяет как макрорегионы, выделенные на основании включенности современных государств в систему международных отношений и их участия в наднациональных международных объединениях. Иными словами, макрорегионы в данном случае являются зоной действия международных организаций, к числу которых можно отнести ЕС, МЕРКОСУР, СНГ, АСЕАН, НАТО. Например, на рис. 9 показана зона действия НАТО, образующая соответствующий макрорегион.

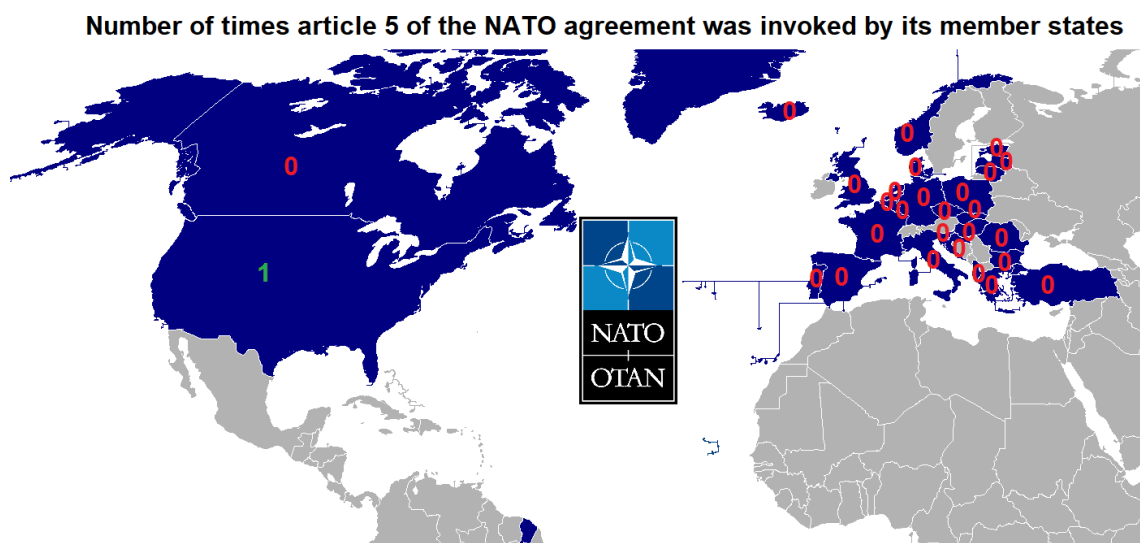


Рис. 9. Зона влияния НАТО

Источник: [Reddit](#)

Геоэкономические и геополитические макрорегионы, в отличие от международно-политических макрорегионов, являются результатом постепенного экономического и политического развития, связанного как с географическим положением государств, так и в темпоральном отношении с длительным участием их

⁷⁶ Воскресенский А. Указ. соч. С. 139–142.

в военно-политических союзах, интеграционных объединениях. Примером такого рода макрорегионов являются Восточная Азия или Северная Америка. Приведенные примеры макрорегионов наднационального уровня свидетельствуют о сложности и многоуровневости мирового (глобального) политического пространства.

Интеграционные объединения

Как это уже было показано выше, интеграционные формирование и функционирование интеграционных объединений связано с макрорегионами разного уровня и разных классов. Возникают вопросы: что такое интеграционное объединение? какие бывают интеграционные объединения? какова роль интеграционных объединений в современной политике в контексте ее многоуровневости?

Этимологически понятие «интеграция» связано с латинским словом *integratio*, что означает восстановление отдельных частей в единое целое. Таким образом, интеграционные процессы связаны с практиками объединения в экономической, политической, социальной, культурной сферах. Интеграционные процессы могут разворачиваться как на макроуровне, так и на мезо- и даже микроуровне. В первом случае речь идет о межгосударственном взаимодействии и интеграции, во втором (если мы имеем в виду национальное государство – на субнациональном и даже локальном уровнях – между регионами и локалитетами).

Следует отметить, что интеграция может быть институционализирована, в т. ч. иметь институциональную модель, что означает наличие подписанного и ратифицированного договора, например, на межгосударственном уровне. Но интеграционное объединение может быть и без институционального оформления. Такого рода сотрудничество чаще встречается в области экономической интеграции в условиях высокого уровня экономической взаимозависимости и взаимодополняемости, например, национальных экономик.

В теории международных отношений под интеграционными объединениями понимают надгосударственные (супранациональные) образования, реализующие общего для стран-участниц этих объединений политического курса в той или иной сфере. Таким образом, интеграционные объединения являются субъектами международных отношений. Этот их статус обеспечивается тем, что национальные государства передают часть своих полномочий (прав, компетенций) на супранациональный уровень через политические институты интеграционного объединения. Следует отметить, что интеграционные объединения отличаются от международных региональных организаций, поскольку в сфере деятельности последних находится решение вопросов регионального значения, во-первых, а во-вторых, их функционирование не требует создания наднациональных органов управления суверенными правами национальных государств.

Появление и функционирование интеграционных объединений, безусловно, связано с глобализацией и ее эффектами. Речь идет о таких эффектах, как либерализация международных-экономических отношений, а также международное разделение рынка труда. С другой стороны, было бы ошибкой считать, что глобализационные тренды являются определяющими и процессы интеграции носят абсолютный для конфигурации современного мирополитического устройства характер. Пандемия COVID-19 и вызванные ею санитарные меры национальных государств вновь продемонстрировали значимость политики обособления. Последняя никуда не уходила из набора мер и инструментов, регулирующих отношения между странами, а, точнее сказать, группами стран, объединенных интеграцией. Речь идет о визовой политике, о таможенной политике, введений пошлин и квот на трудовые ресурсы и т. п. Таким образом, отвечая на вопрос, каковы причины создания интеграционных объединений как инструмента реализации международных отношений, И. Окунев пишет, что международная интеграция позволяет преодолеть политику обособления с целью более эффективного ответа на вызовы глобализации⁷⁷.

И. Окунев, ссылаясь на Б. Балласа, упоминает следующие стадии интеграции:

- 1) зона преференциальной торговли (снижение таможенных пошлин и квот);
- 2) зона свободной торговли (отмена таможенных пошлин и квот);
- 3) таможенный союз (единая торговая политика в отношении третьих стран);
- 4) общий рынок (свобода движения товаров, услуг, капиталов, предпринимателей, рабочей силы);
- 5) экономический союз (реализация единой экономической политики);
- 6) политический союз [уния, конфедерация] (суверенитет передается на надгосударственный уровень управления)⁷⁸.

Выделение этих стадий в развитии международной интеграции позволяет более точно классифицировать интеграционные объединения, характеризовать их роль в международных отношениях, а также оценивать степень и специализированность включенности национальных государств в процессы интеграции. Последнее требует выделение сфер специализации интеграционных объединений:

- 1) валютные союзы оформляются как результат / для достижения целей монетарной политики;
- 2) зоны безвизового режима создаются для / в результате реализации совместной миграционной политики;
- 3) военные союзы связаны с оборонной политикой.

⁷⁷ Окунев И. Указ. соч. С. 69.

⁷⁸ Там же.

Кроме того, можно выделить интеграционные объединения, направленные на решение вопросов в области образования. Например, т. н. Болонский процесс в Европе и достижение целей общего европейского пространства высшего образования.

Интеграционные объединения, подобно ЕС, имеют не просто политико-институциональный каркас, по поддерживаются широким набором мер и программ, стимулирующим межгосударственную и межрегиональную интеграцию. Речь идет, например, о т. н. трансграничном сотрудничестве, реализация которого в европейском пространстве осуществляется в рамках программ по региональной политике и касается не только (не столько) национальных государств, но и образований субнационального уровня – регионов.

Понятия

Регион, макрорегион, мезорегион, интеграция, интеграционные объединения.

Литература

1. *Воскресенский А.* Региональные подсистемы международных отношений и регионы (к постановке проблемы) // Восток – Запад – Россия: сб. ст. М.: Прогресс – Традиция, 2002. С. 139–142.
2. *Окунев И.* Политическая география: учеб. пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2019.
3. *Современные макрорегионы: проблемы классификации / РСМД.* 2019. 4 июня. URL: <https://russiancouncil.ru/blogs/svfu-experts/sovremennye-makroregiony-problemy-klassifikatsii/> (дата обращения: 12.06.2021).

Практикум

Групповая работа: используя материалы рекомендуемых источников, подготовьте доклад на тему «Интеграционные объединения: от национального к макрорегиональному».

Макрорегион выбирает группа, согласовав с преподавателем: Африка, Северная Америка, Латинская Америка, Азия, Европа.

1. Границы и политический состав макрорегиона.
2. Интеграционные объединения.
3. Характеристика интеграционного объединения по следующим параметрам:
 - a. Члены объединения и краткая история его создания.
 - b. Основные функции объединения и направления деятельности.
 - c. Специфика интеграции (в результате сравнительного анализа с ЕС).
 - d. Место в глобальной системе международных отношений.

Тема 5. Субнациональные АТЕ и территориальное измерение политики

Что такое субнациональная политика и что ее отличает? Что такое административно-территориальная единица (АТЕ)? Какие АТЕ бывают? Есть ли разница между АТЕ в федерациях и унитарных государствах? Как связаны АТЕ и принципы и практики power-sharing?

Субнациональная политика: теоретическая проблема

Выше были рассмотрены природа федерализма и концепция федерализма Д. Элейзера, которую отличает признание в качестве значимой для федерализма развитой системы внутригосударственных связей, институтов территориального самоуправления и институтов и механизмов «разделенного правления» (shared rule). Соглашаясь с Элазаром в том, что процесс в государстве может быть федеративным, а структура — унитарной и, наоборот, процесс — унитарным, а структура — федеративной, следует уточнить, что теория федерализма по большому счету не изучает региональное разнообразие, а сосредоточена на вопросах системного единства, возникающего в условиях разнообразия.

Политическая наука нередко смотрит на национальное государство как на нечто целостное, гомогенное и единое со своей территорией. Более того, даже применительно к теории федерализма доминирующим исследовательским фокусом является рассмотрение функционирования федерации как *единой* системы взаимодействия центрального и субнациональных правительств. Во многом это обусловлено тем, что в центре внимания исследователей оказываются правовые основы федерализма. Однако мы знаем, что хотя конституции и являются значимым каркасом политики, но не заполняют и не определяют все ее поле. А потому изучение политических практик и неформальных институтов требует от исследователей субнациональной, локальной политики знания регионального / местного контекста. Это означает, что следует не только признавать объективную уникальность регионов, но и теоретически обсуждать природу и институциональные основания их политической субъектности. Р. Туровский пишет, что «концепт субнациональной политики релевантен для государств с большой по размерам и/или гетерогенной в этнокультурном и социально-экономическом плане территорией»⁷⁹. Наличие локальных сообществ, в которых протекают базовые социальные процессы, считает Туровский, позволяет обсуждать субнациональную политику в любой стране мира.

Как уловить субнациональную политику? В контексте изучения системы и практик отношений между центром и регионами в фокусе внимания могут быть

⁷⁹ Более подробно см.: Туровский Р. Субнациональная политика: введение к возможной теории // Политика. 2014. № 4(75). С. 86–99

политические акторы, которых отличает локализованность их деятельности в границах определенной территории. К субнациональным политическим акторам в исследовательской литературе, как правило, относят: региональные органы исполнительной и законодательной власти; региональные партии или региональные отделения общенациональных партий, организаций; движения. Р. Туровский включает в систему взаимодействий в рамках субнациональной политики три класса межакторных взаимодействий: 1) вертикальные взаимодействия, в которых субнациональные акторы участвуют наряду с общенациональными и международными акторами; 2) региональные взаимодействия на ограниченных территориях в составе определенного государства; 3) межтерриториальные горизонтальные взаимодействия, в которых участвуют акторы, представляющие различные территории одного государства⁸⁰.

Как изучать акторов субнациональной политики? Во-первых, в центре внимания могут быть институциональные характеристики субнациональной политики. Во-вторых, особенности структуры межэлитных вертикальных и горизонтальных отношений. В-третьих, контекст межакторного взаимодействия. Политическая активность субнациональных акторов всегда связана с территорией, пределах которой акторы локализованы. Территория и региональное сообщество обуславливают политические интересы и ресурсы акторов. Критически важно понимать, что субнациональный актор всегда политически зависим, будучи включенным в систему политико-властных отношений, имеющую иерархический характер. В связи с этим особый интерес представляет исследование институтов и механизмов контроля и политической автономии, обмена ресурсами, а также практик и процедур согласования интересов⁸¹.

Межакторные взаимодействия и их институциональное устройство: концепции кооперативного и исполнительного федерализма

Концепция кооперативного федерализма связана с именами нескольких ученых, специализировавшихся на изучении англосаксонской политической практики. В 1891 г. английский социолог Беатриса Вебб, изучая практики кооперации в британской политике, ввела понятие «ведение коллективных переговоров». Это понятие стало ключевым для теории кооперативного федерализма, начало которой было положено американским политологом и консультантом Федерального правительства Рузвельта Джейн Перри. Кларк Кэри в работе «Возникновение нового федерализма», опубликованной в 1938 г., сформулировала основные положения «нового» кооперативного федерализма как тождественного

⁸⁰ Более подробно см.: Туровский Р. Указ. соч. С. 90

⁸¹ Там же.

политике «нового курса» (New Deal) Рузвельта (1882–1945 годы). В дальнейшем К. Джиллсон отмечал, что кооперативный федерализм – это «федерализм середины XX века, в котором практически все функции ответственности разделены между национальным, государственными и местными правительствами»⁸². Д. Элейзер отмечает:

«...Определение “кооперативный” в выражении “кооперативный федерализм” не означает, что отношения строятся исключительно на мире и дружбе... Не во всех ситуациях власти работают друг с другом охотно и в дружеском духе, так как зачастую они преследуют различные и даже противоположные цели. Однако “кооперативный” означает обязательность фактического поведения – “работать и взаимодействовать вместе”»⁸³.

В этой характеристике, данной Элейзером кооперативному федерализму, важнейшей является идея о кооперации – «работать и взаимодействовать вместе». Между тем в исследовательской литературе концепция кооперативного федерализма имела и другие наименования. Так, К. Скаво и Л. Шульц использовали понятие «неофедерализм», Д. Элазар – «федерализм сотрудничества», Х. Зиберт – «переговорный федерализм», а М. Гродзинс – «marblecake federalism» («федерализм как мраморный пирог»)⁸⁴. Последний вариант предполагает не просто сотрудничество и совместную деятельность трех уровней власти, но и то, что каждый из трех уровней относительно автономен.



Мидхат Фарукшин
1936 г.р.
Источник:
Казанский федеральный
университет

Известный российский политолог, профессор Казанского федерального университета Мидхат Фарукшин отмечает, что «хотя понятие “executive federalism” используется для обозначения характерных черт разных зарубежных федераций, <...> появление модели федерализма с верховенством исполнительной власти связано в первую очередь и главным образом с историей канадского федеративного государства. Указанное понятие, как заявляет Р. Уоттс, было разработано канадскими политологами и относится к процессам межправительственных переговоров (т. е. переговоров между федеральным правительством и правительствами провинций), в которых доминирует исполнительная власть разных уровней

⁸² Цит. по: Пешина Э., Стрекалова А. Модели взаимодействия национального, субнационального и местного уровней управления в зарубежной научной мысли федерализма // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 1(6). С.8.

⁸³ Элейзер Д. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5. С. 112.

⁸⁴ Пешина Э., Стрекалова А. Указ. соч.

в пределах федеративной системы»⁸⁵. Упомянувшийся ранее Р. Уоттс предложил концепцию исполнительного федерализма: обсуждая практики межакторного взаимодействия, он акцентирует внимание на важности механизмов и институтов консультаций и переговоров между сторонами при доминирующем положении федерального центра в лице федерального правительства.

Другим вариантом названия исполнительного федерализма является «разрешительный федерализм» (*permissive federalism*) – федерализм сильного национального правительства, при котором штатам разрешается или не разрешается действовать⁸⁶.

Р. Туровский, ссылаясь на работы П. Ордешука и О. Швецово́й, отмечает, что в рамках межакторных взаимодействий «субъекты федерации и национальное правительство выступают в качестве противоборствующих сторон, которые должны соревноваться за власть и ресурсы посредством торга, стратегического маневрирования, формирования коалиций и обмана»⁸⁷. Иными словами, важнейшим является не борьба как таковая, а торг как способ взаимодействия, в т. ч. и взаимодействия конфликтного, как борьбы за ресурсы и политические позиции. Обсуждение механизмов, институтов и процедур торга в практиках межакторного взаимодействия в федерациях позволяет рассматривать федерализм как политическую систему, в которой торг является интегрирующим ее элементом. В этой логике критерием политической субъектности субнациональных акторов является их институциональный доступ к торгу и переговорам с акторами вышестоящего и нижестоящего уровней.

Административно-территориальные единицы в составе сложноустроенных политий

Под сложноустроенными политиями понимаются политии, определяемые как этнические или смешанные федерации, а также унитарные государства с особыми автономными регионами в их составе, маркируемые Л. Андерсоном и Я. Гаи как «федерированные государства» (*federacies*), для которых характерно предоставление унитарным государством территориальной автономии одной или нескольким этническим группам⁸⁸ – региональной (территориальной) автономии (далее – ЭРА). Автономия субъектов в составе федераций и регионов в

⁸⁵ Фарукишин М. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань: Изд-во Казан. Унта, 1998. С. 40.

⁸⁶ Пешина Э., Стрекалова А. Указ. соч. С. 9.

⁸⁷ Туровский Р. Указ. соч. С. 90

⁸⁸ Anderson L. Federal Solutions to Ethnic Problems. Accommodating Diversity / ed. by Stansfield G. Exeter: University of Exeter, 2013. P.6; Ghai Y. Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis // Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States / Ed. by Ghai Y. – Cambridge University Press, 2000. P. 9.

составе федерированного государства такова, что ее одностороннее аннулирование центром блокировано конституцией или специальным соглашением. ЭРА включает два важных элемента: систему совместного осуществления власти (power-sharing) и набор преференциальных политик. В первом случае речь идет о институционализации системы представительства/ участия группы в органах публичной власти. Во втором – о решениях в отношении обеспечения особых прав группы – специальных (преференциальных) политических курсах. Именно такие политические курсы оказываются общими как для этнических и смешанных федераций, так и для «федерированных государств».

Административно-территориальное деление (АТД) страны предполагает выделение в ее составе административно-территориальных единиц – субнационального, субрегионального и других уровней. Так, на рис. 10 показаны субнациональные единицы первого порядка во всех государствах современного мира, в то время как на рис. 11 – единицы второго порядка.

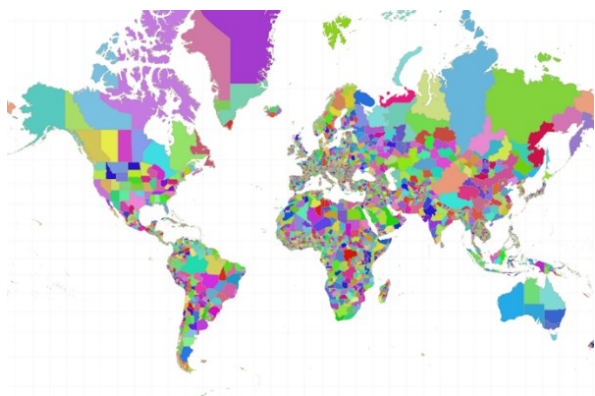


Рис. 10. Субнациональные АТЕ первого порядка
Источник: opendata.stackexchange.com

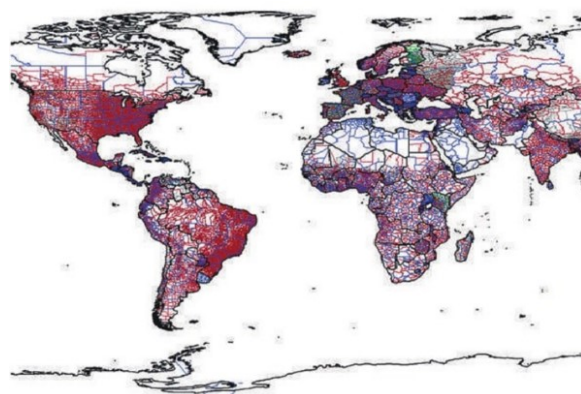


Рис. 11. Субнациональные АТЕ второго порядка
Источник: [WIKI](https://www.wikipedia.org)

На рис. 10, 11 видно, что и АТД может иметь несколько уровней, важной характеристикой которого является многослойность. В связи с этим можно говорить о базовых параметрах АТД. Во-первых, это регулярность. «Любое АТД охватывает всю территорию страны: нет ни одной территории, которая на одном иерархическом уровне относится сразу к нескольким единицам АТД»⁸⁹. Во-вторых, это иерархичность: «АТД страны формирует несколько уровней, где единицы более высокого порядка делятся на субрегионы более низкого порядка»⁹⁰. Для иллюстрации работы обратите внимание на табл. 2: в политической географии выделяют несколько моделей АТД, названия которых связаны с местом их распространения.

⁸⁹ Окунев И. Политическая география: учеб. пособие для вузов. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2019. С. 403.

⁹⁰ Там же.

Табл. 2. Модели АТЕ

Уровень	Англосаксонская система	Романская система	Славянская система	Арабская система
I	Штат Территория Земля	Провинция Регион	Край Область Воеводство	Эмират Мухафаза Вилайет
II	Графство	Кантон Департамент Комарка	Округ Район Уезд	Каза Нахия Марказ
III	Дистрикт Приход	Коммуна Префектура	Община Волость	Махалля

Источник: Окунев И. Политическая география: учеб. пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2019. С. 429.

Это англосаксонская, романская, славянская и арабская системы. Каждая из них имеет три уровня деления – субнациональный (первого порядка), субрегиональный (второго порядка) и локальный (третьего порядка).

Административно-территориальные единицы образуют АДТ страны. АТЕ является частью территории государства, в границах которой созданы и функционируют органы власти – государственной или МСУ. АТЕ есть как в федерациях, так и в унитарных государствах. Выделение АТЕ обусловлено необходимостью осуществления публичной власти органами исполнительной и законодательной власти. Следует отметить, что границы территории, территориальное устройство, публично-правовой статус и компетенции АТЕ устанавливаются нормативно-правовые акты, субъектом принятия которых является вышестоящий уровень власти. Органы публичной власти АТЕ, таким образом, выступают «агентом» вышестоящих органов власти. АТЕ обладает некоторым уровнем автономии. Именно уровень и характер автономии (политическая, финансовая, например) являются маркерами, на основе которых можно характеризовать тип государственного устройства.

Политическая автономия и power-sharing

В политических науках используется понятие «политическая автономия». Применительно к АТЕ речь идет о таких политико-институциональных характеристиках, которые обеспечивают ее самостоятельность и возможности самоуправления (self-government, self-rule) в границах территории. В этом случае мы можем говорить о территориальной автономии. Наличие автономии у региона является непременным условием наличия у него политической субъектности. При этом следует подчеркнуть, что административная автономия не означает наличие автономии политической, поскольку первая связана исключительно с

делегированием исполнительных / административных полномочий на нижестоящие уровни управления, в то время как политическая автономия свидетельствует о наличии в регионе / локалитете собственного законодательного органа власти (легислатуры), избираемого населением автономии и обладающего собственной компетенцией.

Вне зависимости от уровня политической автономии региона он всегда находится под контролем центральной власти на принципах относительной самостоятельности части целого (nation-state). Это означает, что следует различать автономный регион и «de-facto state», а также несостоятельное государство (failed state). Ни Абхазия, ни Южная Осетия, ни Приднестровье, ни Нагорный Карабах или Северный Кипр нельзя отнести к группе автономных регионов.

Важнейшим институциональным условием политической автономности региона и сохранения территориальной целостности государства является институционализация включенности региона в общенациональный политический процесс, например через его представительство в национальном парламенте или правительстве. В этом случае можно говорить о институтах и механизмах соучастия в процессе управления – shared rule. Таким образом, самоуправление и совместное правление – два краеугольных камня в основании феномена территориальной политической автономии в составе сложноустроенных политий. Вместе они составляют институт power-sharing, характеристики которого могут позволить изменять автономию (табл. 3).

Табл. 3. Принципы и практики power-sharing: измеряя автономию (RAI⁹¹)

Этнические региональные автономии	Regional Authority Index		
	self_rule	shared_rule	RAI
Бельгия			
Фландрия	14	10	24
Валлония	14	5	19
Италия			
Валле д'Аоста	15	4	19
Фриули Венеция Джулия	15	4	19
Сардиния	15	4	19
Сицилия	15	4	19
Тренто	15	4	19
Большано (Южный Тироль)	15	4	19

⁹¹ В рамках проекта Regional Authority Index измерены властные полномочия всех регионов в 81 стране мира. В таблице использованы три показателя: 1) tier_selfrule (2010), в котором суммированы 5 измерений самостоятельности: институциональная прочность, сферы самостоятельности, фискальная автономия, автономия заимствований и самостоятельность в формировании региональных органов власти; 2) tier_sharedrule (2010), в котором суммированы 5 измерений участия автономии в управлении на уровне страны: участие в законотворчестве, в решениях правительства, в решениях по вопросам налогов, заимствований, а также по принятию изменений в конституцию; 3) совокупный индекс RAI (2010).

Этнические региональные автономии	Regional Authority Index		
	self_rule	shared_rule	RAI
Испания			
Страна Басков	11	10,5	21,5
Каталония	14	9,5	23,5
Галисия	14	9,5	23,5
Наварра	15	10,5	25,5
Великобритания			
Северная Ирландия	12	6,6	18,6
Шотландия	14	6,5	20,5
Уэльс	9	6,5	15,5

Источник: Regional Authority Index

Л.-Е. Седерман, С. Хаг, А. Шадель и Дж. Вачерпеннинг следующим образом определяют механизм совместного осуществления власти (power-sharing mechanism):

«механизм совместного осуществления власти – это любая модель управления, которая позволяет представителям группы участвовать в совместном принятии решений либо через центральную исполнительную власть (правительственное разделение власти), либо через предоставление определенным территориально сконцентрированным группам региональной автономии (территориальной разделение власти)»⁹².

Следует отметить, что подобное правительственное разделение власти напоминает консоциализм Лейпхарта. Применительно к этническим федерациям правительственное разделение власти связано с организацией центральной власти на принципах участия этнических сегментов в правительственной коалиции. Следует отметить, что территориальное разделение власти в этнически фрагментированных сообществах относится к организации публичной власти по «вертикали» и предполагает предоставление этническим сегментам территориальной автономии.

Выделяют разнообразные механизмы реализации power-sharing. Так, в парламентских системах с пропорциональным представительством, как правило, создается «большая коалиция» (А. Лейпхарт). Примером здесь может служить Бельгия. Для президентских систем характерно закрепление ключевых властных позиций за представителями определенных этнических сегментов. Например,

⁹² Cederman L.-E., Hug S., Schadel A., Wucherpfennig J. Territorial Autonomy in the Shadow of Conflict: Too Little, Too Late? // American Political Science Review. 2015. № 2. Pp. 355.

в Ливане конституционно установлено, что президентом страны должен быть христианин-маронит, премьер-министром – суннит, председателем парламента – шиит. Кроме того, возможно установление квот для этнических сегментов в общем количестве должностных властных позиций и/или принцип ротации при замещении значимых властных позиций. Например, в Босния и Герцеговина на должности председателя правительства каждые восемь месяцев сменяют друг друга представители одной из трех этнических групп (сербы, хорваты, мусульмане).

Выделяют также два способа институционального закрепления power-sharing. Первый – конституционный. Второй – через соглашения между этническими сегментами. «Неформальная институционализация», когда более или менее устойчивые практики возникают вследствие неких договоренностей (конвенций), которым политические акторы следуют в реальности (практики распределения властных позиций в российских «национальных республиках»), – нормативно-правовое регулирование распределения власти между этническими сегментами отсутствует, однако этничность учитывается при замещении ключевых должностей⁹³.

Этнические региональные автономии

Все существующие в современном мире субнациональные АТЕ первого уровня, имеющие особый статус, можно разделить на два класса: неэтнические и этнические региональные автономии. Неэтнические региональные автономии отличает то, что их особый статус никак не связан с этничностью, а имеют географические (например, островное или эксклавное положение), политические (многие столицы государств) и иные (культурно-исторические) основания.

Этнические региональные автономии (ЭРА) отличает от иных территориальных автономий наличие особого публичного статуса, связанного с характеристиками этнической группы, образующей автономию. Регионы, этнические по своему характеру, но не имеющие особого статуса, принято называть просто этническими регионами.

В федеративных государствах, в отличие от *federacies*, принцип федерализма применяется ко всем регионам – субъектам федерации. Федерация как форма государственного устройства такова, что все субъекты федерации по определению соответствуют первому атрибуту (автономия), однако второй атри-

⁹³ Панов П., Филиппова Е. Практики распределения властных позиций в российских «национальных республиках»: проблема межэтнического баланса // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2015. № 3. С. 33–49.

бут (этнический характер) актуален лишь для особой их разновидности – этнофедераций, где, как минимум, один из субъектов «намеренно ассоциируется с этнической категорией».

Э. Минаева и П. Панов, ссылаясь на Б. Андерсона, отмечают, что этнические федерации принято разделять на «полные» (full) и «частичные» (partial). Во вторых лишь некоторые субъекты по своему характеру являются этническими, тогда как остальные ассоциируются с «доминирующей этнической группой» (Staatsvolk), у которой нет какого-то одного «своего региона». Например, у русских как Staatsvolk России – это области и края в отличие от «национальных» республик и округов, имеющих этническую привязку. Аналогичная ситуация в Индии, Канаде, Малайзии, а также в Мьянме, Ираке, Танзании, если последние интерпретировать как федеративные государства⁹⁴. В полных этнофедерациях (Бельгия, БиГ, Пакистан, Эфиопия) все субъекты определяются в этнических терминах, отсутствует явная доминирующая государствообразующая группа либо ее идентификация не бесспорна, как, например, пенджабцы в Пакистане. В Бельгии, например, в качестве доминирующих следует рассматривать и валлонов, и фламандцев, при этом каждая из них является титульной в «своем» регионе. В Боснии и Герцеговине боснийцы, хорваты и сербы в одинаковой мере являются Staatsvolk, при этом сербы – титульные в одном из этнитетов (Республика Сербская), а в другом (Федерация Боснии и Герцеговины) титульных сразу две – боснийцы и хорваты. В Эфиопии в качестве Staatsvolk рассматривают обычно тиграев и амхара, которые также имеют «свои» автономные регионы, где одновременно являются титульными группами⁹⁵.

Основываясь на этих допущениях, А. Семенов предлагает следующее определение для этнической региональной автономии: «Этническая региональная автономия – это разновидность механизмов совместной власти, где самоуправление этнической группы в рамках определенной территории обеспечено формальными и взаимообязывающими (для группы и центрального правительства) институциональными установлениями»⁹⁶. Базовые характеристики Этнической региональной автономии представлены на рис. 12.

⁹⁴ Минаева Э., Панов П. Этнические региональные автономии: Вариативность соотношения этнических и политико-административных границ // Политическая наука. 2017. № 4. С. 178–205.

⁹⁵ Там же.

⁹⁶ Семенов А. В. Политические эффекты этнических территориальных автономий: обзор исследований // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2016. № 1. С. 127–152.



Рис. 12. Институциональные характеристики ЭРА

Источник: Балансируя притязания: этнические региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств / под ред. П. В. Панова. М.: Полит. энцикл., 2017. С.20.

Т. Гэrr, обсуждая вопрос об условиях возникновения ЭРА, отмечает, что «институционализируемая посредством переговоров региональная автономия представляет собой эффективный антидот угрозы этнополитических конфликтов и практик сепаратизма как на Западе, так и в странах третьего мира»⁹⁷. Аналогичного мнения придерживаются и другие авторы. В частности, Салат & Жекели пишут, что «большинство ЭРА были созданы для того, чтобы предотвратить сепаратизм, умерить требования самоопределения или предотвратить вариант решения, требующий существенной реорганизации государственной власти»⁹⁸.

По своей природе автономия «асимметрична и специфична» в т. ч. и с точки зрения способов ее институционализации. П. Панов выделяет несколько способов предоставления ЭРА:

⁹⁷ Gurr T. Peoples against states: Ethnopolitical conflict and the changing world system: 1994 presidential address // International Studies Quarterly. 1994. Vol. 38, № 3. P. 347–377. P. 366.

⁹⁸ Цит. по: Семенов А. В. Политические эффекты этнических территориальных автономий: обзор исследований // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2016. № 1. С. 127–152.

1) автономия предоставлена вследствие этнополитического конфликта / движения за самоопределение (а также по поводу языка, религии и т. д.) – Южный Тироль;

2) автономия предоставлена вследствие реализации этнонациональной политики государства – республики в составе РСФСР и их переопределение статуса в постсоветский период;

3) автономия предоставлена в результате постимперской трансформации, когда специфический в этническом отношении регион – имперская периферия осталась в составе метрополии либо была включена в состав другого государства, возникшего в результате постимперской трансформации – заморские регионы Франции⁹⁹.

Автономия может терять свою этническую природу. Э. Минаева и П. Панов приводят в пример Нахичеванскую автономную республику (НАР), которая была создана в 1920 г. с установлением в Азербайджане советской власти. НАР была установлена как автономия для армян на территории Азербайджана. Однако в течение времени наблюдался постоянный исход армян из НАР. К настоящему времени «Нахичевань очевидно утратила этнический характер»¹⁰⁰. Или, например, еще в начале XIX века Воеводина была организована в составе Австро-Венгрии как этническая автономия для сербов, но в составе Сербии в конце XX столетия не стала автономией для венгров.

Таким образом, несмотря на то что публично-правовой статус ЭРА может быть различным, а для их обозначения могут использоваться разные названия (этнические автономные регионы, этнические регионы, национально-территориальные автономии и др.), их объединяет ряд общих признаков: будучи АТЕ в составе государства, они создают собственные органы власти, автономны (самостоятельны) в определенных сферах политики и связаны с определенной этнической группой(группами). Такой их статус обуславливает сложность политико-административного устройства государства, которое, в свою очередь, может быть охарактеризовано как федеративное / федерированное / децентрализованное.

Понятия

Административно-территориальное деление, региональная автономия, этнические региональные автономии, этнополитический конфликт, power-sharing.

⁹⁹ Panov P. Ethnic Regional Autonomies Database (ERAD) Codebook Version 2-2017. URL: http://identityworld.ru/maps_aera/database/ERAD_2.1_Codebook_2017_Russian.pdf (accessed: 11.07.2021).

¹⁰⁰ Минаева Э. Ю., Панов П. В. Этнические региональные автономии: Вариативность соотношения этнических и политико-административных границ // Политическая наука. 2017. № 4. С. 178–205.

Литература

1. Минаева Э., Панов П. Этнические региональные автономии: Вариативность соотношения этнических и политико-административных границ // Политическая наука. 2017. № 4. С. 178–205.
2. Окунев И. Политическая география: учеб. пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2019.
3. Панов П., Филиппова Е. Практики распределения властных позиций в российских «национальных республиках»: проблема межэтнического баланса // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2015. № 3. С. 33–49.
4. Пешина Э., Стрекалова А. Модели взаимодействия национального, субнационального и местного уровней управления в зарубежной научной мысли федерализма // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 1(6). С. 9.
5. Семенов А. Политические эффекты этнических территориальных автономий: обзор исследований // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2016. № 1. С. 127–152.
6. Туровский Р. Субнациональная политика: введение к возможной теории // Полития. 2014. № 4(75). С. 86–99.
7. Фарукишин М. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1998.
8. Элейзер Д. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5. С. 106–115.
9. Anderson L. Federal Solutions to Ethnic Problems. Accommodating Diversity / ed. by Stansfield G. Exeter: University of Exeter, 2013.
10. Cederman L.-E., Hug S., Schadel A., Wucherpfennig J. Territorial Autonomy in the Shadow of Conflict: Too Little, Too Late? // American Political Science Review. 2015. № 2. Pp. 354–370. С. 355.
11. Ghai Y. Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis // Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States / Ed. by Ghai Y. Cambridge University Press, 2000.
12. Panov P. Ethnic Regional Autonomies Database (ERAD) Codebook Version 2-2017. URL: http://identityworld.ru/maps_aera/database/ERAD_2.1_Codebook_2017_Russian.pdf (accessed: 11.07.2021).

Практикум

Используя материалы рекомендуемых источников подготовьте ответы на следующие вопросы

1. Каковы современные формы АТУ в мире? Чем обусловлено их разнообразие?
2. Каков смысл понятия «автономия» и возможно ли существование автономий вне федеративного порядка?
3. Каковы институты power-sharing в современном мире? и в каких конкретных сферах они выражаются?

Рекомендуемые для подготовки источники и литература

1. *Атлас этнических региональных автономий*. URL: <http://identityworld.ru/shop>
2. *Окунев И. Ю.* Политическая география: учеб, пособие для вузов. Москва: Аспект Пресс, 2019. Глава 11
3. *Geys B., Konrad K.* Federalism and optimal allocation across levels of governance In Handbook on Multi-level Governance, ed. Enderlein H. at all. Edward Elgar Publishing Limited, 2010.
4. *Lijphart A.* The Wave of Power-Sharing Democracy In The Architecture of Democracy ed. A. Reynolds. URL: https://is.muni.cz/el/1423/jaro2018/POL033/um/Cheibub_104-140.pdf#page=60.
5. *Swenden W.* Subnational participation in national decisions: the role of second chambers In Handbook on Multi-level Governance, ed. Enderlein H. at all. Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

Тема 6. Регионализм: теоретические концепции и политические практики

Рубеж XX–XXI веков ознаменовался процессами глобализации и волной децентрализации и даже сепаратизма в странах Западной Европы (рис. 13).



Рис. 13. Очаги регионализма и сепаратизма в Европе

Источник: Деловой портал

На рисунке мы видим, что на территории большинства европейских государств есть т. н. «очаги» (реальные или потенциальные) сепаратизма или, как минимум, требований большей автономии. Возникает вопрос: почему? Потому что повысилась роль регионов в развитии европейской интеграции и общеевропейского сотрудничества? И если так, то какова логика развития региона? Поиск ответа на эти вопросы требует обращения к концепциям регионализма.

Концепции регионализма

Исследовательская литература дает следующий общий ответ на последний из этих двух вопросов: регионы переживают рост и развитие, стагнацию и упадок. Б. Хеттне и Ф. Содербаумом¹⁰¹, которые ввели в научно-политологический лексикон понятие «регионность» (regionness), предложили измерять степень региональной способности (regional solution) артикулировать интересы того или иного появляющегося [международного] региона. Они считают, что регионность

¹⁰¹ Hettne B., Söderbaum F. Theorising the Rise of Regionness // New Political Economy. 2000. Vol. 5, № 3. Pp. 457–473.

как процесс регионального развития имеет три стадии: 1) пре-региональная стадия, на которой потенциальный регион образует социальную и географическую часть; 2) стадия регионализации, когда создаются формальные и неформальные каналы для регионального сотрудничества; 3) стадия исхода процесса регионализации, на которой регион формирует отличительную идентичность, институционализированные способности, легитимность, что превращает регион в действующую единицу¹⁰². Важную роль в понимании динамики регионального развития играет концепция П. Шмитт-Эгнера, согласно которой регион одновременно понимается и как пространство действия, и как субъект действия. Такое видение региона позволяет обсуждать феномен регионализма.



Майкл Китинг, 1944 г.р.

Источник: Университет Абердина

Основоположник современной концепции регионализма Майкл Китинг отмечает, что субъектами международных процессов являются не только регионы, узаконенные административно-территориальным делением государств, но и регионы, образующиеся в результате трансграничного сотрудничества – еврорегионы, рабочие сообщества¹⁰³. Иными словами, регионализм как политический феномен многогранен и связан с разнообразными практиками регионального развития, устройства и взаимодействия. С. Тарроу выделяет три коннотации регионализма: 1) регионализм как политический курс или совокупность политических курсов; 2) регионализм как идеология государственного вмешательства; 3) регионализм как организационная основа для защиты периферийных территорий. В связи с этим можно говорить об амбивалентности понятия «регионализм». Работы финского политолога Пирьо Юкарайнена дают понимание регионализма как движения за этнические права, сепаратизма, децентрализации государственного устройства, практик транснационального (трансграничного) сотрудничества и региональной сетевой интеграции¹⁰⁴. Такое видение регионализма позволило российскому политологу А. Макарычеву определить пассивный регионализм как естественный, органический принцип территориальной организации социальных, политических, экономических и культурных процессов, а регионализм активный – как деятельность по созданию региональных политических институтов под воздействием как правительств, так и

¹⁰² Hettne B., Söderbaum F. Ibid.

¹⁰³ Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе // Логос. 2003. № 6. С. 67–116.

¹⁰⁴ Jukarainen P. Any Space for the Postmodern Identity? // International Conference: «Border Regions in Transition», 14–18 June 1997, Pp. 5.

субнациональных управленческо-административных единиц¹⁰⁵. Ему вторит И. М. Бусыгина, которая определяет регионализм как «политический курс, направленный на практическое использование тех возможностей и преимуществ, которые вытекают из территориального деления современных обществ»¹⁰⁶. Она отмечает, что корни регионализма лежат в сформированном веками, имеющем глубокие корни региональном самосознании. Фактически подход Бусыгиной к пониманию регионализма перекликается с подходом М. Китинга, который считает, что регионализм есть набор требований, направленных на достижение интересов региона¹⁰⁷.

Что способствует появлению и росту регионализма в регионах ЕС, который М. Китинг называет «регионами-локомотивами регионализма»? Во-первых, это региональная идентичность как результат этнической или лингвистической однородности (например, Фландрия в Бельгии, Страна Басков в Испании). Во-вторых, это влияние политических институтов федерализма. (ФРГ). Ну, и наконец, особенности экономического уклада региона (Каталония в Испании, Шотландия в Британии, та же Фландрия в Бельгии). Китинг даже предлагает многофакторную модель регионализма¹⁰⁸: культурное развитие / идентичность / эффективно действующие региональные институты / особенности гражданского общества / чувство экономического регионализма. Следует, однако, отметить, что не обязательно стимулом для регионализма являются исключительно внутренние факторы. В этом случае следует согласиться, что события в Шотландии в середине 2010-х подстегивали рост регионализма в Каталонии в этот же период. Регионализм и регионализация в европейских странах были значительно простимулированы программами регионального развития ЕС.

Феномен субнационального регионализма

В современной исследовательской литературе можно встретить три подхода к пониманию субнационального регионализма. Во-первых, определение его как интенсивной региональной идентичности, которая основана на гетерогенности регионов и практиках ее восприятия в общественном сознании. Во-вторых, как «движения, которое стремится к обретению регионом политической субъектности». В-третьих, как институционализированной и устоявшейся «модели вза-

¹⁰⁵ Макарычев А. Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма: возможности и пределы заимствования: URL: <http://www.kennan.yar.ru/materials/profi2/part1/sect45.htm> (дата обращения: 11.04.2009).

¹⁰⁶ Бусыгина И. Основы европейского регионализма. Западная Европа // Европа: вчера, сегодня, завтра. М.: Экономика, 2002.

¹⁰⁷ Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе // Логос. 2003. № 6. С. 67–116.

¹⁰⁸ Там же.

имоотношений между центром и регионом, когда последний обладает политической субъектностью»¹⁰⁹. Вне зависимости от того, какого подхода мы придерживаемся, актуальным остается вопрос о природе субнационального регионализма.

Некоторые авторы настаивают на значимости этничности и ее маркеров для актуализации субнационального регионализма. Так, Дж. Кабатеки пишет: «...Было бы трудным и даже невозможным описывать регионализм без отсылки к языку или языковому разнообразию, поскольку большинство регионалистских движений Европы последних 150 лет хотя бы частично имеют лингвистические основания...»¹¹⁰. Ему фактически вторит В. Стрелецкий, отмечая следующие структурные элементы регионализма: региональная идентичность, приверженность членов регионального сообщества свойственным для региона традициям, воплощение региональных идей в общественные движения, а также регионализация, понимаемая как институционализация регионально ориентированной государственной политики и управления¹¹¹.

Однако следует отметить, что наличие региональной идентичности не всегда означает сильное проявление и даже появление регионализма. Например, «Евробарометр» постоянно фиксирует высокий уровень региональной идентичности в Греции и Португалии. Однако именно в этих странах отсутствуют основные проявления регионализма – обладающие властными полномочиями региональные органы управления и/или региональные партии. Можно было бы предположить, что сильная региональная идентичность вкупе с этнической идентичностью и/или высоким уровнем экономического развития обеспечивают сильный регионализм. И действительно, Шотландия, Страна Басков или Бавария это предположение подтверждают¹¹². Очевидно, что территория является физической основой конструирования региона и основой региональной идентичности. Осознание гражданами / членами регионального сообщества своей принадлежности к определенной территории, имеющей очерченные границы, – базовое условие для региональной идентичности. В логике, предложенной И. Бусыгиной, территория в процессе регионализации выступает в качестве политического ресурса, работающего на политическую и социальную мобилизацию членов регионального сообщества.

Но важны и характеристики самого сообщества. Р. Патнэм в своей книге «Чтобы демократия сработала» убедительно показывает, как различия особенностей устройства гражданского общества на Севере и Юге Италии повлияли на

¹⁰⁹ Более подробно см.: *Панов П.* Многоликий регионализм // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14, № 1. С. 102–115. DOI: 10.17072/2218-1067-2020-1-102-115.

¹¹⁰ *Kabatek J.* 'Language and regionalism' in: Núñez Seixas, X.M., Storm, E. (eds.) 'Regionalism and Modern Europe. Identity Construction and Movements from 1890 to the Present Day'. Bloomsbury Publishing, 2019. Pp. 25–42.

¹¹¹ *Стрелецкий В.* Культурный регионализм: сущность понятия, проблемы изучения и система индикаторов // Псковский регионологический журнал. 2021. № 14. С. 10–11.

¹¹² *Китинг М.* Указ. соч.

эффективность региональных институтов. Он пишет, что социальный капитал (способность к коллективному действию, в основе которой лежит доверие, проявляющееся в институтах и структурах) определяет не только уровень экономического развития, но и институциональный успех¹¹³.

Значение имеет и уровень экономического развития. Экономически сильные регионы нередко имеют более сильные региональные интенции и артикулируют требования к центру прекратить политику выравнивания. Вкупе с фактором сильной региональной идентичности экономический успех региона составляет базу и одновременно ресурс манифестации регионализма.

В условиях институционализированной международной интеграции сильная региональная экономика способствует развитию трансграничного сотрудничества. И в дальнейшем уже трансграничное сотрудничество усиливает регионализм. Следует подчеркнуть, что интеграционные процессы, например в ЕС, играют важную роль для регионализма. Институционализация представительства регионов в институтах ЕС (Комитет регионов, избрание региональных партий в Европейский парламент, региональные офисы в Брюсселе) усиливает роль регионов по отношению к национальным правительствам. У. Булмен и М. Китинг даже предложили выделять применительно к ЕС «третий уровень политики», который связан с функционированием модели трехстороннего взаимодействия региональных, национальных и общеевропейских правительств и властных структур.

Для регионализма безусловно важными являются интересы и политика центрального правительства. Например, в Италии в результате административной реформы 1970-х годов был сформирован региональный уровень управления, а региональная автономия получила конституционные гарантии. Или, например, выступление Президента РФ в Йошкар-Оле в 2017 г. по вопросу о русском языке и языках народов РФ активировало разнообразные языковые конфликты в республиках РФ.

В контексте этого можно говорить о том, что рост политической субъектности сопряжен и, вероятно, обусловлен актуализацией и интенсификацией конфликта региона с центром. Так, А. Пааси указывает на то, что «независимо от того, мобилизует ли региональная принадлежность людей вступать в конфликт с центральной властью, их принадлежность к региону требует чувства общности и самобытности, которые часто подвергаются сомнению и нюансируют национальные чувства»¹¹⁴.

Таким образом, институционализированный регионализм есть, если: 1) на региональный уровень институционально передан определенный объем

¹¹³ Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996. 287 с.

¹¹⁴ Paasi A. The region, identity, and power // Procedia Social and Behavioral Science. 2011. № 14. P. 9

полномочий, путем распределения сфер ведения между государством и регионами в конституции и конституционных актах; 2) на региональном уровне посредством выборов формируются органы власти; 3) одна из палат национального парламента формируется на основе регионального принципа; либо так формируется часть его единственной палаты; 4) регионы принимают участие в деятельности центрального (общенационального правительства); 5) в случае парламентских республик глава государства может избираться при участии регионов.

Субъекты субнационального регионализма

Важнейшим направлением в академических дискуссиях о субнациональном регионализме является обсуждение его агентов. Так, Ф. Содербаум пишет о том, что субъектами регионализма могут быть как государственные, так и негосударственные политические акторы, например регионалистские политические партии, чья политическая повестка, отраженная в электоральных программах, содержит манифестации субнационального регионализма¹¹⁵. В свою очередь Ц. Хардерс и М. Легрензи предлагают рассматривать регионализм как политику и такие проекты, при которых правительство и НПО выстраивают свое сотрудничество посредством региона¹¹⁶.

В конечном счете состав субъектов определяется пониманием регионализма. Если идти вслед за П. Пановым¹¹⁷, то можно выделить три коннотации термина «регионализм»:

- 1) достаточно интенсивная региональная идентичность, основанная на гетерогенности регионов в коллективном восприятии (РИ);
- 2) движение, которое стремится к обретению регионом политической субъектности (РД);
- 3) модель взаимоотношений между центром и регионом, когда последний обладает политической субъектностью (РЦ).

Этим коннотациям соответствует набор акторов регионализма, который всегда является комплексным процессом, который *существует* в процессе взаимодействия заинтересованных сторон. Последних множество и их конфигурация всегда контекстуальна. На рис. 14 можно видеть укрупненную схему разновидностей акторов, которые могут участвовать во взаимодействии по поводу статуса региона.

¹¹⁵ Söderbaum F. Introduction: theories of new regionalism' in: Söderbaum, F., Shaw, T. (eds.) Theories of New Regionalism. London: Palgrave-Macmillan, 2003. pp. 1–21.

¹¹⁶ Harders C., Legrenzi M/ Regionalism Beyond Regionalism?: Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East. Ashgate Publishing Ltd, 2008. P. 90.

¹¹⁷ Панов П. Многоликий регионализм // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14, № 1. С. 102–115. DOI: 10.17072/2218-1067-2020-1-102-115.



Рис. 14. Сегментированная пирамида акторов вокруг региона

Важным обстоятельством является уровень или территориальная арена политического действия акторов, потому что она в общем виде определяет степень фокусировки интереса на конкретной ситуации, которая всегда территориально локализована, а также является одним из факторов, которые задают структуру политических возможностей актора. Следуя традиционному подходу, можно выделить, как минимум, три уровня: международный, где действуют супранациональные и иные акторы: национальный, т. е. политическое пространство государства, на территории которого находится регион; и уровень самой автономии.

На супранациональном уровне действуют международные межправительственные организации, включая такие, как ООН, ЕС и другие региональные объединения; международные неправительственные организации, прежде всего те, что занимаются защитой прав меньшинств; международные суды разного рода. Кроме того, в части случаев важную роль играют так называемые «родственные государства» (kin-states) и диаспоры, а также глобальные или региональные державы, могущие иметь интерес к ситуации вокруг конкретного региона. Особенно это касается бывших колониальных империй, но не только их.

На национальном уровне важную роль играют власти государства, но их не всегда можно рассматривать как единого актора. В зависимости от конфигурации и особенностей функционирования национальной политической системы собственные, т. е. отличные от других, позиции в отношении проблематики региона могут иметь исполнительная власть в лице правительства, национальная легислатура, а также судебная система, прежде всего, в лице конституционного или ему подобного суда. Кроме того, значимую и самостоятельную роль часто

играют отдельные структуры исполнительной власти, которые могут иметь значительную автономию в реализации отраслевых политик.

Другой ключевой разновидностью политических акторов на национальном уровне являются политические партии. Их значимость и конкретная роль, конечно, зависят от особенностей конкретной партийно-политической системы, но, в общем, определяется тем, что они имеют электоральные интересы как на национальном, так и на региональном уровне. Кроме партий, заинтересованными акторами могут быть общественные движения национального уровня, разнообразные организации, представляющие интересы этнических групп, если ее представители живут за границами автономии («внутренние диаспоры»), а также правозащитные, экспертные и прочие организации. Наконец, положение конкретного региона, его статус, также важны и для других административно-территориальных единиц страны.

На уровне самой автономии линейка заинтересованных акторов схожа с тем, что есть на национальном уровне, но с большей или меньшей спецификой. Во-первых, кроме властей самой автономии, которые точно так же не всегда представляют собой единого актора, существуют власти субрегиональных единиц – провинций, муниципалитетов, которые обладают собственными полномочиями и большей или меньшей автономностью. Более того, на территории региона могут существовать отдельные автономии разного рода – «матрешечные» автономии. Но даже без их наличия в регионе, как правило, представлена не только титульная этническая группа, но и другие, прежде всего доминирующая на уровне всей страны, а также иные миноритарные этнические группы. Соответственно, имеющими значение акторами могут быть политические и неполитические организации, представляющие эти группы. Это напрямую касается политических партий, причем сама партийно-политическая система автономии может серьезно отличаться от национальной. Регионы иногда становятся зоной электорального господства «местных» этнорегиональных партий, или они составляют серьезную конкуренцию общенациональным партиям.

Наконец, необходимо выделить отдельный класс акторов, а именно тех, что ведут вооруженную борьбу по поводу статуса какой-либо территории с этнической спецификой: подпольные организации, повстанческие и партизанские движения. В случае если ЭРА уже существует, территориальная локализация их интереса может совпадать с территорией ЭРА, и они борются за переопределение ее статуса (вплоть до сецессии). Кроме того, интерес может касаться только отдельного района внутри ЭРА или быть шире, захватывая территории соседних АТЕ и даже соседних государств. Есть немало примеров, когда эта борьба приводила к созданию этнических автономий. Вооруженная борьба за тот или иной

статус конкретной территории часто играет критическую роль для достижения или недостижения баланса в межэтнических отношениях.

Конкретные конфигурации этого множества заинтересованных акторов чрезвычайно разнообразны. Можно выделить несколько ключевых позиций.

Во-первых, необходимо различать разные периоды в существовании автономии: а) период ее создания (процесс автономизации) и б) период институционализированного воспроизводства. Главное отличие между ними состоит в степени политизации вопроса о статусе территории. Создание автономии, т. е. принятие конституирующего, учреждающего решения часто (но не всегда) сопровождается высокой степенью политизации участвующих сторон, особенно если проходит в форме открытого вооруженного противостояния, что приводит к образованию коалиций акторов, которые дуально противостоят друг другу. При этом главную роль обычно играют этнические группы (в лице повстанцев, политических партий, этнических движений) и власти государства. То есть доминирует взаимодействие по вертикали. Все остальные возможные взаимодействия по поводу статуса теряют интенсивность и отходят на второй план, до решения основного вопроса. Именно в этой ситуации можно ожидать активного включения в процесс внешних акторов, которые могут поддержать одну из противоборствующих сторон. Образцовый пример – давление Австрии на Италию по поводу Больцано (Южного Тироля) через двустороннее межгосударственное соглашение и резолюции ООН. В других случаях внешние акторы прямо берут дело конституирования автономии в свои руки (Лига Наций по поводу Аландов, страны-гаранты Дейтонского соглашения в отношении автономий Боснии и Герцеговины).

Когда автономия институционализируется, устойчиво функционирует, а степень политизации уменьшается, снижается и общий интерес к проблеме статуса автономии, но расширяется пространство возможностей для взаимодействий по поводу отдельных сторон статуса, его имплементации и реализации. В данном случае сохраняет свое значение вертикальное взаимодействие с властями государства, и в нем ключевую роль играют уже не этнические группы, а власти автономии. Однако дополнительно резко возрастает значение горизонтальных взаимодействий прежде всего внутри ЭРА – между политическими партиями, этноорганизациями, исполнительной властью (причем не только самой ЭРА, но и субрегиональных АТЕ). Значимость горизонтальных взаимодействий зависит и от характера этнической конфигурации населения автономии. Качество горизонтальных взаимодействий в немалой степени определяет качество имплементации статуса автономии и ее переговорную силу в отношениях с национальными властями.

Во-вторых, акторы разных уровней и типов взаимодействуют не только с однопорядковыми (партия с партией в легислатуре) и с одготипными (исполнительная власть с исполнительной властью другого уровня), но и с любыми другими акторами. Так, kin-states могут взаимодействовать с НКО на территории автономии, национальные власти могут напрямую взаимодействовать с муниципалитетами, политические партии – с НКО и т. д. Но вместе с этим в этом комплексе взаимоувязанных гетерархических отношений можно выделить узловые точки, арены принятия (иди хотя бы фиксации) решений, которые, так или иначе, берут на себя взаимодействия, поскольку, в конечном счете, взаимодействующие акторы желают принятия тех или иных решений, касающихся статуса автономии.

Следует подчеркнуть, что важно учитывать две группы решений. Первая группа включает решения по установлению, поддержанию и изменению статусов автономий, т. е. их предметом является установление, фиксация и поддержание принципиальных принципов, норм и правил (в том числе признание конкретной этнической группы как таковой, само установление автономии, формулировка принципов преференциальной политики в целом и в отдельных областях). Вторая группа – это решения, направленные на имплементацию и конкретизацию сообразно текущим условиям уже установленных принципов, норм и правил. Предмет решений первой группы – объем статуса автономии, объем ее преференций. Такие решения можно назвать «первичными» или «конституирующими». Предмет решений второй группы – качество реализации статуса, т. е. преференций, установленных первичными решениями. Во втором случае речь идет о решениях уровня «тонкой настройки» статуса автономии.

В общем виде, решения первой группы – «конституирующие» – необходимо связывать с национальной политической ареной. Это так, потому что существование автономии как субнациональной единицы обычно, если не всегда, является частью конституционного порядка государства, и значит должно быть зафиксировано национальным законодателем посредством соответствующего акта. Правда, инициирование и подготовка этих решений может происходить и на иных аренах. В отношении решений второй группы – «тонкой настройки» – арен принятия решений явно больше. В качестве основного необходимо рассматривать региональный уровень – именно легислатура и исполнительная власть автономии принимают множество решений по реализации ее статуса. Но такие решения могут приниматься и на национальном уровне (или во взаимодействии с ним) и на уровне субрегиональных единиц. Дело в том, что вся совокупность решений, касающихся статуса автономии, может быть представлена в виде пирамиды решений. Она включает в себя не только нормативные решения, но и прочие – управленческие и решения по применению конкретной нормы. На вершине пирамиды находится первичное конституирующее решение, которое

обычно бывает очень общим и абстрактным, а основанием является множество конкретных решений, предельно локализованных в пространстве, времени, предмете, субъекте и объекте. Например, в отношении языковых предпочтений, «внизу» будет решение конкретного чиновника, на каком языке ответить конкретному посетителю, пришедшему за муниципальной услугой. Этот посетитель будет судить о статусе собственного языка в ЭРА, в том числе по тому, какое решение примет этот чиновник.

Соответственно, вопрос о том, где конкретно пролегает граница между «конституирующими» и «имплементирующими» решениями имеет не только аналитический, но и конкретно-политический смысл. Дело, прежде всего, в том, в каком модусе атрибутируется ответственность за ненадлежащее положение дел: или недостаточно полномочий (претензия к «первичным» решениям), или полномочиями неэффективно пользуются (претензия к имплементирующим решениям). Ясно, что разные субъекты будут иметь разные позиции по этому поводу и, главное, будут атрибутировать ответственность разным субъектам. Например, к властям государства может и часто предъявляется претензия того рода, что они не предоставили ЭРА необходимых полномочий для реализации ее статуса. Предоставление полномочий в этом случае в конкретной ситуации может быть истолковано или как изменение самого статуса (его объема), или как необходимые решения по «тонкой настройке». Иными словами, вопрос в том, будут ли эти решения восприняты как политические – меняющие статус или технические – обеспечивающие его реализацию.

Наконец, в-третьих, политизация вопроса о статусе возможна не только в период создания автономии. Интенсификация борьбы по поводу статуса автономии возможна в любой период ее существования. В используемых здесь терминах можно говорить о том, что периоды «спящего» баланса могут сменяться периодами «динамического» баланса. Конкретные причины этой смены могут быть разными и лежать как вовне, так и внутри автономии. Если говорить в терминах *предмета баланса*, т. е. объема и качества реализации статуса, то внутри ЭРА обычно требуют реализации уже обещанного и/или расширения объема статуса. Вариативность задается тем, как будет атрибутирована ответственность и кому будут адресованы требования: местным, региональным, национальным властям или, может быть, kin-state или даже международному сообществу в целом. Это в немалой степени определяет масштаб политизации, будет ли она узко локализована или захватит и национальный уровень.

Но источником политизации могут быть и внешние акторы, прежде всего национальные власти, если они сочтут, что характер реализации автономией предоставленных ей полномочий выходит за рамки установленного объема статуса автономии. На практике это очень частый случай. Выражается он в отмене

или оспаривании национальными властями решений (обычно в виде нормативных актов), принятых региональными властями. Правда, в большинстве случаев это не сопровождается политизацией в форме массовой мобилизации. То есть между автономиями (в лице ее властей) и властями государства сохраняется баланс, потому что они продолжают взаимодействовать в рамках принимаемых обеими сторонами механизмов взаимодействия. Яркий обратный пример – дисбаланс между испанскими властями и Каталонией по поводу референдума о самоопределении последней.

Важно, что политизация может приводить к расколу автономии как политического сообщества или сама политизация может произойти вследствие актуализации уже имеющегося социального или политического раскола. В отношении конфигурации вовлеченных акторов это означает существование или появление значимой силы внутри или вокруг автономии, которая оспаривает статус-кво, а именно наличный статус автономии. Вариации подобной ситуации весьма разнообразны. Например, могут существовать значимые этнические организации и движения, которые просто исключены из официальной политики (китайские ЭРА), или это силы, которые сами отказываются участвовать в официальной политике и выбирают иные способы достижения своих целей (ЭТА в Стране Басков, ИРА в Северной Ирландии), или внутри автономии ведут легальную борьбу более или менее радикальные этнорегиональные партии.

Речь идет о кризисе репрезентации автономии. Возникает актуальная или потенциальная неопределенность в том, кто именно представляет автономии как целое, как сообщество. И с кем любым заинтересованным субъектам (внутри автономии и вовне ее) необходимо взаимодействовать по вопросам ее статуса. В условной «нормальной» ситуации, когда степень политизации не очень высока, система взаимодействий стягивается к немногим точкам репрезентации и принятия решений. Власти государства фиксируют статус автономии и предоставляют полномочия, власти автономии его реализуют в отношении автономного сообщества. Сообщество в разных формах и лицах оценивает результаты и выдвигает требования в отношении качества реализации и объема статуса. Основным адресатом этих требований являются власти автономии¹¹⁸. Они, в свою очередь, на часть требований могут ответить сами через изменение собственной политики, а часть требований адресуют национальным властям, которые могут принять новое решение по поводу статуса и полномочий. Образуется своего рода «автономный цикл» (рис. 15).

¹¹⁸ Это не значит, что в «нормальной» ситуации требования не могут быть адресованы напрямую властям государства.

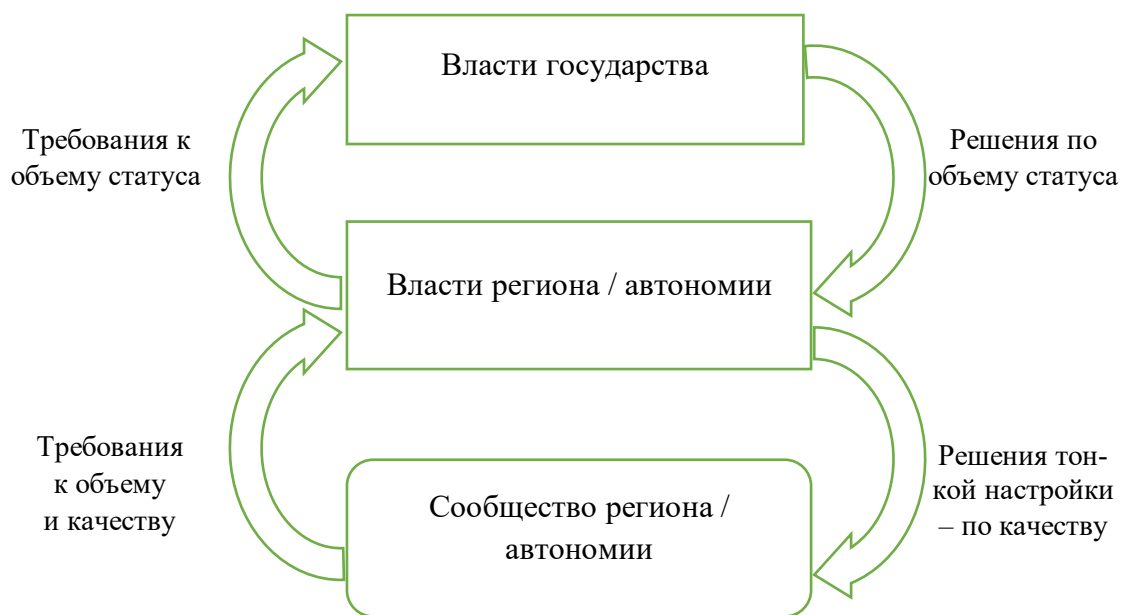


Рис. 15. Автономный цикл требования – решения

В ситуации кризиса репрезентации автономии конфигурация системы взаимодействия усложняется, потому что нередко приходится принимать во внимание как официальные власти, так и альтернативную силу. Соответственно, повышается вероятность дисбаланса, потому что необходимо поддерживать ситуацию многосторонних связывающих обязательств. Но если борьба остается в рамках механизмов, которые принимают как легитимные все значимые акторы, то можно говорить о сохранении ситуации баланса. Но, очевидно, может страдать качество реализации статуса. И потому, что есть альтернативные представления о том, что надо реализовывать. И потому, что, как отмечалось выше, в момент острой борьбы за репрезентацию, а значит и за власть, все остальные возможные взаимодействия по поводу статуса теряют интенсивность и отходят на второй план, до решения основного вопроса.

Понятия

Регионализм, регионализация, регион, региональный интерес, политическая субъектность региона

Литература

1. Бусыгина И. Основы европейского регионализма. Западная Европа // Европа: вчера, сегодня, завтра. М.: Экономика, 2002.
2. Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе // Логос. 2003. № 6. С. 67–116.

3. *Панов П.* Многоликий регионализм // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14, № 1. С. 102–115. DOI: 10.17072/2218-1067-2020-1-102-115.
4. *Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996. 287 с.
5. *Стрелецкий В.* Культурный регионализм: сущность понятия, проблемы изучения и система индикаторов // Псковский регионологический журнал. 2021. № 14. С. 9–12.

Практикум

Используя материалы рекомендуемых источников подготовьте ответы на следующие вопросы:

1. Каковы основные концептуальные аргументы М. Китинга о феномене регионализма?
2. Каковы причины разнообразия регионализма в современном мире?
3. Какие современные разновидности регионализма вам известны?

Подготовьте проект рекомендаций для администрации Пермского края по программе регионального развития (в рамках сложившейся нормативно-правовой системы).

Проект должен содержать не менее 5 положений. Каждое из положений должно быть обосновано теоретическими или эмпирическими данными, быть реализуемым на практике.

Рекомендуемые для подготовки источники и литература

1. *Китинг М.* Новый регионализм в Западной Европе. URL: <https://www.ruthenia.ru/logos/number/40/07.pdf>.
2. *Назукина М.* Символические аспекты российского регионализма: на примере конкурсных практик // Ars Administrandi. 2019. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/simvolicheskie-aspekty-rossiyskogo-regionalizma-na-primere-konkursnyh-praktik>.
3. *Назукина М.* Структурные уровни региональной идентичности в современной России¹ // Регионология. 2011. № 4(77). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strukturnye-urovni-regionalnoy-identichnosti-v-sovremennoy-rossii>
4. *Панов П.* Многоликий регионализм // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14, № 1. С. 102–115. DOI: 10.17072/2218-1067-2020-1-102-115.
5. *Стрелецкий В.* Культурный регионализм: сущность понятия, проблемы изучения и система индикаторов // Псковский регионологический журнал. 2021. № 14. С. 9–12.

Тема 7. Многоуровневое управление: теоретические подходы и практическое воплощение

События, произошедшие в Европейском Союзе (ЕС) в 1980-90-х годах, стимулировали дебаты о последствиях европейской интеграции для регионов и национальных государств. В частности, Единый европейский закон (1986) снизил нетарифные барьеры и установил квалифицированное большинство голосов в Совете министров, значительно увеличив полномочия Европейского парламента. В свою очередь, Единый европейский акт (1987) стимулировал процессы интеграции в Европе. А в 1988 г. Еврокомиссия и Европейский парламент инициировали реформу структурной политики для создания единого рынка и интеграции Греции, Португалии и Испании в ЕС. Содержательно эта реформа включала удвоение бюджетных ассигнований из структурных фондов для оказания помощи отстающим регионам. Для эффективного использования средств из структурных фондов была институционализована система управления, в основе которой лежали механизмы многоуровневого партнерства. Именно с этого начинается история ЕС как политико-институционального проявления многоуровневого управления.

Институционализация многоуровневого управления

Маастрихтский договор (1993) расширил сферу действия квалифицированного большинства голосов в Совете и ввел процедуру кодекции, дающую Европейскому парламенту право вето на некоторые виды национального законодательства. Маастрихтский договор ввел требование соблюдения принципа субсидиарности при принятии решений ЕС по вопросам общей компетенции. Кроме того, в 1994 г. институционально было обеспечено участие региональных министров в заседаниях Совета министров ЕС. Тогда же были созданы (открыты) региональных офисы в Брюсселе и запущена институционализация Комитета регионов. Последние два процесса стимулировали установление прямых контактов между субнациональными правительствами и Еврокомиссией. Миссия Комитета регионов была определена как реализация приверженности политической ассамблеи региональных и местных органов власти ЕС мониторингу принципов субсидиарности и пропорциональности, оценке территориального воздействия законодательства ЕС и содействию многоуровневому управлению в разработке политики. Наконец, Амстердамский договор (1999) распространил кодексионирование на большинство областей выработки политики в Европейском сообществе.

Каковы идеологические обоснования многоуровневого управления? Согласно документам ЕС, многоуровневое управление способствует развитию демократии участия, большей прозрачности и подотчетности правительств разных уровней, институционализирует многоканальное управление в ЕС; обеспечивает возможность для региональных и местных властей свободно выбирать, через какие каналы и механизмы они артикулируют свои проблемы, идеи и интересы. В основе многоуровневого управления лежит идея партисипативной демократии, согласно которой общество становится все более плюралистичным, граждане хотят участвовать в принятии решений, которое становится дисперсным и децентрализованным. Апологеты многоуровневого управления полагают, что односторонние и одноканальные решения мешают демократии.

Многоуровневое управление представляет собой совокупность инструментов для участия регионов, городов и, в конечном счете, граждан в принятии решений; оно способствует сотрудничеству и демократизации, а альтернативой многоуровневой демократии является неэффективная демократия, также помогает ЕС сократить разрыв с гражданами и способствует коммуникации.

Институционализированное многоуровневое управление помогает ликвидировать пять проблем в координации и потенциале в разработке политики в ЕС:

1) информационный разрыв, когда различные уровни не имеют одинакового количества или качества информации при разработке, реализации и реализации государственной политики;

2) дефицит потенциала, когда существует нехватка человеческих, знаний (основанных на навыках и «ноу-хау») или инфраструктурных ресурсов, доступных для выполнения задач, независимо от уровня правительства;

3) дефицит бюджета/финансирования, при котором доходов недостаточно для финансирования необходимых расходов, что указывает на прямую зависимость от «более высоких» уровней государственного управления;

4) административный разрыв, который отличает несоответствие административных границ функциональным, экономическим и социальным областям, что приводит к фрагментации государственной политики;

5) разрыв в политике, который возникает, когда отраслевые министерства используют чисто вертикальные подходы к межотраслевой политике, требующей совместной разработки или совместного осуществления на местном уровне, что приводит к отсутствию межотраслевой координации, часто наблюдается в таких областях, как энергетика и региональное развитие.

Многоуровневое управление как теоретический концепт

В основе концепции регионализма М. Китинга лежит идея о том, что регионы одновременно выступают и как пространства действий, и как акторы, участие которых в политике выходит за пределы / границы национального государства и делает их [регионы] участниками многоуровневого управления¹¹⁹.

Многоуровневое управление – это, прежде всего продукт европейской интеграции, с одной стороны, а с другой, – результат институционализации сложноустроенных политий в разных странах мира. Именно поэтому многоуровневое управление в полной мере институционализировано в современной Европе и является институциональным каркасом и поддерживающей практикой Европейского Союза, в основе которой лежит совокупность практик сетевого взаимодействия правительств на различных территориальных уровнях – национальном, супранациональном и субнациональном.

Ч. Алкантара, Дж. Брошек и Дж. Неллес пишут, что одним из первых, кто связал понятие регионализма и многоуровневое управление, был Г. Маркс, предложивший под многоуровневым управлением понимать практики перехода «власти и принятия решений в ЕС от системы правительственной иерархии к “системе непрерывных переговоров между вложенными правительствами на нескольких территориальных уровнях”»¹²⁰. Российские исследователи И. Чихарев и М. Рамонова отмечают, что концепт многоуровневого управления, который предложил Г. Маркс, объясняет, прежде всего, логику европейской интеграции и роль субнациональных правительств (в широком смысле – регионов) в процессе принятия решений, сопряженных с ней¹²¹. Обращаясь к разнообразным трактовкам системы и практик многоуровневого управления, эти же авторы пишут, что при всей дискуссионности понятия «многоуровневое управление» общим для разных подходов является указание на то, что эта такая система организации управления, при которой «власть распространяется на несколько уровней и может даже передаваться неправительственным акторам»¹²².

В целом и в общем, анализ исследовательской литературы позволяет выделить следующие характеристики многоуровневого управления:

1) институциональная взаимозависимость супранациональных, национальных и субнациональных уровней;

¹¹⁹ Китинг М. Указ. соч.

¹²⁰ *Alcantara Ch., Broschek J. & Nelles J. Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy // Territory, Politics, Governance. 2016. № 4(1). Pp. 33–51. DOI: 10.1080/21622671.2015.1047897.*

¹²¹ *Чихарев И., Рамонова М. Понятие и основные концепции многоуровневого управления в мирополитическом дискурсе // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2011. № 5. С. 5.*

¹²² Там же. С. 7.

2) институционализированность взаимодействия правительственного и неправительственного секторов;

3) организующее принципиальное условие – субсидиарность (или субсидиарная ответственность).

Следует подчеркнуть, что принцип субсидиарности предполагает, что принятие решений в максимально возможной степени приближено к гражданам. Это, например, специально оговаривается Маастрихтским договором, вступившим в силу в 1993 г. Важнейшим политико-институциональным эффектом институционализации и имплементации механизмов субсидиарности в странах ЕС стал запуск децентрализации и возрастание роли регионов, входящих в их состав.

Важнейшей составляющей практик реализации многоуровневого управления, работающей на институционализацию многоуровневой политики, являются т. н. «переговоры» и арены взаимодействий, которые носят постоянный характер и в результате которых принимаются решения. Чихарев и Романова отмечают, что Ф. Шмиттер определяет многоуровневое управление как «соглашение о принятии обязывающих решений, которое привлекает множество политически независимых или взаимозависимых акторов – частных и государственных – на различных уровнях территориальной агрегации в более или менее непрерывном обсуждении/обдумывании/применении, но не закрепляющее исключительную политическую компетенцию за любым из этих уровней и не устанавливающее твердую иерархию политической власти»¹²³. Они подчеркивают, что определение, предложенное Шмиттером, фиксирует в качестве центрального для системы и практик многоуровневого управления представление о множественности «уровней территориальной агрегации», на пространстве которых происходят неиерархизированные равные обмены между акторами¹²⁴. Неиерархичность обменов подчеркивают и другие авторы. Так, Б. Питер и Ж. Пьер определяют многоуровневое управление как «обсуждаемые, неиерархические обмены между институтами на транснациональном, национальном, региональном и локальном уровнях»¹²⁵.

Следует подчеркнуть, что Г. Маркс, реализуя исследование трансформации процесса принятия политических решений в Европейском Союзе и используя термин «многоуровневое управление», преимущественно фокусировал внимание на публичной власти и администрировании в рамках ЕС. И уже позднее другие исследователи стали рассматривать концепцию MLG как позволяющую

¹²³ Чихарев И., Романова М. Понятие и основные концепции многоуровневого управления в мирополитическом дискурсе // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2011.

№ 5. С. 6.

¹²⁴ Там же.

¹²⁵ Там же.

описывать трансформацию участия разнообразных субъектов, в том числе неправительственных, в политическом управлении в современных обществах в целом по разным отраслевым вопросам. Так, например, ее стали использовать для анализа отдельных отраслевых политик: экологической (Т. Грейтенс), экономической (Г. Эндерлейн), муниципальной политики и иммиграции (К. Лео и М. Август), социальной политики в целом (А. Грейзер, С. Кюнле), политики в отношении коренных народов (М. Папиллон) и т. д.

Но более интересной представляется идея К. Алкантара, Й. Брошека и Й. Неллеса рассматривать межправительственные взаимодействия и многоуровневое управление как два базовых типа конфигурации многоуровневой политики. Так, «межправительственные взаимодействия» авторы предлагают рассматривать как включение региональных и локальных уровней власти в политическую активность, в то время как многоуровневое управление – как практику включения в этот процесс и негосударственных акторов разного уровня¹²⁶.

Таким образом, многоуровневая политика – это не просто политико-административные межправительственные отношения, а новый модус политических взаимодействий, которому присуща не иерархическая система субординации одному центру (государству), характерная для идеально-типической модели *nation-state*, а плюралистическая, дисперсная активность множества акторов, взаимодействующих на разных и взаимосвязанных между собой уровнях власти¹²⁷. Вместе с тем следует отметить, что концепт многоуровневой политики едва ли является конвенциональным в политической науке, его использование сопровождается серьезным эмпирическим теоретическим поиском. С примером одного из исследований мы предлагаем вам познакомиться в Приложении 1.

Проблема многоуровневого управления в современной России

В современной России выделяют три уровня управления: 1) федеральный – РФ; 2) субфедеральный – региональный (например, Пермский край) и 3) местный (например, г. Пермь). Ни федеральные, ни региональные, ни местные органы власти сами по себе не являются одноуровневыми. Так, федеральные органы исполнительной власти могут создавать надрегиональные (федеральные округа; полномочные представители Президента в регионе), региональные и местные отделения федеральных структур и ведомств. Например, территориаль-

¹²⁶ *Alcantara Ch., Broschek J. & Nelles J. Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy // Territory, Politics, Governance. 2016. № 4(1). Pp. 33–51. DOI: 10.1080/21622671.2015.1047897.*

¹²⁷ *Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики). Методология. URL: <http://identityworld.ru/index/srdmp/0-25#tab3> (дата обращения: 12.07.2021).*

ное управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области; территориальное управление Роспотребнадзора по Пермскому краю и т. п. В Санкт-Петербурге районные администрации являются местными органами власти города, в то время как Правительство Москвы имеет такие органы как на районном, так и на субрайонном уровнях. Дело в том, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих организационных принципах местного самоуправления в Российской Федерации» определяет возможность и одноуровневой, и двухуровневой муниципальной организации.

Применительно к современной России проблему многоуровневого управления можно обсуждать в контексте поиска ответа на вопрос о том, соответствует ли количество уровней власти конституционному разделению властей? Так, Конституция РФ распределяет все полномочия исключительно между РФ и ее субъектами. Статья 71 гласит: в ведении Российской Федерации находятся: «а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением; б) федеративное устройство и территория Российской Федерации; в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств; г) организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти; д) федеральная государственная собственность и управление ею; е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования; ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки; з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность; к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации; м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; обеспечение

безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных; н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации». В свою очередь статья 72 определяет предметы совместного ведения: «а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам; б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; г) разграничение государственной собственности; д) природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры».

Кроме того, Конституция РФ распределяет все полномочия исключительно между РФ и ее субъектами. Так, в соответствии со статьей 73: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». В статье 12 закреплено: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Следует отметить, что многие конституционные формулы в РФ двусмысленны и подвержены различным толкованиям. Это обуславливает ограниченность формирования остаточных полномочий субъектов РФ. Так, формулы, содержащиеся в статьях 71 и 72, могут охватывать практически все государственные полномочия, оставляя, таким образом, мало места для исключительной региональной юрисдикции. В связи с этим следует отметить, что не Конституция, а федеральные законы фактически разделяют юрисдикцию между РФ и ее субъектами. Речь идет о том, что Конституция РФ дает расплывчатое представление о распределении полномочий между органами государственной власти, в то время как именно в федеральных законах определено соответствующее распределение полномочий. Так ФЗ от 06 октября 1999 года № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» перечисляет несколько десятков блоков полномочий, относящихся к совместному ведению РФ

и ее субъектов, которые региональные органы власти обязаны осуществлять за счет своих бюджетных средств; перечень регулярно расширяется федеральным законодателем. Этот закон определяет, что региональные органы власти специальными федеральными законами наделяются дополнительными полномочиями за счет средств федерального бюджета, многочисленные соглашения о делегировании полномочий заключаются между федеральными органами государственной власти и руководителями конкретных регионов. В свою очередь, ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гласит, что органы МСУ юридически не обладают собственной юрисдикцией: их полномочия («вопросы местного значения»), перечисленные указанным ФЗ, совпадают с вопросами, конституционно распределенными между Федерацией и регионами.

Каждый уровень власти в РФ формально является финансово автономным. Так, все субъекты РФ и муниципальные образования имеют свои доходные источники, формируют собственный бюджет, принимают решения о расходах. Налоговый кодекс РФ определяет все виды финансовой деятельности, активы и доходы, подлежащие налогообложению, виды налогов, которые должны / могут взиматься правительствами, ставку налога. Сбор налогов РФ централизован – его осуществляет Федеральная налоговая служба в лице ее территориальных управлений и районных отделений. В свою очередь, Федеральное казначейство отвечает за кассовое обслуживание исполнения бюджетов всех уровней.

Эксперты отмечают вертикальную финансовую взаимозависимость правительств (уровней власти) в современной России. Так, некоторые вопросы чисто регионального значения могут финансироваться из федерального бюджета. Например, все суды в соответствии со статьей 124 Конституции РФ, финансируются из федерального бюджета. Иными словами, деятельность мировых судей обеспечивается за счет федерального бюджета. Вместе с тем уставные суды субъектов РФ – из региональных бюджетов. Однако история уставных судов в РФ приходит к концу: статья 27 ФКЗ № 1 от 31 декабря 1996 года (ред. от 8 декабря 2020 года) «О судебной системе Российской Федерации» утратит силу с 1 января 2023 года. Эта статья гласит, что «конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации». Следует отметить, что уставный суд рассматривает отнесенные к его компетен-

ции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, а его решение, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом. Такие суды были созданы в нескольких субъектах РФ: Санкт-Петербурге; Свердловской, Калининградской областях, республиках Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Ингушетия, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха Якутия, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва, Чечня.

Федеральный центр формально выполняет координационную роль. Президент РФ – это центральная фигура, которая объединяет политические интересы, относящиеся к разным уровням власти; артикулирует синтетическую волю в своих решениях и в предлагаемых им законопроектах на рассмотрение в Государственной думе; использует примирительные процедуры для разрешения споров между органами государственной власти РФ и ее субъектов, а также между региональными органами власти.

Совет Федерации – это институт, предназначенный для регионального представительства. Другой вопрос: – насколько Совет Федерации в современной России является ареной представительства интересов регионов РФ?

Государственная Дума направляет все законопроекты по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов в законодательные органы и высшие органы исполнительной власти всех 85 субъектов РФ. У региональных властей есть 30 дней для представления своих ответов в Государственную Думу. В случае отрицательных ответов более чем от 1/3 региональных органов власти формирует согласительную комиссию. Каждый законопроект по вопросам совместного ведения, принятый Государственной Думой в первом чтении, должен быть вновь направлен в региональные законодательные органы. Региональные парламенты в течение 30 дней могут направить свои поправки к законопроекту.

Следует отметить, что с 2013 года один из заместителей председателя федерального Правительства является одновременно полномочным представителем Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе. В 2010–2014 годах еще один вице-премьер занимал должность полномочного представителя Президента в Северо-Кавказском федеральном округе. В 2012 году был создан первый специализированный орган по отдельным направлениям – Министерство по развитию Дальнего Востока России. В 2014 году было образовано Министерство по делам Крыма (упразднено в 2015 году). Эти и другие примеры свидетельствуют о сложной многоуровневой конфигурации деятельности Правительства РФ.

Деятельность Верховного Суда РФ также встроена в российскую систему многоуровневого управления. Он осуществляет координацию между уровнями государственной власти, обобщает судебную практику как на федеральном, так

и на региональном уровнях, дает ее толкование, обязательное как для федеральных, так и для региональных судов.

Обсуждая многоуровневое управление в РФ, следует отметить специальные координационные институты. Во-первых, Государственный Совет Российской Федерации, который был создан как компенсация региональным лидерам за их исключение из Совета Федерации в 2000 году. Госсовет был установлен указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 года № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации». В него первоначально входили Президент России и руководители субъектов Российской Федерации (губернаторы регионов, президенты и др.). Был создан как совещательный орган, не имеющий ни регулирующих, ни надзорных функций. Госсовет выполняет скорее функцию форума, где региональные лидеры на равных обсуждали бы насущные вопросы с федеральным президентом. Например, примечательна практика проведения совместных заседаний Президиума Государственного Совета (в его состав входят восемь высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, каждый из которых представляет один федеральный округ) и Совета Безопасности Российской Федерации. Однако концепция Госсовета как собрания «равных» перестала работать уже в 2004 году, когда губернаторы и президенты регионов перестали быть всенародно избранными должностными лицами. В 2012 году состав Госсовета претерпел два последовательных расширения. Во-первых, членство в Госсовете получили председатели обеих палат ФС и лидеры фракций в ГД ФС. Во-вторых, в него вошли полномочные представители Президента Российской Федерации в 8 федеральных округах.

Другой совещательной площадкой является Совет законодателей при СФ ФС РФ, созданный в 2012 г. при обеих палатах Федерального Собрания. В его состав входят Председатель Совета Федерации и его первый заместитель или постоянный заместитель, Председатель Государственной Думы и его первый заместитель или постоянный. В функционал Совета законодателей входят: координация законодательного обеспечения разграничения полномочий между уровнями государственной власти; совершенствование механизмов парламентского контроля; усиление взаимодействия Совета Федерации, Государственной Думы и законодательных органов субъектов Российской Федерации в законодательном процессе; обмен парламентским опытом.

В 2005 г. были созданы советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах. В их состав входят высшие должностные лица субъектов Российской Федерации в пределах федерального округа и заместитель Генерального прокурора Российской Федерации.

Система организации власти в современной России очевидным образом имеет многоуровневый характер, при этом она меняется во времени. Осенью

2021 года в Госдуму был внесен законопроект «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (это сделано в развитие конституционных поправок 2020 года). К моменту составления данного пособия он еще не был принят, соответственно в нем возможны изменения. Но можно указать на принципиальные позиции. Фактически законопроект приходит на смену одному из ключевых для всей системы власти в стране законов за последние 20 лет – ФЗ-184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». После вступления в силу нового ФЗ утратят силу часть глав ФЗ-184, а с 1 января 2023 года и весь закон.

ФЗ-184, принятый в 1999 году, сыграл очень важную роль в выстраивании новых отношений между регионами и федеральным центром после первого периода существования нового российского государства. Универсализация подхода, формализация отношений, более или менее четкое разделение полномочий – все это было очень важным, хотя пришло, конечно, не с самим законом, а с общим политическим усилением федерального центра. Но закон – формально-юридическим образом – продвигал и фиксировал эти изменения и тем самым олицетворял новый период. В него после 1999 года вносилось бесчисленное количество изменений, прежде всего связанных с разделением, уточнением разделения, полномочий в самых разных отраслях (поэтому с принятием нового закона будет изменено более 60 федеральных отраслевых законов, в которых эти полномочия также отражались), но общая логика подхода сохранялась.

Очевидно, принятие нового закона символизирует наступление нового периода. Поправки в Конституцию 2020 года о единстве публичной власти в стране обозначили направление изменения, и вот теперь проект конкретизирует новацию. Оценить их масштаб в полной мере можно будет в ходе и после имплементации закона, потому что многое будет зависеть от действий правоприменителей и конкретных практик, которые сложатся между ними.

Есть изменения политико-символического плана, на которые прежде всего обратили внимание: унификация наименования высшего должностного лица региона, «глава» вместо «губернатора» и иных, и исключение термина «президент» на региональном уровне. Это важные вещи, но всерьез затронут они немногих.

Другое актуальное политическое изменение, могущее иметь конкретные персональные следствия, – снятие ограничений на занятие должности главы региона более двух сроков подряд.

Если смотреть чуть глубже, то авторы законопроекта попытались усилить «взаимопроникновение» уровней публичной власти между собой, так сказать, более тесно связать их между собой через конкретную деятельность. Например,

отраслевые ФОИВы смогут участвовать в «формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сферах образования, здравоохранения и финансов, а также осуществляющих жилищный, строительный надзор». В свою очередь, для регионов унифицируется и, в некотором смысле, проясняется порядок реализации права законодательной инициативы в Федеральном собрании РФ (ранее это становилось предметом споров, вплоть до Конституционного суда). Как именно и с какими последствиями действующие акторы воспользуются этими и другими новациями покажет практика.

В любом случае вопрос о качестве многоуровневого управления и характере многоуровневой политики в нашей стране нуждается в отдельных исследованиях, с примером которого мы предлагаем познакомиться в Приложении 2.

Понятия

Многоуровневое управление, межправительственное взаимодействие, многоуровневая политика, арены многоуровневого управления

Литература

1. *Громогласова Е.* Теория и практика многоуровневого управления в Европейском Союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2009. 116 с.
2. *Китинг М.* Новый регионализм в Западной Европе // Логос. 2003. № 6. С. 67–116.
3. *Полуях Д.* Эволюция системы многоуровневого управления в Европейском союзе // Политическая наука. 2014. № 2. С. 259–275.
4. *Чихарев И., Рамонова М.* Понятие и основные концепции многоуровневого управления в мирополитическом дискурсе // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2011. № 5.
5. *Alcantara Ch., Broschek J. & Nelles J.* Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy // Territory, Politics, Governance. 2016. № 4(1). Pp. 33–51. DOI: 10.1080/21622671.2015.1047897

Практикум

Работа в малых группах.

1. На основе прочитанной литературы и источников сформулируйте и обсудите в группе модели развития и сотрудничества региона/государства:

Группа А – приграничный туристический регион, с развитым рынком услуг, но лишенный сырьевых ресурсов.

Группа Б – высокотехнологичный промышленный регион с наличием ресурсов.

Группа В – регион, вносящий в ВВП страны наименьшую долю, без развитого производства, на котором расположена стратегическая военная база.

Группа Г – государство, целью которого является равномерное развитие территорий и предотвращение сецессии.

2. Определите наиболее перспективную бюджетную политику по следующим критериям:
 - а) Какая стратегия бюджетного федерализма наиболее приемлема для указанного региона?
 - б) Какие институты будут агрегировать ресурсы и участвовать в их распределении?
 - с) Какие механизмы взаимодействия с другими регионами и/или центральным правительством наиболее приемлемы для указанного региона?
 - д) Каково итоговое соотношение финансов в рамках межбюджетного федерализма (в долях от ВРП)?
3. Переговоры. Сформулируйте такую систему межбюджетных отношений, которая бы наибольшим образом удовлетворяла ее интересы.
4. Подготовьте итоговый проект соглашения.

Рекомендуемые для подготовки источники и литература

1. *Аветисян И.* Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2011. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhetyy-federalizm-i-mezhbyudzhetye-otnosheniya-v-rossiyskoy-federatsii>.
2. *Смирнягин Л. В., Бусыгина И. М.* Российский федерализм. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter10.pdf>.
3. *Hallerberg M.* Multi-level governance, decentralization and fiscal federalism // Handbook on Multi-level Governance, ed. Enderlein H. et al. Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

Многоуровневая политика в странах ЕС: сравнительный анализ Италии, Испании, Германии и Швейцарии¹²⁸

За последние десятилетия существенно изменились принципы, формы и результаты взаимодействия между политико-территориальными единицами разных уровней в рамках ЕС. Дисперсия власти приводит к усилению, по крайней мере, формальной роли субнациональных и других акторов. В многоуровневом пространстве ЕС это выражается в росте возможностей влияния и активности регионов на европейской арене. Внутри государств процессы децентрализации ведут к увеличению автономности регионов в отношении внутреннего управления (self-rule) и к увеличению полномочий участия в управлении на уровне всей страны (shared rule).

Одной из ключевых движущих сил трансформации институциональной организации многоуровневого управления стал регионализм, прежде всего, в лице регионалистских партий как наиболее заинтересованных агентов реформ децентрализации. При этом они также испытывают их последствия и вынуждены приспособляться к изменившимся условиям межпартийной конкуренции, в чем проявляется возрастающая комплексность многоуровневой политики.

Другими субъектами, испытывающими эту комплексность, являются региональные власти – правительства и legislatures. Они, возможно, стали главными бенефициарами реформ. Объектом полномочий регионов существенно увеличился, хотя и неравномерно по странам и внутри отдельных стран. Отсюда вопрос: как они их используют, и какие факторы определяют их активность в имеющихся условиях?

Однако наличие формальных полномочий лишь открывает возможности, которые не равны действительно проводимой политике. Это означает, что требуется способность действовать в виде обладания внешними и внутренними (организационными, например) ресурсами, волей и амбициями, субъективным восприятием возможностей и предполагаемых результатов, союзников и коалиций и т. п. Соответственно, требуется совместное рассмотрение формальных возможностей (legal authority) и практической способности действовать (capacity). Именно в этой логике реализуются исследования «вертикальной» активности

¹²⁸ Исследование выполнено К. А. Сулимовым за счет гранта Российского научного фонда (проект № 19-18-00053 «Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

регионов на европейском уровне, когда формальные возможности сопоставляются с реальными действиями или их результатами для выявления влияющих факторов.

Однако в отношении внутристрановых процессов «вертикальному» взаимодействию регионалистских партий и региональных властей с центром (в логике shared rule) уделяется меньше внимания в сравнении с исследованием причин и последствий децентрализации, ведущей к большей автономии и самоуправлению (self-rule). Эти возможности разнообразны: традиционно к ним относят взаимодействие через верхние палаты национальной легислатуры, площадки межправительственных взаимодействий (Intergovernmental Relations), партийные каналы. В ряде стран ЕС регионы также обладают возможностями обращения в национальные конституционные суды в рамках специальных процедур для оспаривания решений национальных органов власти и правом законодательной инициативы на национальном уровне. Использование этих механизмов контекстуально увязано с другими возможностями и каналами. Но у регионов есть явные стимулы к применению именно этих механизмов. В отличие от некоторых других они являются предметно ориентированными (посвящены решению конкретных вопросов), публичными и формализованными. При этом обладание формальными, нормативными правами и возможностями не означает их одинакового использования. Поэтому можно ожидать значительные вариации в интенсивности использования этих прав как во внутристрановом, так и в кросс-национальном измерениях.

Законодательная инициатива регионов на национальном уровне и право инициативы регионов по решению споров с национальным центром в особой, конституционной, юрисдикции не распространены повсеместно. Соответственно, для анализа выбраны европейские страны, в которых: а) все регионы обладают правами законодательной инициативы на национальном уровне и обращения в конституционный суд; б) представлены регионалистские партии: Италия, Германия, Испания и Швейцария. В рассматриваемых странах инициативы регионов в национальных парламентах могут привести к принятию национальных законов, а успешное оспаривание решений национальных властей в конституционных судах приводит к их изменению.

Инициативы регионов не всегда имеют форму законопроекта или реализуются в рамках стандартной законодательной процедуры:

В Германии федеральные земли действуют через Бундесрат, верхнюю палату, которая сама состоит из представителей регионов. Если Бундесрат соглашается с предложением земли, то инициатива становится законопроектом Бундесрата, но всегда можно четко установить, кто был инициатором.

В Швейцарии кантональные инициативы требуют одобрения обеих палат парламента и только после этого могут привести к запуску законодательной процедуры.

В Италии регионы могут подавать законопроекты в обе палаты парламента одновременно и часть регионов это регулярно делает.

В Испании кроме собственно законопроектов выделяются инициативы, касающиеся статуту автономий, соглашений между регионами и др.

При этом конституционное производство в каждой стране тоже имеет свою специфику. Однако во всех случаях регионы выделяются в качестве отдельного типа правомочных субъектов, а также могут инициировать судебное разбирательство по двум классам предметов: соответствие актов конституции и распределение компетенций/полномочий¹²⁹. Данные, представленные в табл. 4 и 5, показывают, что общее количество региональных инициатив и обращений в конституционные суды в Германии, Швейцарии, Испании и Италии в период с 2001 по 2020 годы различно.

Табл. 4. Количество региональных инициатив по периодам

Страна	2001–2010 (на регион)	2011–2020 (на регион)	2001–2020 (на регион)
Германия	945 (59)	816 (51)	1761 (110)
Италия	78 (3,7)	130 (6,2)	208 (9,9)
Испания	101 (5,9)	99 (5,8)	200 (11,7)
Швейцария	199 (7,7)	242 (9,3)	441 (17)

Источник: собственные расчеты К. Сулимова по данным из официальных источников: Senato della Repubblica. URL: <http://www.senato.it/3869> (accessed: 15.03.2021). Congreso de los Diputados. URL: <https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas> (accessed: 15.03.2021). DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge). URL: <https://dip.bundestag.de> (accessed: 15.03.2021). Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament. URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista> (accessed: 15.03.2021).

¹²⁹ В Италии – конфликты атрибуции (conflitti di attribuzione tra i poteri) и конституционная законность (legittimità costituzionale); в Испании – оспаривание конституционности (recurso de inconstitucionalidad) и конфликты компетенций (conflictos constitucionales de competencia); в Германии – абстрактный нормоконтроль (Abstrakte Normenkontrolle) и споры между федерацией и землями (Bund-Länder-Streitigkeiten). Встречаются и другие предметы, например в Испании – «негативные конфликты компетенций», когда можно оспорить отказ признать компетенцию по какому-нибудь вопросу, но таких дел мало или вовсе нет, и для сопоставимости данных они исключались.

Федеральные земли в Германии более инициативны, чем регионы в других странах. А вот в Конституционный суд больше обращаются итальянские области и автономные провинции.

Табл. 5. Количество обращений регионов в конституционные суды по периодам

Страна	2001–2010 (на регион)	2011–2020 (на регион)	2001–2020 (на регион)
Германия	50 (3,1)	25 (1,6)	75 (4,7)
Италия	503 (24)	405 (19,3)	908 (43,2)
Испания	261 (15,6)	200 (11,8)	461 (27,1)
Швейцария	50 (3,1)	25 (1,6)	75 (4,7)

Источник: собственные расчеты автора по данным из официальных источников: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/> (accessed: 15.03.2021). Tribunal Constitucional de España. URL: <https://hj.tribunalconstitucional.es> (accessed: 15.03.2021). Bundesverfassungsgericht. URL: www.bundesverfassungsgericht.de (accessed: 15.03.2021).

Между регионами внутри стран тоже есть серьезные различия в степени активности, хотя формальные возможности по этим двум механизмам у всех одинаковы. В Италии по обращениям в суд количество варьирует от 7 у Молизе до 95 у Тосканы, Тренто вообще не подавала законопроекты, а у Венето их 44. В Испании безусловный лидер по оспариванию уже назывался – Каталония со 157 обращениями, Кантабрия не обращалась ни разу. Она же самая неактивная в инициативах – всего 2, у лидера по этой активности, Страны Басков, – 37. В Швейцарии по кантональным инициативам за 20 лет лидером является Женева – 67, Обвальден и Гларус – всего по одной инициативе. В Германии наименее активна в Бундесрате Мекленбург–Передняя Померания – 40 инициатив за 20 лет, у Баварии – 196. Бранденбург и Нижняя Саксония лишь по одному разу обращались в Конституционный суд, та же Бавария – 12.

В Германии и Швейцарии межправительственные взаимодействия (IR) имеют долгую историю, высокую степень институционализации и хороший опыт решения политических проблем. Это способствовало дальнейшему усилению политической роли регионов. При этом на примере Германии видно, как взаимосвязаны взаимодействия в рамках IR и активность регионов в Бундесрате. Земли используют «министерские конференции» для первоначальной проверки проходимости собственных предложений, стремятся понять, могут ли они рассчитывать на поддержку других регионов при голосовании в Бундесрате, а также понять отношение федерального правительства, что важно при рассмотрении законопроекта в нижней палате. Позитивный и функциональный настрой этих систем не означает, впрочем, отсутствие территориальных конфликтов, а значит, стимулов к отстаиванию интересов. В немецком случае, например, на экономическое и прочее неравенство регионов сильно повлияло объединение Германии.

В Испании и Италии развернутые системы межправительственного взаимодействия существуют относительно недавно и по-прежнему сочетаются с асимметричным характером отношений и преобладанием вертикального билатерализма. В Испании центральное правительство явно доминирует в межправительственных отношениях. И хотя участие в них интересно региональным правительствам, потому что позволяет им отчасти компенсировать слабую роль, которую играет Сенат Испании в процессе принятия решений на центральном уровне, они также активно обращаются в Конституционный суд, утверждая, что законодательство и регулирование центра посягает на их законодательные полномочия. При этом наиболее активны в Конституционном суде несколько автономных сообществ, которые обычно управляются регионалистской партией (коалицией) или общенациональной партией, находящейся в оппозиции на центральном уровне.

В Италии сложилась схожая с испанской ситуация. Созданы структурные элементы федеративного государства, но степень централизации по-прежнему высока. При этом формальные межправительственные отношения и партийная политика не могут обеспечить полноценную функциональную координацию между уровнями власти.

На материале Испании исследователи также интерпретируют суд как «доверенное лицо» (*trustee*), стремящееся оставаться независимым арбитром в условиях, когда слабы или отсутствуют альтернативные форумы для регулирования межправительственных отношений¹³⁰. При этом суды, конечно, небеспристрастны, в том числе в отношении выбора более или менее централистской позиции. Но конкретный выбор очень зависит от комбинации условий как институционального, так и конкретного политического порядка. Даже суды склонны следовать общим тенденциям в политической дискуссии и принимать ту или иную сторону под непрямым влиянием общественного мнения¹³¹. Это связано с их собственным интересом – обеспечением влияния и значимости, для чего требуется принимать такие решения, которые не будут блокированы в процессе их реализации в законодательстве текущим раскладом политических сил и общественного настроения.

¹³⁰ *Harguindeguy J.-B., Sola Rodríguez G., Cruz Díaz J.* Between justice and politics: The role of the Spanish Constitutional Court in the state of autonomies // *Territory, Politics, Governance*. 2018. Vol. 8, № 2. Pp. 222–240. URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1557073>.

¹³¹ *Sternberg S., Gschwend T., Wittig C., Engst B.G.* Zum Einfluss der öffentlichen Meinung auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: Eine Analyse von abstrakten Normenkontrollen sowie Bund-Länder-Streitigkeiten 1974–2010 // *Politische Vierteljahresschrift*. 2015. Vol. 56, № 4. Pp. 570–598. URL: <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2015-4-570>.

Как связаны регионализм и активность региона во взаимодействии с центром? Каузальная связь между ними определяется тем, что реализация регионалистских требований возможна через принятие решений на национальном уровне. Соответственно, регионалисты заинтересованы в интенсификации многоуровневых взаимодействий. При этом в европейском контексте регионалисты политически действуют, прежде всего, как регионалистские партии¹³². Ф. Марангони и Ф. Транкони пишут, что регионалисты продвигают интересы «своих» регионов и местных территорий через парламенты – и индивидуально как отдельные депутаты¹³³. В свою очередь, К. Хаманн и Б. Филд отмечают иной канал продвижения региональных интересов – фракции регионалистских партий в национальной легислатуре (в тех случаях, когда они есть)¹³⁴. В условиях когда количество регионалистских партий, входящих в региональные парламенты и даже правительства, стабильно увеличилось в последние два десятилетия, а их присутствие создает двумерное политическое пространство, к традиционному «лево-правому» добавляется «центр–периферийное» измерение.

Гипотеза 1. Сила регионалистских партий в регионе позитивно влияет на активность региона в реализации права законодательной инициативы на национальном уровне и в отстаивании своих интересов во взаимоотношениях с центром путем обращения в Конституционный суд.

Гипотеза 2. Регионы, обладающие более значительными ресурсами, проявляют больше активности в реализации права законодательной инициативы на национальном уровне и в отстаивании своих интересов во взаимоотношениях с центром путем обращения в Конституционный суд.

Гипотеза 3. Регионы, обладающие более значительной спецификой (исторической, социокультурной и географической), проявляют больше активности в реализации права законодательной инициативы на национальном уровне и в отстаивании своих интересов во взаимоотношениях с центром путем обращения в Конституционный суд.

¹³² Регионалистские партии – это такие партии, которые действуют в одном или нескольких регионах (т. е. они являются региональными, non-state-wide-parties – NSWD) и при этом «политизируют территорию» для получения власти, выдвигают регионалистские требования, стремятся к получению регионом автономии, увеличению объема его полномочий и т. п. (более подробно см.: Панов П. Многоликий регионализм С. 102–115. DOI: 10.17072/2218-1067-2020-1-102-115).

¹³³ Marangoni F., Tronconi F. When Territory Matters: Parliamentary Profiles and Legislative Behaviour in Italy (1987–2008) // The Journal of Legislative Studies. 2011. Vol. 17, № 4. Pp. 415–434. URL: <https://doi.org/10.1080/13572334.2011.617549>.

¹³⁴ Hamann K., Field B.N. Framing legislative bills in parliament: Regional-nationalist parties' strategies in Spain's multinational democracy // Party Politics. 2015. Vol. 21, № 6. Pp. 900–911. URL: <https://doi.org/10.1177/1354068815597575>.

Единица анализа – регион, понимаемый как административно-территориальная единица (АТЕ) первого субнационального уровня, в которой имеются органы власти, обладающие значительными полномочиями. В отличие от некоторых стран Европы, в Германии, Испании, Швейцарии и Италии определение того, какие АТЕ являются «регионами», не вызывает проблем. В Германии это 16 земель, в Испании – 17 автономных сообществ¹³⁵, в Швейцарии – 26 кантонов, в Италии – 20 областей. Однако, поскольку одна из итальянских областей (Трентино Альто Адидже) разделена на 2 автономные провинции Южный Тироль и Тренто, которые фактически обладают полномочиями, характерными для области, именно они, а не Трентино Альто Адидже рассматриваются как единицы наблюдения. Таким образом, общее количество наблюдений в выборке составляет 80 единиц.

Зависимые переменные – количество законодательных инициатив, представленных регионом в национальный парламент (ЗП)¹³⁶ и количество обращений в Конституционный суд, направленных против национальных органов власти, поступивших от региона (КС). Для выявления возможной динамики эти показатели рассчитаны как за весь период 2001–2020 годов, так и отдельно за 2001–2010 и 2011–2020 годы. Поскольку нас интересует именно активность регионов по обоим направлениям, результативность законодательных инициатив и обращений в суд не учитывалась.

Набор независимых переменных вытекает из сформулированных выше гипотез. На основе анализа электоральной статистики (общенациональные и региональные выборы) за период 2001–2020 годов были выделены все партии, которые являются региональными (NSWD), а изучение их программ / электоральных манифестов позволило проверить эти партии на наличие регионалистских требований¹³⁷. В результате был составлен список регионалистских партий во всех регионах Германии, Италии, Испании и Швейцарии. Поскольку нас интересует ак-

¹³⁵ Два автономных города Сеута и Мелилья исключены из исследования в силу их особого положения.

¹³⁶ Учитывая межстрановые различия в законодательных практиках, для Германии были взяты только *Gesetzesantrag*, а в Италии и Испании не учитывались повторы, когда одни и те же законопроекты вносились одновременно в обе палаты (Италия) или заново вносились в ходе работы последующей сессии парламента. Кроме того, в Испании не учитывались инициативы, связанные с мониторингом субсидиарности.

¹³⁷ Особым случаем является Лига в Италии. Изначально основным требованием партии (тогда – Лига Севера) было создание нового политического образования «Паданья», однако на протяжении 2010-х годов произошла трансформация Лиги из регионалистской партии в общенациональную [см., например: *Albertazzi, Giovannini, Seddone* 2018]. Тем не менее в ряде регионов она сохраняет регионалистские черты, прежде всего в тех, где она изначально возникла (Венето, Ломбардия, Пьемонт, Лигурия, Эмилия-Романья и Тоскана) и / или где имела электоральный успех до начала процесса трансформации в общенациональную партию (регионы Фриули-Венеция Джулия, Умбрия, Марке, автономные провинции Тренто и Больцано).

тивность регионов, сила регионалистских партий (Сила РП) измерялась на основе их результатов на выборах региональных парламентов. Было рассчитано среднее значение доли мест, полученных регионалистской партией в региональном парламенте за весь период 2001–2020, а также отдельно за 2001–2010 и 2011–2020 годы (в процентах). В тех регионах, где действуют несколько регионалистских партий, их места суммировались. Из 80 регионов только в 34 регионалистские партии были представлены в региональных парламентах (всего 77 партий): 18 регионов – в Италии, 13 – в Испании, 2 – в Швейцарии и 1 – в Германии. При этом их «сила» существенно варьируется: от 0,5% мест в среднем за 2001–2020 годы (Базиликата в Италии) до 76,9% (Южный Тироль).

Для измерения «ресурсности» региона использован стандартный индикатор – валовой региональный продукт на душу населения (ВРП-дн). Для того чтобы учесть кросс-страновые различия, ВРП-дн был взвешен валовым национальным продуктом на душу населения, так что значение больше «1» имеют регионы, экономически более благополучные на фоне данной страны, а менее «1» – относительно бедные. На основе данных Евростата за 2001, 2011 и 2017 годы¹³⁸ были рассчитаны средние значения ВРП-дн за весь период (среднее арифметическое за три указанных года), а также за первое десятилетие (среднее значение 2001 и 2011 годы) и второе (среднее значение 2011 и 2017 годов)¹³⁹.

Индекс «специфичности региона» представляет собой комбинацию трех показателей. Во-первых, для измерения исторической специфики использована кодировка Р. Фитъяра, представленная в работе о региональной идентичности в 13 странах Европы¹⁴⁰. Она состоит из трех компонентов: 1) регион не был в составе государства при его образовании (т. е. не входит в «историческое ядро»); 2) регион был самостоятельным государством после того, как образовалось государство, в которое он сейчас входит; 3) на протяжении XX столетия были периоды, когда регион не был частью государства, в которое он теперь входит. Каждый из трех компонентов кодируется дихотомически, в результате индекс исторической специфики региона принимает значение от 0 до 3. Поскольку Швейцария не включена в исследование Фитъяра, швейцарские кантоны закодированы самостоятельно по его методике.

Во-вторых, для измерения социокультурной специфики регионов использована база данных RAI-Rokkan, созданная группой исследователей в рамках

¹³⁸ Eurostat: Your key to European statistics. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (accessed: 26.03.2021).

¹³⁹ Поскольку Швейцария не входит в ЕС и отсутствует в статистике Евростата, для нее использована статистика Организации экономического сотрудничества и развития. OECD.Stat. URL: <https://stats.oecd.org/> (accessed: 26.03.2021).

¹⁴⁰ Fitjar R. Explaining variation in sub-state regional identities in Western Europe // European Journal of Political Research. 2010. Vol. 49, № 4. Pp. 522–544. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01907.x>.

проекта Regional Authority Index (RAI)¹⁴¹, где закодирована языковая и религиозная специфика регионов. В качестве «особых» в социокультурном отношении определены те регионы, которые обладают достаточно явно выраженной языковой и / или религиозной спецификой относительно страны в целом: 7 швейцарских (франкоязычные кантоны и италияязычный Тичино)¹⁴², 5 испанских, 6 итальянских и один германский регион (Бавария).

В-третьих, для измерения географической специфики регионов сконструирован композитный индекс, в котором суммированы несколько стандартных географических параметров: 1) столичный статус; 2) изолированность региона (острова, эксклавы); 3) выход к морю; 4) пограничность (регионы, которые имеют сухопутные границы с другими странами).

Поскольку нас интересует влияние специфики региона на активность в реализации права законодательной инициативы и в обращениях в конституционный суд в целом, а не отдельных аспектов, индексы исторической, социокультурной и географической специфики были дихотомизированы и скомбинированы в итоговый показатель – «СпецРег», который, соответственно, принимает значения от 0 до 3.

Для тестирования гипотез использована множественная линейная регрессия. Анализ сделан применительно к трем временным периодам: в целом по 2001–2020 годам и отдельно по 2001–2010 годам.

Результаты анализа подтверждают, что ключевое значение для объяснения активности регионов и в реализации права законодательной инициативы на национальном уровне, и в отстаивании своих интересов во взаимоотношениях с центром путем обращения в конституционный суд имеет страновая специфика. Все страновые предикторы значимы во всех моделях. Если брать весь период 2001–2020 годов, то в области законодательной инициативы «принадлежность» региона к Германии увеличивает количество законопроектов на 58–66 (в зависимости от набора предикторов) по сравнению со Швейцарией, на 93–97 по сравнению с Испанией и на 95–99 по сравнению с Италией. Что касается обращения в Конституционный суд, то «принадлежность» к Испании увеличивает их количество по сравнению с Германией на 21–26, а к Италии на 37–41 обращений. Поскольку в 2010-е годы активность регионов и по законопроектам, и по обращениям в суд несколько снизилась, по сравнению с первым десятилетием, соответствующие коэффициенты у всех страновых предикторов принимают более низкие значения, однако сохраняют статистическую значимость, а соотношения между странами остаются примерно теми же.

¹⁴¹ Regional Authority. URL: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/> (accessed: 26.03.2021).

¹⁴² По Швейцарии в кодировку RAI-Rokkan были внесены некоторые уточнения.

Во всех моделях коэффициенты переменной Сила РП оказываются статистически значимыми. В целом, т. е. за весь период 2001–2020 годов увеличение доли регионалистских партий в региональном парламенте на каждые 10 % дает прирост активности региона во взаимоотношениях с центром на 5 законодательных инициатив и на 7 обращений в суд. Следует подчеркнуть, что влияние предиктора СилаРП устойчиво, оно прослеживается не только на всем периоде наблюдений, но и на отдельных отрезках. Правда, если по законопроектам значение коэффициента в 2010-е годы несколько снижается (0,16 против 0,40), то по обращениям в суд оно, наоборот, несколько возрастает (0,41 против 0,30). Все это подтверждает основную гипотезу данного исследования относительно влияния силы регионалистских партий на активность регионов в реализации права законодательной инициативы на национальном уровне, и в отстаивании своих интересов во взаимоотношениях с центром путем обращения в Конституционный суд.

Что касается ресурсности и специфики региона, то в целом теоретические ожидания подтверждаются. Во всех моделях коэффициенты соответствующих предикторов имеют положительные значения, но не всегда оказываются статистически значимыми. Увеличение значения ВРП на душу населения относительно ВВП на душу населения страны на 0,1 приводит к тому, что на протяжении 2001-2020 годов регион выдвигал на 1,8 законопроектов больше, а по отдельным десятилетиям – 0,9 и 0,9. Это говорит о стабильности влияния экономического фактора, однако за период с 2001 по 2010 год коэффициент оказывается статистически не значимым. По обращениям в суд аналогичное увеличение значения данного предиктора дает прирост на 2 обращения, но, в отличие от законопроектов, здесь имеет место динамика: 1,2 в первое десятилетие и 0,5 – во второе. При этом статистическую значимость коэффициент имеет только за период с 2001 по 2010 год.

Значение коэффициента «СпецРег» имеет статистическую значимость в моделях за весь период наблюдений (2001–2020 годы) и за второе десятилетие. Увеличение специфики региона на 1 единицу приводит к тому, что регион чаще выступает и с законодательными инициативами (рост на 4 инициативы) и чаще обращается в суд (рост на 8 обращений). Дополнительной иллюстрацией влияния специфики региона на его активность во взаимодействиях с центром служат диаграммы, представленные на рис. 16 и 17.

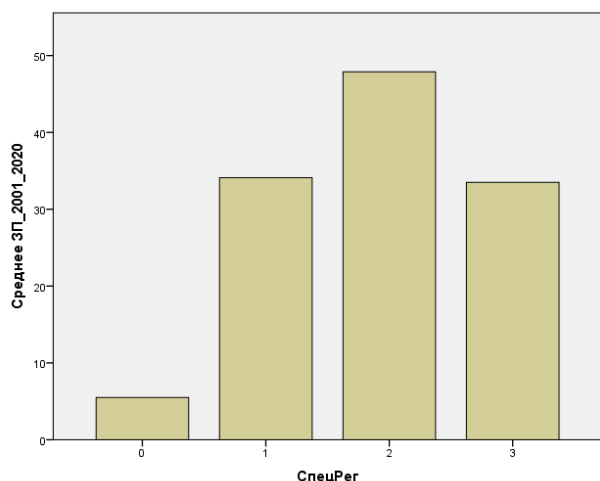


Рис. 16. Специфика региона и активность по законопроектам

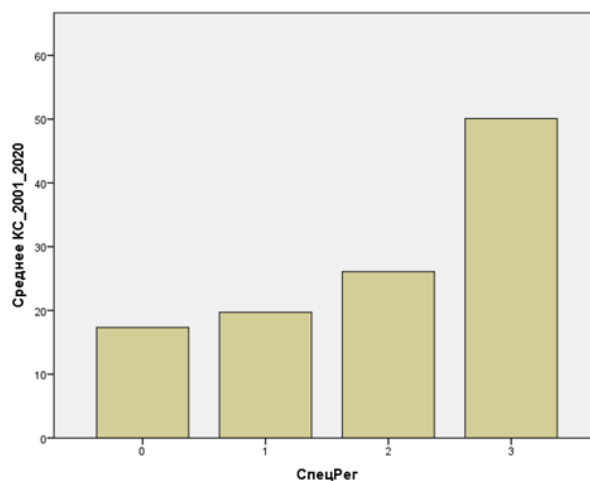


Рис. 17. Специфика региона и активность по обращениям в Конституционный суд

Следует заметить, что все модели имеют достаточно высокую объяснительную силу, значение скорректированного R-квадрата для переменной ЗП колеблется от 0,67 до 0,83. Для моделей с КС оно несколько меньше (между 0,31 и 0,52), но здесь и количество наблюдений составляет только 54. Нетрудно предположить, однако, что это в значительной мере объясняется включением в анализ биномиальных страновых предикторов, поэтому дополнительного изучения требует вопрос, насколько выявленные взаимосвязи находят подтверждение для каждой страны по отдельности. Для ответа на этот вопрос построены графики связи между ключевыми независимыми (СилаРП и ВРП-дн) и зависимыми переменными (см. рис. 18–19)¹⁴³.

Практически везде (за одним исключением) линии аппроксимации для регионов, сгруппированных по странам, идут вверх, и это подтверждает, что взаимосвязи есть не только по всей выборке, но и по каждой стране отдельно, хотя степень их выраженности, разумеется, существенно различается. Прежде всего, хорошо видно, насколько различаются интерсепты. У Германии по ЗП линия аппроксимации берет начало намного выше всех, а по КС, напротив, она существенно ниже, чем в других странах.

Кроме того, на графиках явно прослеживаются существенные кроссстрановые различия с точки зрения взаимосвязи между силой регионализма, «ресурсностью» регионов и их активностью в законодательных инициативах и обращениях в суд. Так, немецкие регионы показывают весьма высокую взаимосвязь как между СилойРП и ЗП, так и между ВРП-дн и ЗП. Иначе говоря, в Германии оба фактора оказывают существенное влияние на законопроектную активность регионов. Но этого нельзя сказать про обращения в суд (здесь взаимосвязи очень

¹⁴³ Представлены графики за весь период – 2001–2020 годы, графики по десятилетиям больше по объему, поэтому не приведены, но в них, в целом, отражены те же тенденции.

слабые), поскольку их количество в Германии незначительно, а главное – кросс-региональная вариативность невелика.

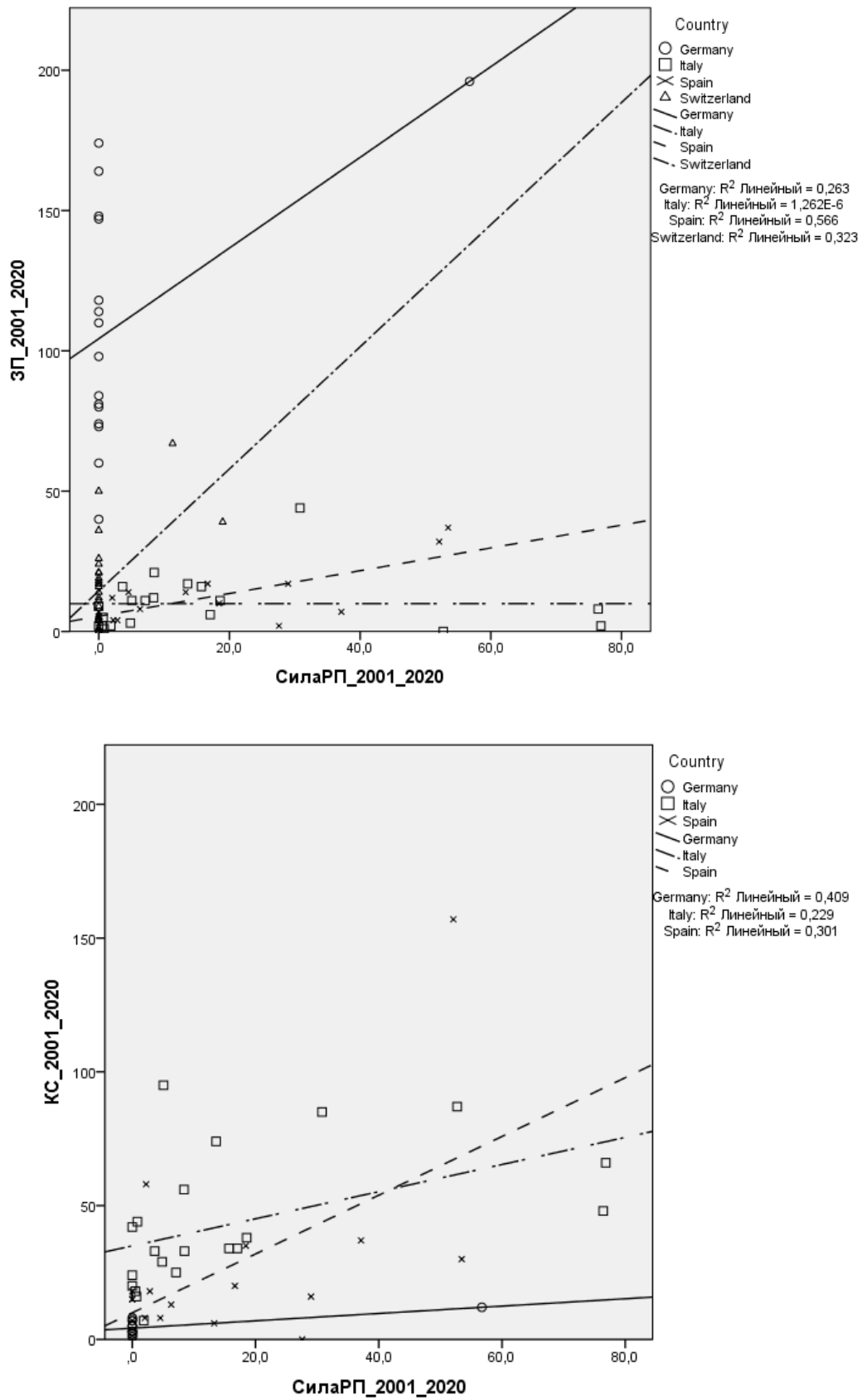


Рис. 18. Сила регионалистских партий и региональные инициативы / обращения в суд по страновым группам регионов

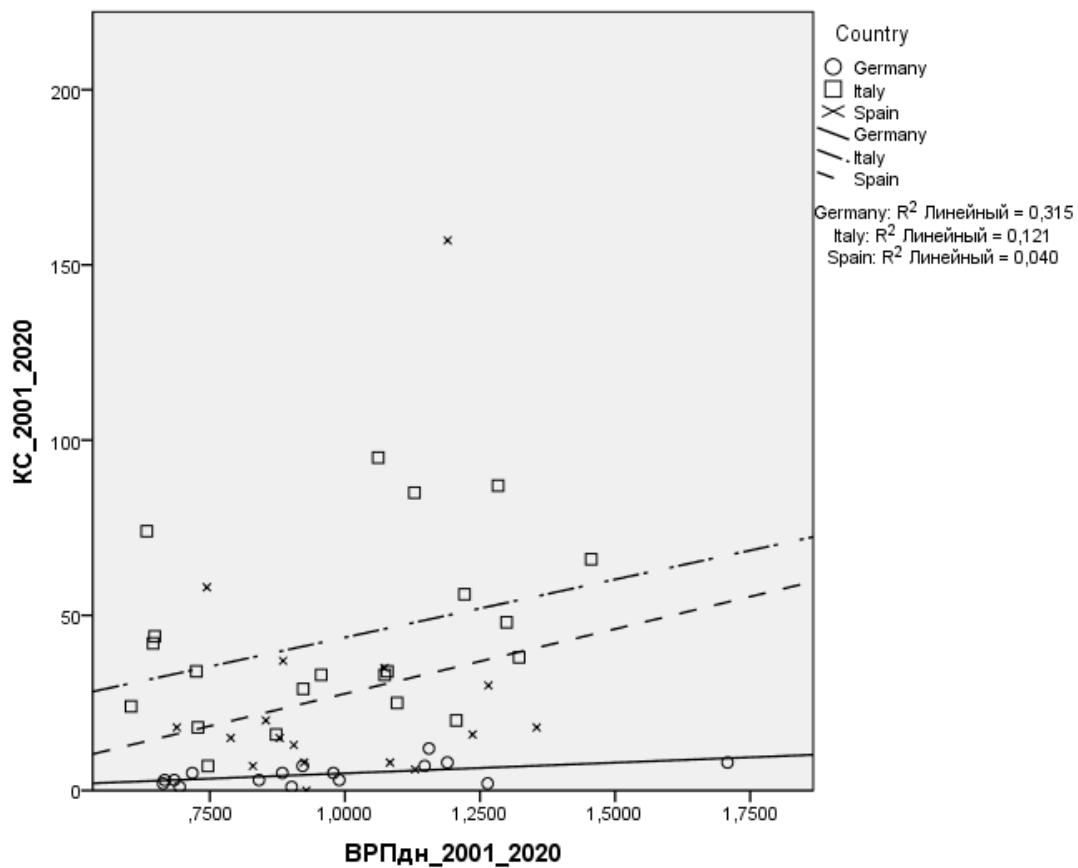
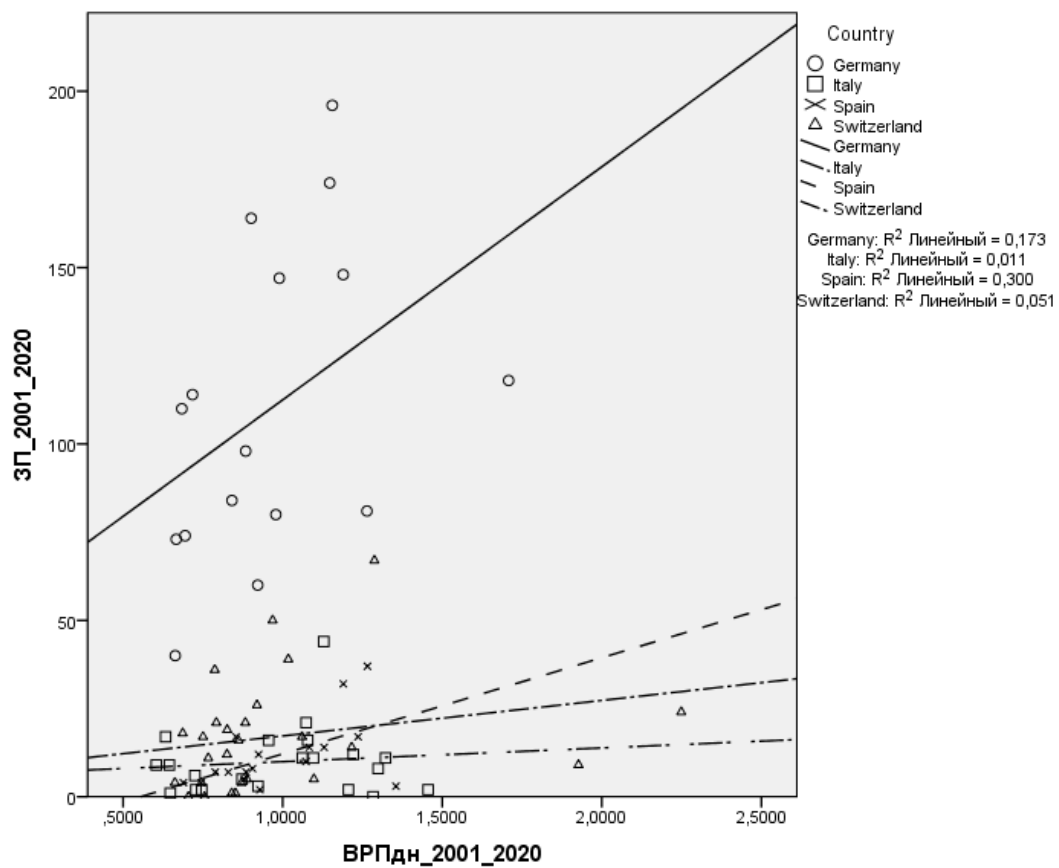


Рис. 19. Ресурсность региона (ВРП-дн) и региональные инициативы / обращения в суд по страновым группам регионов

В Италии, напротив, комбинация силы регионалистских партий и «ресурсности» регионов обнаруживает достаточно сильную взаимосвязь с обращениями в суд. Но такая взаимосвязь почти отсутствует, если мы смотрим на законодательную активность регионов. Более того, на этот вид активности не оказывает влияния и уровень экономического благосостояния итальянских регионов (единственный случай из всех графиков, когда линия аппроксимации идет вниз). Этому, однако, есть объяснение: наиболее сильные регионалистские партии в Италии сложились в таких регионах, как Южный Тироль, Тренто, Валле д'Аоста, – это именно те регионы, которые обладают специальным статусом и имеют в своем распоряжении иные, более эффективные каналы продвижения своих интересов на национальном уровне. Регионы и провинции со специальным статусом (кроме названных, это еще Фриули – Венеция Джулия, Сицилия и Сардиния) включены в общестрановую систему межправительственных отношений, но с существенными дополнениями. Ключевое место среди них занимают специальные совместные комиссии для каждого особого региона, которые разрабатывают акты по имплементации статута автономии региона, которые затем официально принимаются национальным правительством. Фактически посредством этих актов происходит передача дополнительных полномочий региону, при этом они имеют высокую юридическую силу. А значит, регионы, которые активно их используют, а это как раз автономии на севере страны, теряют стимулы к законодательным инициативам в парламенте. И действительно, именно Южный Тироль, Тренто и Валле д'Аоста или малоактивны в законодательных инициативах или вовсе их не используют (как Тренто).

Наиболее явная связь между силой регионалистских партий и активностью регионов по ЗП обнаруживается в Швейцарии. Несмотря на то что здесь всего два региона с регионалистскими партиями (Тичино и Женева), оба они настолько активны, что создают достаточно серьезную статистическую взаимосвязь. Экономический фактор в Швейцарии, наоборот, влияет на ЗП весьма слабо.

Устойчивую и соответствующую теоретическим ожиданиям взаимосвязь между СилойРП и ВРП-дн, с одной стороны, и активностью регионов в ЗП и отчасти в КС – с другой, демонстрируют испанские регионы (высокий наклон линии аппроксимации в сочетании с высокими значениями R-квадрат). Иными словами, Испанию можно считать своего рода «модельной страной», где комбинация силы регионалистских партий и «ресурсности» регионов лучше всего объясняет их активность в реализации права законодательной инициативы на национальном уровне и в отстаивании своих интересов во взаимоотношениях с центром путем обращения в конституционный суд.

В целом, результаты подтверждают наличие и общей для всех стран, и в каждой стране отдельно, взаимосвязи между силой регионалистских партий и

активностью регионов в рамках двух формальных механизмов взаимодействия с национальным центром. То есть первая гипотеза полностью подтвердилась. Также, в целом по всей выборке, подтвердились вторая и третья гипотезы, но влияние ресурсности и специфики региона на активность в конституционном оспаривании и инициативах в национальных парламентах не так устойчиво, как влияние силы регионалистских партий. В разных странах обнаруживается разная значимость силы регионализма и ресурсности и их сочетания, везде обнаружены свои собственные специфические закономерности.

При этом наблюдаются, в основном плавные, но все же изменения в объемах использования обоих механизмов и их соотношения в разных странах – общее снижение активности в Германии и умножение кантональных инициатив в Швейцарии, рост количества региональных инициатив в национальных парламентах при снижении случаев конституционного оспаривания в Италии и Испании.

Разнонаправленные процессы в последних двух случаях особенно интересны для последующих исследований, потому что могут быть свидетельством продолжающейся перестройки всей системы отношений между регионами и центром в этих странах (на фоне особой значимости регионалистских партий именно в них) и добавить понимания характера этих изменений. Логика могла бы состоять в том, что уменьшение количества обращений в суд означает снижение конфликтности в отношениях при одновременном увеличении значимости «позитивных» механизмов, что проявляется в росте объема законодательных инициатив.

В целом по всем трем странам, где получены данные по применению регионами обоих механизмов за двадцать лет, корреляция между ними отрицательная, т. е. если регион (на фоне других) активен, например, в обращениях в суд, то есть вероятность, что он будет менее активен в национальном парламенте и наоборот. Но вполне ясно, что это отражает кросс-национальные отличия или, точнее, отличие между Германией, с одной стороны, и Италией и Испанией – с другой. Внутри самих стран корреляции по активности использования регионами обоих механизмов положительные, сильные и значимые (с учетом того, что данные по Германии менее надежны из-за малого количества обращений в суд и низкой вариативности, а в Италии из общей массы выделяются три автономные провинции, которые активно используют другой, но функционально аналогичный, «позитивный» механизм). То есть если регион активен в рамках одного механизма, то, скорее всего, он будет активен и в рамках другого, т. е. регионы склонны дифференцировать активность по разным каналам.

В результате получается интересная, но, конечно, предварительная картина. Различия между странами (по общему уровню соотношения использования «конфликтного» и «позитивного» механизмов) можно объяснить тем, что эти два

механизма включены в значительно отличающиеся по степени институционализированности и функциональной значимости страновые системы отношений по линии «регионы – центр», которые по-разному фреймирует региональные стратегии. При этом внутри стран с сильными и многочисленными регионалистскими движениями (Италии и Испании) постепенно меняется общее соотношение использования «конфликтного» и «позитивного» механизмов. И хотя за прошедший период регионы в целом скорее склонны были использовать оба одновременно, со временем могут стать более отчетливыми региональные и регионалистские стратегии.

Механизмы многоуровневой политики в современной России¹⁴⁴

В российскую практику взаимодействия регионов с федеральным центром встроены два формализованных механизма реализации региональной активности – обращения в Конституционный суд и законодательная инициатива на федеральном уровне. Оба этих механизма имеют важные общие характеристики, выделяющие их из ряда других механизмов взаимодействия. К таковым характеристикам прежде всего необходимо отнести публичность, наличие формальных процедур со сравнительно невысокими издержками участия и общую базовую функцию: возможное изменение федерального законодательства.

Практики использования этих механизмов регионами восходят в 1990-м годам, т. е. имеют уже значительную историю. При этом они дают – в силу как раз наличия формальных процедур и относительной доступности информации – возможность получить и исследовать данные, которые, по крайней мере в ожиданиях, могут быть небезынтересны в отношении углубления понимания центр-региональных отношений в России и именно с точки зрения регионов.

Несмотря на то что центральная власть в России представляет собой в некотором смысле противостоящую многоуровневости инстанцию, стягивающую на себя все узлы решений, стремящуюся стать фокальной точкой для всего, что «снизу», «сверху» и «вовне», разумно исходить из того, что многоуровневость в России работает помимо этих предпочтений и сейчас, а уж тем более раньше.

В условиях, когда «исследования России именно как федерации утратили научный смысл»¹⁴⁵ в силу того, что федерализм в России фактически прекратил существование, он не был заменен, по крайней мере полностью, авторитарной централизацией. Пожалуй, можно говорить о том, что среди исследователей есть консенсус по поводу того, что регионы продолжают активно, пусть и по-разному, отстаивать свои интересы на федеральном уровне, используя различные

¹⁴⁴ Представленный в Приложении 2 материал является частью научной статьи К. А. Сулимова «Оспаривание vs коррекция: динамика активности российских регионов в использовании обращений в Конституционный суд и законодательной инициативы на федеральном уровне», опубликованной в журнале *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 4. С. 556–576. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-556-576.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 19-18-00053 «Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

¹⁴⁵ Бусыгина И., Филиппов М. О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14, № 3. С. 6–19. DOI: 10.17072/2218-1067-2020-3-6-19. с. 16

инструменты¹⁴⁶. Это означает, что региональные элиты имеют некоторое пространство для принятия собственных решений. А наличие такого пространства является принципиальным условием многоуровневого управления. Действительно, «губернаторы (как и раньше, в разной степени, в зависимости от региона) сохраняют такой политический ресурс, как право определения политики (принятия решений) по определенному кругу вопросов»¹⁴⁷.

В отношении корпуса legislatures в условиях авторитарных режимов представляется важным принципиальное утверждение о том, что «реальное участие законодательной власти и реальное использование законодательных институтов в формулировании политики возможно только в том случае, если элиты имеют разные предпочтения в отношении результатов политики»¹⁴⁸. Собственно, и Государственная Дума регулярно отклоняется от известной модели «rubberstamp», оказываясь «полем битвы элит» между заинтересованными сторонами, в том числе региональными¹⁴⁹.

Важно понять, какое место могут занимать в многоуровневом управлении два конкретных механизма – обращения регионов в Конституционный суд и внесение ими же законопроектов в Государственную Думу. Но не с точки зрения системы в целом, в том числе результатов ее функционирования, а с точки зрения того, почему сами регионы продолжают использовать эти механизмы в условиях фактического отсутствия федерализма и политической субъектности регионов.

Если смотреть в этой логике на обращения российских регионов в Конституционный суд и использование ими права законодательной инициативы на федеральном уровне, то оба механизма могут быть использованы для инициирования принятия как «конституирующих», так и «имплементирующих» решений. Технические различия между этими механизмами, конечно, есть, но сами по себе они не определяют содержательную сторону интересующего заявителя вопроса.

Например, в обращении в Конституционный суд надо оспаривать конституционность нормативного акта, что повышает ставки и ограничивает возможность применения. Так, в 2019 году Пермский край оспаривал преамбулу и одну из частей Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской

¹⁴⁶ *Sharafutdinova G., Turovsky R.* The politics of federal transfers in Putin's Russia: Regional competition, lobbying, and federal priorities // *Post-Soviet Affairs*. 2016. Vol. 33, № 2. P. 1–15. DOI: 10.1080/1060586X.2016.1163826. *Petrov N., Nazrullaeva E.* Regional elites and Moscow // *The new autocracy: Information, politics, and policy in Putin's Russia* / Ed. by D. Treisman. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2018. Pp. 109–136.

¹⁴⁷ *Панов П.* Институт губернатора в современной России: основные этапы истории // *Губернаторский корпус в условиях трансформации политической системы Российской Федерации* / под ред. Я. Г. Ашихминой, П. В. Панова, О. Б. Подвинцева. Пермь: Перм. науч. центр УрО РАН, 2014. С. 9–25.

¹⁴⁸ *Gandhi J., Noble B., Svolik M.* Legislatures and legislative politics without democracy // *Comparative Political Studies*. 2020. Vol. 53, № 9. Pp. 1359–1379. DOI: 10.1177/0010414020919930. p. 1372/

¹⁴⁹ *Noble B., Schulmann E.* Not just a rubber stamp: Parliament and lawmaking // *The new autocracy: Information, politics, and policy in Putin's Russia* / Ed. by D. Treisman. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2018. P. 49–82.

Федерации»¹⁵⁰ (решение Конституционного суда № 328-О/2019¹⁵¹, отказано по формальному основанию), при этом интерес состоял в нежелании возмещать муниципалитету средства, которые он потратил на предоставление жилья инвалиду. В том же году Верхняя Пышма (городской округ в Свердловской области) оспаривала ряд статей Гражданского и Бюджетного кодексов и конституирующего для местного самоуправления федерального закона¹⁵² в отношении исключительной ответственности современных муниципалитетов за решения местных органов власти советского времени. Повод тоже был денежный. Но при этом решение Конституционного суда (в пользу разделения ответственности с другими уровнями публичной власти, № 26-П/2019¹⁵³, законы были изменены) касалось самой системы организации власти в России.

Федеральные законопроекты регионов имеют различный характер, прежде всего, с точки зрения значимости предлагаемых изменений, а также возможных мотивов и бенефициаров. Часть из них (видимо, подавляющая – более точно можно сказать только по результатам контент-анализа самих законопроектов, что не было задачей данного исследования) касается очень конкретных вопросов¹⁵⁴, с трудностями по решению которых сталкиваются или сами органы власти этих регионов, или иные субъекты, которые инициируют появление законопроектов от регионов. Другие законопроекты скорее вызваны какими-то иными причинами, нежели желанием решить конкретную региональную проблему. Например, Санкт-Петербург подавал в 2010 году законопроект (473815-5) о замене понятия «трудовая пенсия по старости» на понятие «трудовая пенсия по возрасту». Но есть законопроекты, затрагивающие принципиальные вопросы. Чеченская Республика дважды (в 2006 и 2018 годах) подавала законопроекты о поправках к Конституции

¹⁵⁰ *О социальной защите инвалидов в Российской Федерации*: Федер. закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/10164504/> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁵¹ *Об отказе в принятии к рассмотрению запроса от имени Правительства Пермского края о проверке конституционности положений преамбулы и части первой статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»* Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 28 февраля 2019 года № 328-О. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-28022019-n-328-o/> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁵² *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*: Федер. закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁵³ *По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма*: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 03 июля 2019 года № 26-П. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72186172/> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁵⁴ Например, 177492-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (об установлении ответственности за управление транспортным средством, на ветровом и передних боковых стеклах которого установлены покрытия многократного использования, ограничивающие обзорность с места водителя) – Оренбургская область в 2012 году; 613444-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (об организации деятельности заправочных станций для маломерных судов) – Тверская область в 2018 году.

о сроках замещения должности президента страны. Свердловская область дважды (в 1998 и 2003 годах) вносила законопроект «Об основах налогообложения и сборов» (98008446-2), Пермская область в 2001 году вносила законопроект «О защите конституционных полномочий субъектов Российской Федерации по осуществлению права законодательной инициативы» (138696-3).

Регионы чаще подают законопроекты о внесении изменений в существующие законы, а не проекты новых законов. Например, у Архангельской области доля первых составляет 89 % (97 из 109), у Башкортостана – 95 % (221 из 231), у Санкт-Петербурга – 93,8 % (286 из 305). И, видимо, это довольно типичная картина, хотя у регионов, которые менее активны в законопроектной деятельности, доля «изменяющих» законопроектов ниже. Например, у Чечни она составляет 75 % (21 из 28), а у Свердловской области – 68 % (32 из 47)¹⁵⁵. Косвенно высокая доля законопроектов о внесении изменений может указывать на низкую значимость предлагаемых решений. Но, возможно, что соотношение проектов новых законов и вносящих изменения менялось со временем.

Опираясь на эти рассуждения, были сформулированы следующие гипотезы. Во-первых, авторитарная централизация сильно и негативно повлияла на политически более значимую по форме активность, а именно на обращения в Конституционный суд в силу того, что они воспринимаются как конфликтный способ взаимодействия с федеральным центром. Во-вторых, регионы сохранили за собой возможность ставить вопросы, касающиеся «конституирующих» решений, но стали активнее использовать для этого более нейтральный по форме механизм – подачу законопроектов в Государственную Думу (на федеральный уровень). Это, как ожидается, должно проявиться в изменении долевого распределения обращений в Конституционный суд и законопроектов по тематике государственного строительства как наиболее «конституирующей».

Для эмпирического анализа были использованы данные по обращениям регионов в Конституционный суд и законодательным инициативам на федеральном уровне. Данные были взяты с сайтов Конституционного суда¹⁵⁶ и Государственной Думы¹⁵⁷. Собирались все доступные данные в соответствующих информационных системах – с 1992 года для Конституционного суда и с 1995 года для Государственной Думы по конец 2019 года. Соответственно, из выборки

¹⁵⁵ Отчасти это объясняется наличием законопроектов, которые носят в некотором смысле технический характер. Прежде всего, это «судебные» законопроекты, меняющие конфигурацию и количество судебных участков в регионе. У Свердловской области из 15 «новых» законопроектов 9 как раз про суды. Если их исключить, доля «новых» резко снизится, хотя и останется выше, чем у лидеров.

¹⁵⁶ *Решения Конституционного Суда Российской Федерации*: офиц. сайт Конституционного Суда Рос. Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 22.04.2020).

¹⁵⁷ *Система обеспечения законодательной деятельности*: офиц. сайт Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 22.06.2020).

были исключены те регионы, которые или прекратили свое существование в результате объединений, или были вновь образованы, – Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский автономные округа, Республика Крым, Севастополь. Всего в выборке 83 региона. Данные по объединившимся регионам до их объединения не суммировались.

Обращения регионов в Конституционный суд идентифицировались по решениям суда, потому что сами обращения заявителей труднодоступны¹⁵⁸. Для оценки тематического перераспределения вопросов между двумя механизмами в динамике все законопроекты и обращения регионов в Конституционный суд были закодированы как относящиеся к одному из пяти тематических блоков – государственное строительство и конституционные права граждан; бюджетное, налоговое, финансовое законодательство; оборона и безопасность; социальная политика; экономическая политика¹⁵⁹. В таблице 6 приведена статистика по общему количеству обращений и поданных законопроектов. Налицо явное доминирование законопроектов в количественном отношении. Часть регионов (15) вообще никогда не обращались в Конституционный суд, по крайней мере, по их обращениям суд не принимал никаких решений.

Табл. 6. Описательные статистики по обращениям субъектов Российской Федерации в Конституционный суд и законопроектам, внесенным ими в Государственную Думу

Вид активности	Минимум	Максимум	Сумма	Стандартное отклонение
Обращения регионов в Конституционный суд против федеральных нормативных правовых актов (1992–1995)	0	16	263	3,249
Законопроекты, внесенные регионами в Государственную Думу (1995–2019)	15	305	8130	58,512

Источник: собственные расчеты автора по данным Конституционного суда¹⁶⁰ и Государственной Думы¹⁶¹.

¹⁵⁸ Это привело к недоучету активности регионов, потому что часть обращений отклоняется секретариатом суда по формальным основаниям несоответствия обращения требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Оценить величину недоучета не представляется возможным. Выявление обращений по решениям также повлияло на кодировку времени подачи обращения, потому что в решениях суда оно редко указывается, при этом понятно, что процедуры занимают некоторое время. В неочевидных случаях время подачи кодировалось с полугодовым лагом.

¹⁵⁹ Есть шестой – ратификация международных договоров Российской Федерации, но регионы не подают таких законопроектов. Такое тематическое деление принято в Государственной Думе, при поступлении законопроекта его относят к одному из них. Часть законопроектов из выборки (1425 из 8130, 17,5 %) не была отнесена ни к одному из блоков, они были закодированы автором по аналогии с остальными (по критериям отнесения к ответственным и профильным комитетам), обращения в Конституционный суд кодировались по соответствию содержания.

¹⁶⁰ Решения Конституционного суда Российской Федерации...

¹⁶¹ Система обеспечения законодательной деятельности...

Очень вероятно, что такое доминирование является именно российской особенностью. Например, в Италии в период с 2013 по 2020 год регионы 259 раз обращались в Конституционный суд против правительства и подали только 97 законопроектов¹⁶². Важно также отметить, что преобладание в количественном отношении законопроектного механизма над судебным началось уже в 1990-е годы, т. е. в период, когда регионы чувствовали себя более свободно в отношениях с федеральным центром, в том числе в конфликтном измерении.

Общая картина соотносительного распределения количества обращений и законопроектов по годам представлена на рис. 20 (значения нормализованы в диапазоне от 0 до 100 для облегчения восприятия, сплошная линия – законопроекты). На нем можно видеть некоторое сходство в динамических волнах активности регионов.

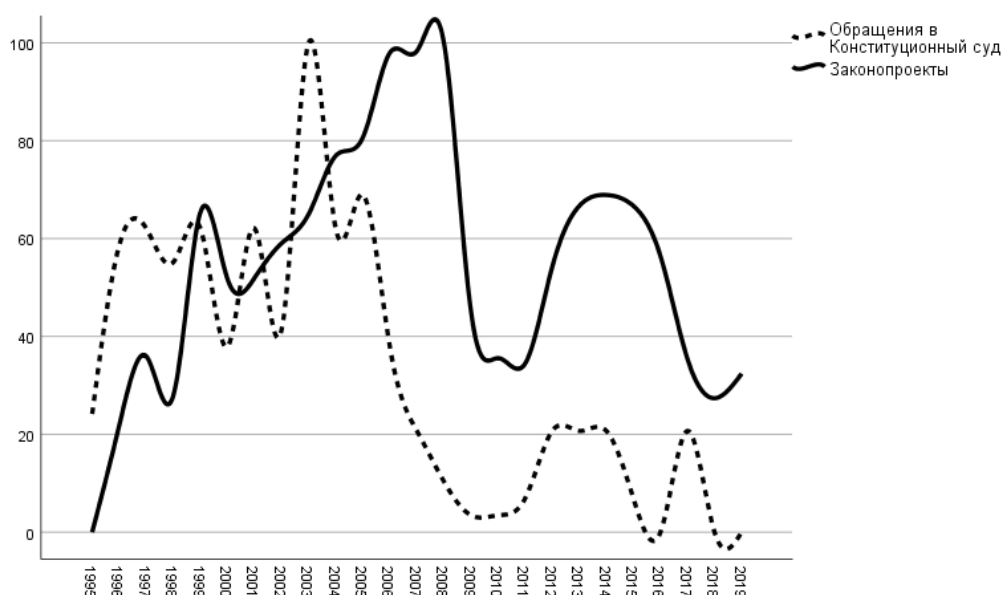


Рис. 20. Количество обращений регионов в Конституционный суд против федеральных нормативных правовых актов и законопроектов, внесенных регионами в Государственную Думу (по годам, значения нормализованы от 0 до 100)

Источник: собственные расчеты автора по данным Конституционного суда¹⁶³ и Государственной Думы¹⁶⁴

¹⁶² Собственные подсчеты автора по данным сайта *La Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* – официального издания для публикации правовых и иных актов, в том числе связанных с Конституционным судом; по законопроектам – поисковая система на сайте сената Итальянской республики. См.: *La Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it> (дата обращения: 07.05.2020); *Banche dati specialistiche // Senato della Repubblica*: сайт. URL: <http://www.senato.it/ric/sddl/nuovaricerca.do?params.legislatura=18> (дата обращения: 07.05.2020).

¹⁶³ *Решения Конституционного суда Российской Федерации*.

¹⁶⁴ *Система обеспечения законодательной деятельности*.

Полного наложения нет, но на графике виден лаг, как будто активность по законопроектам следует за активностью по обращениям в Конституционный суд с запаздыванием по времени в разные периоды от одного года до трех лет. Но возможный механизм такого отложенного следования теоретически непонятен, и его существование маловероятно и, скорее всего, вызвано причинами, не имеющими отношения к связи активности по обращениям в Конституционный суд и законодательной инициативы. Собственно, в общей истории динамики есть два ключевых момента времени, которые в первую очередь требуют истолкования: переломы 2005–2006 и 2008–2009 годов. Более четко их значимость видна на рис. 21.



Рис. 21. Диаграмма рассеяния обращений регионов в Конституционный суд и законопроектов, внесенных регионами в Государственную Думу (все регионы, 1995–2019 годы)

Источник: собственные расчеты автора по данным Конституционного суда¹⁶⁵ и Государственной Думы¹⁶⁶

Исходя из представленных на нем данных – траектории совместного движения по годам использования регионами обоих механизмов (значения натуральные) – можно выделить два основных периода и один промежуточный, переходный.

Первый период – с 1995 по 2005 год: рост количественной активности регионов по законопроектам и относительно стабильной активности по обращениям в Конституционный суд, хотя и с колебаниями и даже значительным вы-

¹⁶⁵ Решения Конституционного суда Российской Федерации.

¹⁶⁶ Система обеспечения законодательной деятельности.

бросом в 2003 году. Переходный период – с 2006 по 2008 год. В 2006 году происходит резкое падение активности по количеству обращений с одновременным и довольно резким ростом количества законопроектов. Активность по ним остается рекордной за всю историю в течение трех лет с тем, чтобы тоже сильно упасть в 2009 году. На переходный характер периода 2006–2008 годов указывает, кроме общей экстраординарной активности регионов, смена лидеров в законопроектной деятельности¹⁶⁷. И с 2009 года по настоящее время можно наблюдать некоторое новое, относительно устойчивое состояние – второй основной период.

Годы этих изменений не совсем совпадают с годами значимых событий. С 2005 года отменяются выборы губернаторов, но в этот год падения количества обращений в Конституционный суд не происходит. В конце этого же года было принято решение о переезде Конституционного суда в Санкт-Петербург, но фактически он состоялся в 2008 году. Статистика суда не показывает падения общего количества обращений в эти годы: 2015 год – 14 943, 2006 год – 14 989; а с 2007 года даже начинается рост¹⁶⁸. Новый – пятый – созыв Государственной Думы начинает свою работу с 2008 года, а падение количества законопроектов, внесенных регионами, происходит только в 2009 году.

Тем не менее представляется правдоподобным связать падение активности по обращениям в Конституционный суд, прежде всего, с отменой выборов губернаторов. Задержка с реакцией регионов в один год может быть объяснена инерцией процесса, хотя это не очень убедительное объяснение, потому что обращений в суд в целом немного, это «штучный» процесс, который должен быть предметом индивидуализированных решений. Однако объявление в конце 2005 года решения о переезде суда, возможно, было дополнительным значимым сигналом, который региональные элиты истолковали определенным образом.

Дополнительную аргументацию в пользу этого тезиса предоставляет активность обращений в Конституционный суд тех регионов, главы которых остались на своих местах после первой волны обновлений губернаторского корпуса в 2005–2012 годах. Всего таких регионов было 16¹⁶⁹. Из них 14 (87,5 %) больше в Конституционный суд не обращались. И это непропорционально высокая доля

¹⁶⁷ В этот период было произведено 1 693 законопроекта, 564,33 в год, при среднегодовом показателе в 325,2 за все время активности с 1995 года (8 130 законопроектов за 25 лет). Корреляционная связь наблюдается между активностью регионов по законопроектам в период до 2005 года включительно и с 2009 года, и она значимая, но очень невысокая – коэффициент 0,271, по обращениям в Конституционный суд по тем же периодам она более выраженная – 0,476 и более значимая, т. е. изменение субъектного состава судебной активности не столь значительно, как в законопроектах, но это на фоне общего сильного падения количества обращений в суд.

¹⁶⁸ *Количество* обращений в Конституционный Суд РФ по годам: офиц. сайт Конституционного Суда Рос. Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/StatisticNew.aspx> (дата обращения: 22.04.2020).

¹⁶⁹ Кынев А. В. Губернаторы в России: между выборами и назначениями. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. 1030 с. С. 579.

в сравнении с долей всех субъектов Российской Федерации, прекративших обращаться в Конституционный суд с 2006 года – 52 из 83, то есть 62,65 %. Если не учитывать те 16 регионов, главы которых сохранили свои должности, получается 38 из 67, то есть 56,72 % перестали обращаться в Конституционный суд.

В отношении падения активности по законопроектам оправданным представляется объяснение административного свойства, и опирается оно на то обстоятельство, что именно в 2009 году до российских регионов и их администраций докатился экономический кризис: если резкий рост трансфертов регионам в 2008 году был вызван реализацией национальных проектов, то в 2009 году дополнительным фактором стал именно кризис¹⁷⁰. Соответственно, логика аргумента заключается в том, что в этот период выросла нагрузка прежде всего на региональные органы власти, от которых, как можно предполагать, исходит значительная часть законопроектов. В условиях дефицита временных и кадровых ресурсов они были вынуждены сократить неприоритетные виды деятельности, возможно, это коснулось и законопроектов. Нечто похожее, видимо, происходило и в 2020 году: количество законопроектов регионов упало в марте – мае, в период обострения ситуации с пандемией¹⁷¹.

Таким образом, именно обращения в Конституционный суд на фоне нарастания авторитарной централизации были секвестрированы регионами в силу их предполагаемой или фактической конфликтности, а направление законопроектов – как более нейтральный и безопасный способ взаимодействия – в количественном отношении или вовсе не было затронуто политическими изменениями, или они повлияли на него в намного меньшей степени.

Проверка второй гипотезы – об изменении с периода 2006–2008 годов долевого распределения обращений в Конституционный суд и законопроектов по тематике государственного строительства как наиболее «конституирующей» – опирается на предположение о стратегической связи в использовании регионами обоих механизмов. Это предположение базируется, во-первых, на общих значимых характеристиках обоих механизмов, указанных выше и, во-вторых, на фиксируемой эмпирической связи в динамике изменений их использования. Изменение активности по законопроектам с 2009 года коррелирует с изменением активности и по обращениям в Конституционный суд. В таблице 6 представлена сводная информация по этим изменениям.

¹⁷⁰ Zubarevich N. Regional and local government // Russia. Strategy, policy and administration / Ed. by I. Studin. London: Palgrave Macmillan, 2018. P. 367–380. DOI: 10.1057/978-1-137-56671-3 32. p. 371.

¹⁷¹ Информация предоставлена по результатам тестового анализа, в набор анализируемых данных она не попала.

Табл. 7. Активность двух групп регионов по обращениям в Конституционный суд и законопроектам, внесенным ими в Государственную Думу, по двум периодам (1995–2005 и 2009–2019 годы), %

Группы регионов по законопроектам, внесенным ими в Государственную Думу	Доля регионов	Доля законопроектов		Доля обращений в Конституционный суд	
		1995–2005	2009–2019	1992–2005	2009–2019
Уменьшили активность с 2009 года	55,42	68,72	34,37	63,06	41,46
Увеличили активность с 2009 года	44,58	31,28	65,63	36,94	58,54

Источник: собственные расчеты автора по данным Конституционного суда¹⁷² и Государственной Думы¹⁷³.

В целом торможение по одной активности для части регионов совпадает с торможением по другой и наоборот – увеличение активности по одному механизму сопровождается увеличением активности по другому. Собственно, соотношение конфликтной и неконфликтной активностей явно имеет комплексные причины, и они могут быть сильно индивидуализированы по регионам или по группам регионов. На рис. 22 представлена диаграмма рассеяния активностей регионов в рамках обоих механизмов за весь период и отдельно (черными маркерами) выделены республики. Можно видеть, что по всему массиву регионов R-квадрат невелик – 0,251. Но у республик он составляет 0,720 (коэффициент корреляции 0,848 и высоко значим). Таким образом, если республика малоактивна по одному виду взаимодействия, то она, скорее всего, будет малоактивна и по другому виду. И, наоборот, две верхние черные точки – это Башкортостан и Карелия, которые находятся в числе общенациональных лидеров по обоим механизмам. Для всех остальных регионов, если их рассматривать как группу, такой связи нет. Но можно предполагать ее наличие и в других группах регионов.

После 2009 года происходит переориентация удельного веса тематики государственного строительства в запросах в Конституционный суд и законопроектах, внесенных регионами в Государственную Думу. Сводная информация о распределении представлена в табл. 8.

¹⁷² Решения Конституционного суда Российской Федерации.

¹⁷³ Система обеспечения законодательной деятельности.

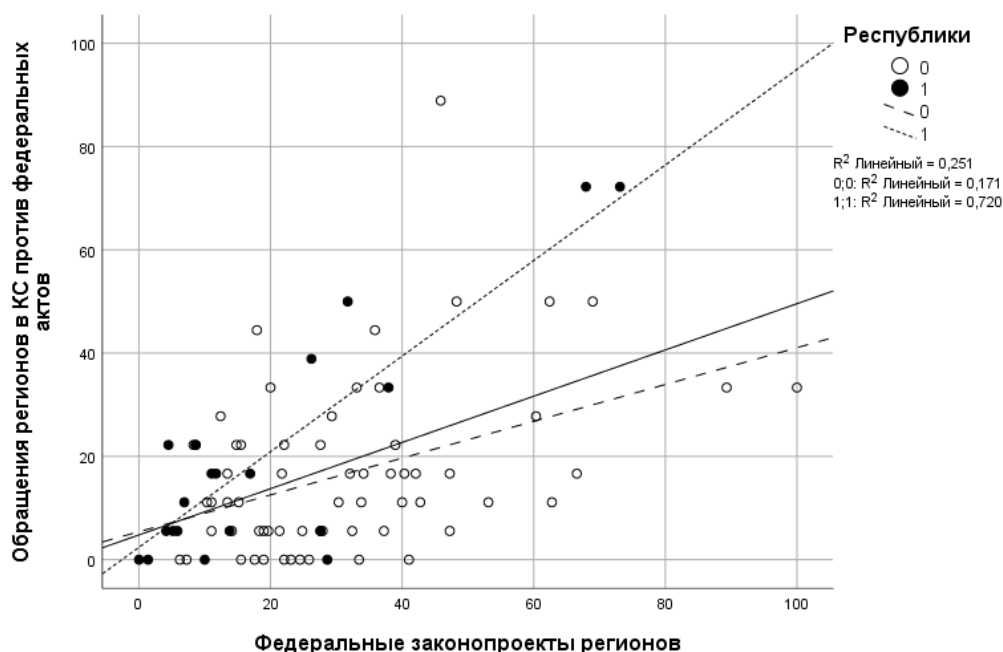


Рис. 22. Диаграмма рассеяния обращений регионов в Конституционный суд против федеральных нормативных правовых актов и законопроектов, внесенных регионами в Государственную Думу (по регионам, 1995–2019, значения нормализованы от 0 до 100)

Источник: собственные расчеты автора по данным Конституционного суда¹⁷⁴ и Государственной Думы¹⁷⁵

Табл. 8. Изменения в тематике обращений в Конституционный суд (КС) и законопроектов, внесенных регионами в Государственную Думу (ЗП), по периодам

Тематика	1995–2005 годы			2009–2019 годы		
	КС, %	ЗП, %	Разница КС и ЗП, процентные пункты	КС, %	ЗП, %	Разница КС и ЗП, процентные пункты
Государственное строительство и права граждан	43,7	38,5	5,2	31,7	45,6	-13,9
Бюджет, налоги и финансы	20,6	21	-0,4	4,9	10,4	-5,5
Оборона и безопасность	4	4,6	-0,6	2,4	4,1	-1,7
Социальная политика	9,5	19,9	-10,4	26,8	14,5	12,3
Экономическая политика	22,1	16	6,1	34,1	25,4	8,7

Источник: собственные расчеты автора по данным Конституционного суда¹⁷⁶ и Государственной Думы¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Решения Конституционного суда Российской Федерации.

¹⁷⁵ Система обеспечения законодательной деятельности.

¹⁷⁶ Решения Конституционного суда Российской Федерации...

¹⁷⁷ Система обеспечения законодательной деятельности...

Если до 2005 года удельный вес тематики государственного строительства в рамках обоих механизмов был почти равным, но все же чуть ниже по законопроектам (43,7 % на 38,5 %), то после 2009 года стало наоборот (31,7 % на 45,6 %). Это смещение может быть индикатором переориентации регионов в логике снижения возможных рисков – уменьшить долю потенциально более острых вопросов по государственному строительству в более конфликтном (судебном) взаимодействии. То, что эта доля не падает до нуля, неудивительно: государственное строительство – очень широкая категория, под которую подпадают и совершенно неполитические вопросы.

Для того чтобы скорректировать эту «ширину», были дополнительно отобраны обращения и законопроекты, направленные на оспаривание или корректировку базовых для региональных органов власти федеральных законов, конституирующих их от имени федерации¹⁷⁸. Логика заключается в ожидании особой чувствительности и регионов, и федерального центра к содержанию этих нормативных правовых актов. Анализ показал, что доля законопроектов по изменению этих законов самая высокая у группы регионов, прекративших направлять запросы в Конституционный суд с 2006 года. Правда, это очень большая группа – 35 регионов, поэтому внутри нее могут быть вариации. И она у них является постоянной и осталась такой же после 2009 года. Серьезно (в два раза) после 2009 года выросла доля таких законопроектов у тех 20 регионов, которые всегда их подавали в Конституционный суд, но не были в группе лидерами. Но так как количество запросов в суд даже у этой группы сильно снизилось, то изменение можно трактовать таким образом, как будто регионы пытаются решить те же проблемы через внесение в Государственную Думу законопроектов, т. е. сменили инструмент. И наоборот: до 2008 года активнее всех (в доленом отношении к своей активности) поправки в указанные федеральные законы готовили регионы, которые никогда не подавали в Конституционный суд, они же сильнее всего ограничили такую активность после 2008 года. Другими словами, раньше они действовали через законопроекты, но смена политического климата заставила их снизить конфликтность и по законопроектной деятельности.

Представленный анализ подтвердил на новом материале имеющиеся в литературе утверждения о продолжающейся активности регионов по отстаиванию своих интересов на федеральном уровне с помощью различных инструментов,

¹⁷⁸ *Об общих* принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12117177/> (дата обращения: 22.04.2020); *О принципах* и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 24 июня 1999 № 119-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/180605/> (дата обращения: 22.04.2020).

несмотря на политические изменения, угнетающие их политическую субъектность. Совместный анализ использования российскими регионами двух механизмов взаимодействия с федеральным центром позволил увидеть более нюансированную картину их поведения. Они в целом отреагировали на процесс авторитарной централизации резким снижением активности в более политически значимом по форме механизме – обращениях в Конституционный суд – в силу того, что он воспринимается как слишком конфликтный способ взаимодействия. При этом субъекты Российской Федерации не отказались от возможности поднимать вопросы, касающиеся самого устройства отношений между центром и регионами, а не только в плане административно-исполнительского свойства. Региональные элиты стали активнее использовать для этого более нейтральный по форме механизм – внесение законопроектов в Государственную Думу.

Данный анализ, безусловно, не является исчерпывающим и лишь приоткрывает возможности для более масштабного и систематического анализа функционирования рассмотренных механизмов взаимодействия разных уровней власти в России. Продуктивными направлениями развития темы могут стать анализ активности не всей совокупности регионов, а их отдельных групп, а также более тонкое понимание содержания тех вопросов, которые задают регионы в обращениях и законопроектах. Также представляется важным углубление темы многоуровневости использования, по крайней мере, одного из этих механизмов. В Конституционный суд направляются обращения и другие публично-правовые образования, участвующие в многоуровневом управлении, а именно муниципалитеты. В информационной системе Конституционного суда они доступны с 2002 года, до конца 2019 года их насчитывалось 122, из них 111 поданы против федеральных законов. Всего подавали обращения 78 муниципальных образований из 45 регионов, в том числе тех, которые сами никогда не оспаривали федеральные акты. Львиная доля (77,5 %) обращений муниципалитетов направлена уже после 2009 года, когда региональная активность резко снизилась. Соответственно, возникают вопросы: например, насколько эти муниципальные образования самостоятельны в своих действиях, насколько и как эта активность связана с активностью регионов?

В более общем плане продолжающаяся активность субъектов Российской Федерации и муниципалитетов по использованию рассматриваемых механизмов явно свидетельствует об отклонении России от условной авторитарно-иерархической модели многоуровневого управления. Очевидно, что регионы воспринимают центр в качестве субъекта, но обратного признания нет, а соответственно, они не имеют возможности субъектного участия в определении политических курсов на уровне страны, а внутри региона сильно ограничены в принципиальных для федерального центра вопросах.

Однако если в авторитарно-иерархической модели качество исполнения приказов «сверху» должно интерпретироваться как обусловленное техническими причинами на местах (компетентность исполнителей, ресурсы и их использование), то активность регионов в инициировании законопроектов и (ранее) в обращениях в Конституционный суд вызвана их представлением, что причины проблем – в федеральных правилах. В результате эти механизмы, видимо, работают как инструмент «прощупывания» пределов возможного в отношениях с федеральным центром.

Учебное издание

Борисова Надежда Владимировна
Сулимов Константин Андреевич

Многоуровневая политика

Учебно-методическое пособие

Редактор *Л. В. Хлебникова*
Корректор *М. Н. Демидова*
Компьютерная верстка: *Е. А. Шкураток*

Объем данных 4,31 Мб
Подписано к использованию 05.03.2022

Размещено в открытом доступе
на сайте www.psu.ru
в разделе НАУКА / Электронные публикации
и в электронной мультимедийной библиотеке ELiS

Издательский центр
Пермского государственного
национального исследовательского университета.
614068, г. Пермь, ул. Букирева, 15